

TRABAJOS CON
FECHA DE ORIGEN

00667
7. A

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO



DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO

"LÍMITES AL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD
EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN DERECHO

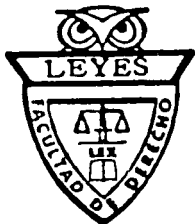
P R E S E N T A :

JANETH HERNÁNDEZ FLORES

TUTOR: LIC. LEONEL ALEJANDRO ARMENTA LÓPEZ.

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL.

NOVIEMBRE 2003





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).

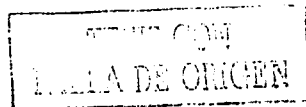
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

B

GRACIAS

A Dios.

*Por todo lo que me has dado;
por ser sustento y guía espiritual en mi vida.*



*A mis padres: Manuel y Cecilia;
y a mis hermanos: Patricia, Alejandra, Juan Manuel y A. Georgina.
No tengo palabras para decirles lo feliz que soy a su lado.
Gracias por todo lo que han hecho por mí, por su cariño y apoyo
incondicional. Los amo.*

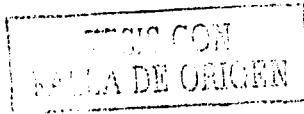
A la UNAM

*Con lealtad y orgullo de pertenecer
a esta Máxima Casa de Estudios.*

*A mi Tutor Académico: Dr. Leonel Alejandro Armenta López.
Por su confianza, tiempo y apoyo en la realización de esta
investigación; por ser excelente jurista y extraordinario ser
humano y amigo.*

Al Honorable Síno.

*Dr. Leonel Alejandro Armenta López.
Dr. Miguel Covián Andrade.
Dr. Sergio Ricardo Márquez Rábago.
Dra. Margarita Luna Ramos.
Dr. Eliseo Muro Ruíz.
Con respeto y admiración; por las aportaciones
hechas al presente trabajo de investigación.*



C

"Parece inverosímil, pero, a punto de iniciar el siglo XXI, el mayor reto de todas las sociedades humanas seguirá siendo el logro de la justicia."

Fernando Ortiz Arana.

"Administrad la justicia con ecuanimidad y rectitud, y si es necesario con rigor y ejemplaridad. Pero cuando la naturaleza de las gentes y las cosas lo permitan, sed también misericordioso y benigno."

Felipe II de Castilla.



INDICE

Página

INTRODUCCIÓN 1

CAPITULO PRIMERO

1. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.

1.1. Supremacia y defensa constitucional.....6
1.2. Justicia constitucional.....18
1.3. Derecho a la constitucionalidad.....26
1.4. Control de constitucionalidad.....31
1.5. Medios de control de constitucionalidad.....34
1.6. Clasificación de los medios de control de constitucionalidad.....37
 1.6.1. Medios directos e indirectos.....38
 1.6.2. Medios sociales, políticos y jurisdiccionales.....40
 1.6.2.1. Control jurisdiccional difuso y concentrado.....45
 1.6.3. Medios generales y especiales.....50
1.7. Control jurisdiccional de constitucionalidad en México.....51

CAPITULO SEGUNDO

2. LA CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL.

2.1. La Controversia Constitucional en México.....70
2.2. Naturaleza jurídica, características y objetivos.....72
2.3. Antecedentes Constitucionales.....80
 2.3.1. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.....81
 2.3.2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.....82

E

2.3.3. Leyes Constitucionales de 1836.....84

2.3.4. Proyecto de Constitución Política del Estado de Yucatán 1840.....87

2.3.5. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843..... 90

2.3.6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.....93

2.3.7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....96

2.3.8. Reformas al artículo 105 constitucional.....100

2.4. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional....108

CAPITULO TERCERO

3. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO.

3.1. Estados Unidos de América.....113

 3.1.1. Antecedentes.....113

 3.1.2. Sistema vigente.....120

3.2. Francia.....122

 3.2.1. Consejo Constitucional Francés.....122

3.3. España.....128

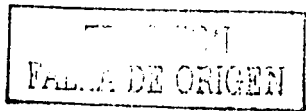
 3.3.2. Tribunal Constitucional Español.....128

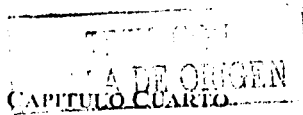
3.4. Venezuela.....139

 3.4.1. Principios generales del sistema venezolano de justicia constitucional..139

 3.4.2. Método difuso de control de constitucionalidad de las leyes.....143

 3.4.3. Resolución de controversias constitucionales entre órganos del poder público.....146

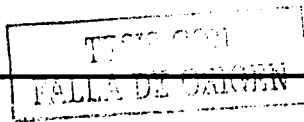




F

4. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LÍMITES Y DEFICIENCIAS

4.1. Definición.....	149
4.2. Elementos de acción de la controversia constitucional.....	154
4.2.1. Sujetos.....	154
4.2.2. Objeto.....	178
4.2.3. Finalidad.....	187
4.3. Competencia de la Suprema Corte de Justicia.....	190
4.4. Límites y deficiencias.....	198
4.4.1. Confusión con el juicio de amparo.....	206
4.4.2. Plazo de interposición de la controversia constitucional.....	216
4.4.3. Desaparición de poderes de los ayuntamientos.....	219
4.4.4. Exclusión en materia electoral.....	221
4.4.5. Inclusión de otros órganos legitimados.....	229
4.4.6. Imprecisión de los términos "controles constitucionales" y "controversias constitucionales".....	233
<i>Propuesta</i>	236
<i>Conclusiones</i>	240
<i>Bibliografía</i>	250



INTRODUCCIÓN

Es por demás gratificante, llevar a cabo la presente investigación en torno a la figura jurídica de las controversias constitucionales, mismas que a partir de 1995 han adquirido un auge inusitado, lo que ha originado una serie de problemas que se relacionan con los límites y deficiencias de la figura en estudio.

La controversia constitucional, invención del constituyente de 1917, producto de una reforma realizada en 1994 por el Congreso de la Unión, con la anuencia de las legislaturas de los Estados, es un medio por virtud del cual se controla la constitucionalidad, se defiende y se hace operante el principio de supremacía que le es propio a una Carta Magna, se sancionan inconstitucionales los actos que atentan contra la misma y se encauza la acción de los poderes y órganos, federales y locales, a lo previsto y mandado por ella. Por virtud de la controversia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la facultad de conocer asuntos relacionados con posibles conflictos entre los diversos órganos del Estado mexicano, que redundan en la preservación y el fortalecimiento del régimen federal, así como del Estado de Derecho. De hecho, constituye un medio de defensa, a través del cual se restituye el orden constitucional o legal quebrantado por un órgano del poder público, impidiendo que estos órganos rebasen su ámbito de acción e invadan la competencia de otros.



De esta manera, el objetivo del presente estudio será abordar y analizar los límites y defectos en la estructura de este medio de control de constitucionalidad, los cuales se advierten en la práctica debido a su reglamentación deficiente, quizás no sólo por ausencia de técnica jurídica en su redacción, sino por el acotado e insuficiente debate de la propuesta en el Congreso de la Unión y por la relativa omisión del tema en el foro de la opinión pública. Aunado a lo anterior, se trata de una garantía constitucional de tipo procesal novedosa, en la cual no se pudieron prever, los efectos y obstáculos en los casos que regularía.

La constitucionalidad a la que haremos referencia, como condición y estado normal de ejercicio del poder en el marco de la ley fundamental, requiere para su análisis, de un enfoque simultáneamente jurídico-normativo y político-práctico.

En este sentido, el primer capítulo eje central de nuestro examen se orienta al control de constitucionalidad, donde se trata la supremacía y defensa constitucional, ya que la controversia, si bien tiene vida independiente y propia, ha sido ideada e incluida en la Carta Magna con vista a hacer operante el principio de supremacía constitucional, ante lo limitado y lento de los efectos del juicio de amparo. En principio, la figura en exposición, debe operar en forma concomitante tanto con la acción de inconstitucionalidad como con el juicio de garantías.

En materia de instrumentos procesales para la defensa constitucional el panorama ha venido cambiando al igual que la vida política ha evolucionado, y no sólo en los últimos años sino por lo menos en la pasada década, en la cual se registran los mayores precedentes que en México hayan existido relativos a esos instrumentos,



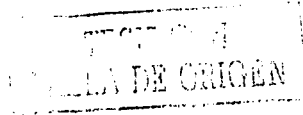
dentro de los que encontramos a la acción de inconstitucionalidad, el juicio de amparo y en específico las controversias constitucionales, que son el tema de estudio que nos ocupa, y que como magistralmente aborda el jurista Héctor Fix Zamudio, forman parte de una novedosa e interesante como lo es el Derecho Procesal Constitucional.

Aparejado a estos instrumentos de defensa constitucional, se han originado diversas reformas constitucionales mismas que ilustran cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquiere cada día más el carácter de Tribunal Constitucional, toda vez que tales instituciones de defensa constitucional son resueltas por el Pleno de la Corte en ejercicio de su facultad exclusiva.

Además, en este capítulo destaca la denominada *justicia constitucional*, la que debe entenderse como el conjunto de medios jurídicos susceptibles de ser conocidos por los juzgados y tribunales, a fin de garantizar la observancia de la Constitución en un determinado país

Finalmente, en este apartado se hace hincapié que la Constitución establece un conjunto de instrumentos objetivos o procesales de diferente carácter, denominados medios de control de constitucionalidad para que, mediante su operatividad, se preserve y mantenga el orden jurídico que crea y el cual es la ley fundamental y suprema.

En el segundo capítulo se expresa el origen y antecedentes de la controversia constitucional, siendo interesante denotar cómo la historia ha influido de manera tajante al actual sistema jurídico, en específico en cuanto a control de constitucionalidad se refiere.

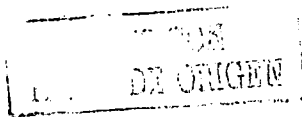


En consecuencia, con motivo de la innovación al juicio de controversia constitucional, ha sido abundante el número de demandas en contraste con los precarios precedentes antes de la reforma constitucional. Sólo en el primer año de entrar en vigor las reformas al artículo 105 constitucional se promovieron un número de demandas de controversia constitucional a resolver por el Pleno de la Suprema Corte, que sobrepasó de las demandas promovidas en setenta y siete años que estuvo vigente en anterior texto del artículo 105 de nuestra Carta Magna.

El tercer capítulo se enfoca a un breve análisis y estudio del control de constitucionalidad en el Derecho Comparado para aprovechar la experiencia de legislaciones extranjeras en el desarrollo de la figura en estudio, siendo la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, donde tuvo origen la garantía constitucional en comparación; para después exponerla en dos importantes países europeos como son Francia y España, siendo este último un aporte valioso con su Tribunal Constitucional.

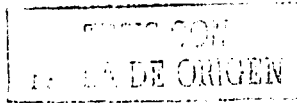
Al final de este capítulo, se hace alusión a Venezuela, país suramericano que tiene regulada la figura de la controversia constitucional, claro, con características especiales derivadas de su contexto jurídico que la hacen distinta a la nuestra.

En el cuarto y último capítulo se establecen varias definiciones de destacados juristas, tocante al medio de control de constitucionalidad en referencia; sus elementos de acción, los sujetos que intervienen, el objeto y finalidad de la citada figura; asimismo la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como único órgano para conocer de las controversias constitucionales. Finalmente, se escudriñan los límites y



defectos en la estructura del instrumento desarrollado, tanto en el artículo 105 constitucional como en su respectiva Ley Reglamentaria.

Bajo tales premisas las controversias constitucionales adquieren el importante papel que en la actualidad desempeñan, como instrumentos procesales de resolución de conflictos entre órganos constitucionales o entre diversos niveles de gobierno, y ante la relevancia de tal institución es necesario revisarla para que efectivamente sea el instrumento capaz de dirimir una controversia suscitada entre los órganos o entidades legitimadas por la Constitución, y que éstos estén legitimados para promoverlas, con el propósito de que se cumpla a cabalidad este juicio constitucional.



"La justicia forma parte de las grandes motivaciones que caracterizan al ser humano, que lo distinguen, que lo enaltecen."

Amador Rodríguez Lozano

CAPITULO PRIMERO

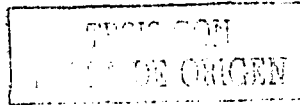
CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

1.1. SUPREMACÍA Y DEFENSA CONSTITUCIONAL.

Comenzaremos nuestro estudio con la denominada supremacía constitucional, eje fundamental en el tema a desarrollar, al respecto, las ideas revolucionarias de la Ilustración que prevalecieron en los movimientos sociales y políticos de Francia y de Estados Unidos de América del siglo XVII determinaron como una necesidad insoslayable, el establecimiento de una esfera jurídica de protección de los ciudadanos (*latu sensu*) en un texto de carácter formal y hasta solemne, cuya modificación debería atravesar diversos procedimientos y requisitos. Este texto se denominó Constitución.

En este sentido, el proceso evolutivo de las instituciones políticas de un Estado democrático de derecho tiene como finalidad última no sólo el establecimiento de un ordenamiento jurídico adecuado y la salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales de los miembros del conglomerado social, sino que tienden a limitar, con la mayor precisión posible, los espacios de arbitrio y de decisión de la autoridad, a efecto de mantenerse incólume el orden constitucional, con todas las consecuencias que de hecho y por derecho generen.

La esfera jurídica de protección aludida comprendería, según sus promotores, el mínimo de derechos y libertades necesarias para lograr una convivencia armónica en sociedad. En principio se hizo referencia a los derechos civiles y políticos del hombre, lo

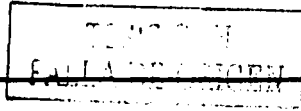


que implicaba, de manera primordial, una obligación de la autoridad en sentido negativo, es decir, constitutiva de una omisión, de un *no hacer*. En un momento posterior se abarcaron los derechos económicos y sociales, los cuales implicaban una serie de obligaciones del Estado a favor de grupos que por sus condiciones económicas, culturales o sociales, se encontraban en una posición inferior respecto de los demás integrantes de la sociedad, situación que a su vez creaba obligaciones positivas de la autoridad, consistentes en un *hacer* o en un *dar*. Finalmente se establecieron los denominados *derechos de la cuarta generación*, referentes, en sustancia, al desarrollo sustentable de las sociedades, a la explotación racional de los recursos naturales y a la preservación del ambiente, cuyos beneficios redundarían en un futuro mediano que disfrutarían las generaciones venideras.¹

No cabe duda que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una expresión clara y manifiesta del proyecto de nación del pueblo mexicano acorde a lo anteriormente señalado. En sus preceptos se consignan los principios de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica, que juntos constituyen la piedra angular sobre la que se basa la legitimidad o la ilegitimidad de los actos de autoridad.

Esta Constitución es la ley suprema de México y de ella derivan y debe ajustarse el resto de los ordenamientos jurídicos: determina la necesidad de que toda ley y todo

¹ REYES REYES, Pablo E., *La Acción de Inconstitucionalidad*, México, Editorial Oxford Press, Universidad Iberoamericana, Primera Edición, 2001, p. 8



acto público estén apegados a la norma constitucional; y sienta las bases para la organización política, jurídica y económica de nuestro Estado.²

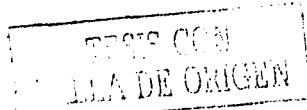
Es pertinente indicar que junto con la constitucionalidad jurídica debe existir la constitucionalidad política, que podríamos concebir como la que se da cuando el detentador del poder político estatal no sólo respeta el marco normativo, sino muy señaladamente, la esencia y el espíritu constitucional que subyace en cada precepto de la ley fundamental. La constitucionalidad, entendida como la correspondencia de los actos de autoridad con el contenido de la ley suprema que estructura y limita el poder público, es un concepto y una práctica que deben examinarse simultáneamente, en función del marco legal y de la dinámica real del ejercicio del poder político.³

De este modo, la Constitución, como norma suprema, requiere de mecanismos efectivos para lograr su permanencia y preeminencia sobre todo el orden jurídico nacional, pues es precisamente aquélla la que funda y sustenta todas las normas, actos y autoridades de nuestra estructura política. El distinguido jurista Felipe Tena Ramírez⁴ expresa que si la organización que instituye la Ley Suprema pudiera ser violada impunemente, los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos. No es posible aceptar tal cosa; si alguna ley debe ser cumplida y observada es la Constitución. El respeto debido a la Constitución tiene que ser, en principio, espontáneo y natural. Sólo como excepción cabe considerar la existencia de

² JIMÉNEZ REMUS, Gabriel, "La Suprema Corte de Justicia, Defensora de la Constitución", La Justicia Mexicana hacia el siglo XXI, IJ-UNAM, Senado de la República, LVI Legislatura, México, Serie Estudios Doctrinales, Número 183, 2000, p. 87.

³ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2001, p. 18.

⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª. Edición, Editorial Porrúa, México 1992, p. 491.



violaciones constitucionales, dentro de un orden jurídico regular. Cuando la excepción se convierte en regla, es que la anarquía o el despotismo han reemplazado al orden constitucional, desterrando así toda posibilidad de alcanzar un Estado democrático de derecho.

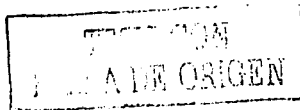
En términos generales, es de explorado derecho que toda Constitución, por el hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema; para poder constituir requiere estar por encima de toda institución jurídica; en lo normativo, es decir, en lo referente a los distintos ámbitos de validez de la norma, nada puede reconocerse superior a ella.

En consecuencia, nuestro sistema jurídico está integrado por una pluralidad de normas que hace indispensable establecer criterios que permitan estructurar su desarrollo en la *praxis*.

De esta manera, desde el punto de vista estático, las normas que forman el Derecho objetivo se agrupan alrededor de las relaciones concretas que regulan, constituyendo las instituciones jurídicas; a su vez, las instituciones jurídicas en las que subyacen relaciones concretas de la misma naturaleza o relacionadas íntimamente, dan lugar a las materias que, a su vez, se agrupan en las áreas más generales del Derecho: los denominados derecho público, privado y social.⁵

Por otra parte desde el punto de vista dinámico, se establecen instituciones cuya finalidad es controlar la correcta aplicación de las diferentes normas: de esta manera, se establecen órganos especializados en la resolución de conflictos: Tribunales, cuya actuación se reglamenta en forma más o menos detallada a través del derecho

⁵ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1987.



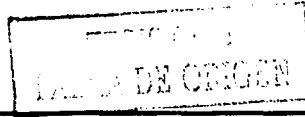
procesal; se integran también al cuerpo normativo diferentes principios que permiten resolver los posibles conflictos entre diferentes elementos del sistema, etcétera.

Asimismo, se hace necesario establecer la diferencia jerárquica entre las normas que integran el sistema, de tal forma que algunas de ellas se consideran superiores a otras, lo que implica que los ordenamientos ubicados en una posición inferior de la escala están limitados por las disposiciones superiores; de tal manera que en nuestro sistema jurídico, el artículo 133 Constitucional instituye el denominado "principio de supremacía constitucional"; de la siguiente manera:

Artículo 133. Esta Constitución, Las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

Esta disposición constituye el fundamento formal de la supremacía constitucional, aunque desde el punto de vista teórico su existencia pudiera considerarse innecesaria, pues las normas constitucionales, por definición, constituyen el fundamento último de todo sistema jurídico

Dicha supremacía se refuerza con los artículos 41 y 40 de la Carta Magna. El atributo de ser superior es imponible a particulares y, necesariamente, a los órganos de autoridad creados por ella misma; todos los entes que participan en la vida nacional, en



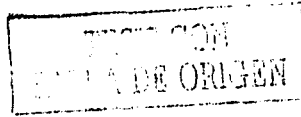
la vida en sociedad, se encuentran sujetos a los que disponga su texto, y existen sanciones para quienes la desconozcan o infrinjan.⁶

De acuerdo con el precepto anotado, en México la jerarquía de las normas queda establecida como a continuación se indica:

- a) En primer término, la Constitución como norma suprema.
- b) En el nivel inferior y dentro de la competencia de las autoridades federales, se encuentran los tratados internacionales e, inmediatamente después, las leyes ordinarias federales, de acuerdo con el criterio más reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- c) Finalmente, en el último nivel, dentro del ámbito de competencia federal, se encuentran las normas individualizadas, como las sentencias y los actos jurídicos concretos como los contratos.
- d) Respecto al ámbito de competencia local; esto es, las facultades reservadas a las entidades federativas, inmediatamente después de la Constitución, están las Constituciones Locales.
- e) A continuación, se encuentran las leyes ordinarias locales; y
- f) Al final, se encuentran nuevamente las normas individualizadas, pero de carácter local.⁷

⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University Press Harla-México, México 1998, p.5.

⁷ BALTAZAR ROBLES, German E., *Controversia Constitucional y Acción de Constitucionalidad*, Ángel Editores, México 2002, pp. 29.



Debe precisarse que en el sistema jurídico mexicano no existe fundamento constitucional para diferenciar, entre las leyes ordinarias, clases como las denominadas orgánicas, reglamentarias, etcétera, en virtud de que el procedimiento seguido para la emisión de todas las leyes por parte del Congreso de la Unión es el mismo; luego, todas las leyes expedidas por el Congreso se ubican en el mismo nivel jerárquico de la estructura normativa.

También se debe destacar, que la rigidez y el control de constitucionalidad son dos presupuestos en que se funda el principio de supremacía constitucional. Al afirmar esto es tanto como decir que si, y sólo si, un texto constitucional presenta la nota de rigidez y a ello se yuxtapone alguna forma de control de la constitucionalidad del resto de las normas jurídicas, podrá predicarse su carácter supremo.⁸

Al respecto, el distinguido jurista Miguel Covián Andrade⁹, señala:

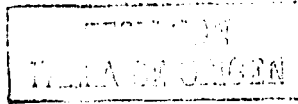
La Constitución escrita que contiene un procedimiento especial para su revisión distinto al que se emplea para crear o modificar leyes ordinarias, es el caso típico de un ordenamiento legal estructurado sobre la base del principio de supremacía constitucional.

Se entiende que una Constitución tiene carácter rígido¹⁰ cuando su articulado incluye uno o más preceptos destinados a establecer un procedimiento que, desde el momento de promulgación del texto constitucional, será el único válido para modificarlo, siempre que tal procedimiento se distinga de alguna forma, de aquel que el sistema establece para la creación de las leyes. En consecuencia, la rigidez constitucional

⁸ ROURA GÓMEZ, Santiago A. *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 31-39.

⁹ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.* p. 20.

¹⁰ Cfr. BRYCE, J., *Constituciones Flexibles y constituciones Rígidas (1905)*, Madrid, 1988.



provee, desde luego, del medio necesario para cubrir la necesidad de adaptar determinados postulados constitucionales a las variables circunstancias del tiempo sin menoscabar la continuidad jurídica del Estado¹¹. Pero sobre todo, la reforma constitucional proporciona a la Constitución del Estado el instrumento técnico del que se sirve para poder presentarse como la norma jurídica suprema y, porque esto es así, dota a los principios democrático y liberal del más eficaz mecanismo de salvaguarda. Por eso la rigidez constitucional -y a su lado, el control de constitucionalidad- se erige en instrumento de defensa de la Constitución.¹²

De tal manera, el carácter supremo de la constitución se concreta en la norma de rigidez constitucional la cual tiene como objetivo central el de salvaguardar la permanencia de la Constitución y su carácter de norma superior de las que deriva el resto del orden jurídico positivo escalonadamente.¹³

La rigidez como hicimos hincapié, debe ser complementada por la aparición de un mecanismo complementario denominado control de constitucionalidad, mediante el cual se consigue formalizar y hacer inmediatamente operativa la primacía de la Constitución sobre las leyes. Por cuestión de metodología, el control de constitucionalidad¹⁴ será examinado posteriormente.

Ahora bien, con el devenir del tiempo y en el marco del desarrollo político de las sociedades y sus instituciones, se profundizan los intercambios comerciales en gran escala y las relaciones entre los Estados se estrechan de manera tal que se indica el

¹¹ Cfr. RUIPÉREZ, J., *Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional*, Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, número 75, Madrid, 1992, pp. 242-243.

¹² Vid. ALEGRE MARTINEZ, M.A., *Justicia Constitucional y control preventivo*, León, 1995, p. 47.

¹³ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.* p. 21.

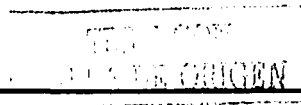
¹⁴ *Intra.* p.31.



fenómeno denominado globalización, por lo cual se encuentran temas de interés común y primordial para todos los Estados, como los derechos humanos, medio ambiente, los flujos financieros, el combate a la delincuencia organizada y la democracia, los cuales han sido incorporados y protegidos en la mayoría de los textos constitucionales vigentes.

Sin embargo, la realidad mostró que no era suficiente la simple consagración en el texto constitucional de los valores, los principios y las decisiones fundamentales de una sociedad, para que éstos tuvieran vigencia. Era necesario establecer mecanismos de protección a favor del ciudadano para defenderse de los actos de Estado que importaban vejaciones o invasiones a la esfera jurídica tutelada referida. En otras palabras, se requería crear medios o mecanismos procesales pertinentes para hacer valer los derechos y libertades de los ciudadanos y así sujetar a la autoridad a los lineamientos establecidos expresamente en la ley.

En ese tenor, en cuanto a nuestra historia constitucional, Manuel Crescencio Rejón en 1840 ideó una acción procesal cuya finalidad reside en tutelar las garantías individuales de los gobernados frente a los actos de autoridad y del Estado. Esa era y es la finalidad principal del juicio de amparo: proteger las garantías individuales que otorga la Constitución. De manera incidental o accesoría, dicha protección redundará en que las autoridades respeten los preceptos contenidos en la Ley Suprema. Así las cosas, los mecanismos que adoptaron las Constituciones Políticas de 1857 y 1917 en nuestro país y en diversas latitudes del sur de nuestro continente y en los países



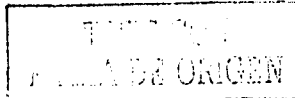
europesos, se referían, única y exclusivamente, a la tutela de las libertades y derechos de los ciudadanos, *latu sensu* frente a las autoridades.

En atención a estos datos obtenidos de la historia constitucional y política de nuestro país, tanto los legisladores como las autoridades y la sociedad soslayaron la importancia de determinar los mecanismos para hacer valer los preceptos constitucionales por parte de las propias autoridades. En palabras del destacado jurista Leonel A. Armenta¹⁵, la norma fundamental sólo era un instrumento que se utilizaba para legitimar el discurso político, el cual se le consideraba como un modelo o arquetipo de un programa mágico-institucional. En nuestro país esta situación podría explicarse por la implantación y conservación de un sistema de partido hegemónico, donde la división de poderes era prácticamente nula y la voluntad del titular del Ejecutivo Federal era la máxima y única expresión de la autoridad, en ocasiones porque el propio sistema jurídico así lo permitía, o bien, porque se utilizaban vías políticas de disuasión y persuasión.

No fue así en los países del Viejo Continente, en los cuales se elaboraron mecanismos tendientes a proteger el texto constitucional contra la violación por parte de las autoridades, lo que hoy se denomina *Defensa Constitucional*.

En este orden de ideas, y ante el riesgo de que la ley fundamental no se respete, es necesario un sistema por el que el gobernado o la autoridad hagan efectiva la supremacía constitucional ya sea de manera preventiva evitando que la Constitución

¹⁵ ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La controversia constitucional*, en Estudios Jurídicos, México, UNAM, Número 11, 2003.



sea violada, o de manera correctiva, reparando las violaciones que se hubieren realizado.

La defensa constitucional, se realiza a través de los controles previstos en la Constitución y en las leyes que de ella emanan, para delimitar el ejercicio del poder que el Estado recibe de la sociedad políticamente organizada. A través de ellos el particular y la autoridad buscan dejar sin efectos las leyes o actos contrarios al texto constitucional, que causen a los primeros una afectación en su esfera jurídica al convertirse en una violación de garantías individuales, y a los segundos un agravio al vulnerar su sistema de competencias.¹⁶

La defensa de la Constitución debe erigirse frente a los poderes públicos, a los órganos del Estado, cuyas limitaciones son el objeto, precisamente, de la Constitución en su parte orgánica.

El destacado constitucionalista Héctor Fix Zamudio¹⁷ menciona que la defensa constitucional se integra por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y la evolución de las disposiciones constitucionales. Esto significa que la defensa de la constitucional abarca las instituciones jurídicas que tienen como fin, por un lado, que los preceptos contenidos en la Carta Magna se respeten y, en caso de violación, sus infractores sean sancionados de manera ejemplar para dejar incólume el orden constitucional, y por el

¹⁶ ARAGON, Manuel, *Anuario de Derecho Público*, Número 1, México, ITAM, Mac Graw-Hill, 1997. p. 47.

¹⁷ FIX ZAMUDIO, Héctor, *La Constitución y su Defensa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, pp. 15-16.



otro conseguir que los ideales, principios, valores y fines que busca el Estado se completen, pues al ser la Carta Magna el ordenamiento donde la voluntad popular expresa sus más altas aspiraciones, la evolución y el respeto al Código Político produce la satisfacción de éstas. En este contexto, la defensa constitucional se integra por la protección constitucional y por la garantía o justicia constitucional.

Los instrumentos integrantes de la protección constitucional son:

- a) Los de carácter político, como la división de poderes (artículo 49 constitucional), los controles interórganicos en los poderes legislativos con sus dos Cámaras y el judicial con su organización escalonada, además, el veto suspensivo del Ejecutivo Federal en el procedimiento legislativo y la obligación por parte del Ejecutivo de promulgar un proyecto de ley cuando éste sea aprobado por las dos terceras partes de ambas Cámaras;
- b) Los de carácter económico, como la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, con facultades de inspección sobre actividades económicas y de responsabilidad de los servidores públicos;
- c) Los de carácter social, la Constitución Mexicana fue la primera que los consagró, así se encuentran reconocidos los derechos de los grupos sociales como campesinos y obreros. También los Partidos Políticos como organismos representativos de la comunidad; y
- d) Los de técnica jurídica son la supremacía constitucional, por la cual la Constitución, las leyes de del Congreso de la Unión derivadas de la misma y los tratados celebrados conforme a ella, son la ley suprema de la Unión; y el



procedimiento rigido que dificulta la reforma de su texto, en el cual se requieren las dos terceras partes del voto de los presentes en el Congreso de la Unión y la aprobación mayoritaria de las Legislaturas de los Estados.¹⁸

En un Estado de ninguna manera puede estar ausente un sistema general de defensa de la constitucionalidad e inserto en él un sistema concreto de control de constitucionalidad de los actos de los órganos constituidos y de la autoridad, cuya función esencial sea la preservación del diseño político-jurídico del ejercicio del poder, a partir del momento en que las estructuras son puestas en funcionamiento.¹⁹

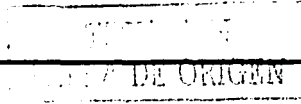
Por su parte, la justicia constitucional a continuación será examinada de manera más extensa, por ser tópico central de nuestro análisis.

1.2. JUSTICIA CONSTITUCIONAL.

La Constitución Mexicana prevé la existencia de tres poderes: el legislativo elabora leyes, el ejecutivo las aplica y el judicial las interpreta cuando hay dudas sobre su aplicación a un caso concreto. El régimen de división de poderes en que vivimos supone la necesidad de que haya autonomía e independencia entre ellos. El conjunto de atribuciones propias de cada poder recibe el nombre de competencia. Cuando uno de los Poderes, mediante sus actos, invade la competencia de otro poder, es decir, hace uso de atribuciones que no le corresponden, se originan conflictos de invasión de

¹⁸ CORZO SOSA, Edgar, *La justicia constitucional comparada*, México, IJ- UNAM, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993, Estudios comparativos, Número 27, p. 13.

¹⁹ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.* p. 330.



esferas de competencia. Para resolver problemas de ese tipo, la justicia constitucional ha desarrollado diversos procedimientos.

Por justicia constitucional debe entenderse el conjunto de medios jurídicos susceptibles de ser conocidos por los juzgados y tribunales, a fin de garantizar la observancia de la Constitución en un determinado país

De acuerdo con la teoría de la estructura jerárquica o escalonada del orden jurídico, la jurisdicción constitucional es una cuestión concreta del problema general consistente en asegurar que las normas inferiores se ajusten a las superiores (destacadamente la Constitución), en cuanto a su origen y subsistencia, en forma piramidal, lográndose con ello la unidad del ordenamiento jurídico.²⁰

El ilustre Hans Kelsen²¹, cita al respecto:

La garantía jurisdiccional de la constitucionalidad –justicia constitucional– es un elemento del sistema de los medios técnicos que tiene por objeto asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales. Estas funciones tienen en sí mismas un carácter jurídico: constituyen actos jurídicos. Son actos de creación del derecho, esto es, de normas jurídicas puestas. En consecuencia, tradicionalmente se distinguen las funciones estatales en legislación y ejecución, distinción en que se opone la creación o producción del derecho a la aplicación del derecho, considerada esta última como una simple reproducción.

Así, mientras para el autor Edgar Corzo Sosa el objeto de estudio de la justicia constitucional son los instrumentos jurídicos establecidos en la Constitución para

²⁰ *Ibidem* p. 53.

²¹ KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, Traducción Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Anuario jurídico, 1974 p. 472



mantener su suprallegalidad.²² Para el jurista español Raúl Canosa Usera²³ la justicia constitucional tiene por objeto decidir, de modo imparcial con arreglo al derecho fundamental y mediante los procedimientos y órganos especiales establecidos, el cumplimiento, tutela y aplicación de las norma jurídicas fundamentales. De este modo la justicia constitucional significa la autoconciencia que la Constitución posee de su propia eficacia y dinamismo. En su ámbito se encuentran las siguientes materias: a) examen y control de constitucionalidad de las leyes; b) los llamados, por la doctrina italiana, conflictos de atribución entre poderes del Estado; y c) la tutela de los derechos públicos subjetivos.

Por su parte el Doctor Héctor Fix Zamudio la define como el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados órganos del Estado la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos a aquellos organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones que para su actividad se establecen en la misma Carta Fundamental²⁴. Es decir estos instrumentos de justicia constitucional se encomiendan a tribunales encargados de resolver cuestiones constitucionales de manera específica, en concreto, el juicio de amparo, la acción de controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

La actividad de estos tribunales (órganos controladores), normalmente de carácter jurisdiccional, es de naturaleza política en un sentido amplio, es decir, como

²²CORZO SOSA, Edgar, *Op. cit.* p. 11.

²³LUCAS VERDÚ, Pablo, *Compilador, Raúl Canosa Usera, et. al., Coordinadores, Prontuario de Derecho Constitucional, Granada, Editorial Comares, 1996, p. 414.*

²⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor, *Veinticinco Años de Evolución de la Justicia Constitucional 1940-1965, UNAM, México, p. 15.*



participante en la toma de decisiones esenciales de los órganos del Estado, pues al interpretar disposiciones constitucionales o, de manera más precisa, a la luz de la Constitución, definen los parámetros que la autoridad pública ha de seguir en el desempeño de sus actividades y en cumplimiento de la ley. Esta interpretación es un acto de *creación del derecho*²⁵, pues actualiza el texto constitucional a la realidad cambiante y realiza los valores fundamentales contenidos en la Constitución. Es conveniente señalar que el carácter político de un acto no excluye un conocimiento técnico-jurídico del mismo, ni el resultado político de dicho conocimiento la despoja de su carácter jurídico.

De la definición citada por Fix Zamudio, destaca la mención al carácter eminentemente procesal del conjunto de instituciones a través de las cuales se busca garantizar el cumplimiento de la Constitución por parte de los poderes o entidades públicas, ese matiz procesal ha dado lugar al análisis de la justicia constitucional a partir de sus elementos adjetivos, lo que ha originado que vaya adquiriendo "carta de naturalización" el llamado derecho procesal constitucional, disciplina que entraña el punto de intersección entre dos acreditadas materias jurídicas: la procesal y la constitucional.²⁶

²⁵ MERRYMAN, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, traductor Carlos Sierra, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pp. 51 y 52.

²⁶ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1979; Gonzaini, Alberto Osvaldo, *la Justicia constitucional, garantías, proceso y Tribunal Constitucional*, Buenos Aires, Ediciones De Palma, 1994; Sagués, Nestor Pedro, *Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1998.



A decir del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo²⁷, "la interpretación de la Constitución y, como consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes son la columna vertebral de todo sistema de control constitucional". En ese sentido, continúa el Ministro, el reconocimiento y estima de los derechos humanos fundamentales tiende naturalmente a establecer en la Constitución la naturaleza y los límites del poder político democrático y los medios eficaces para la defensa y reparación de los derechos de los gobernados. Ésta es característica esencial del constitucionalismo positivo, que no puede prescindir de la forma justa del Estado y de gobierno, ni del respeto a los derechos humanos. La defensa de la Constitución²⁸ es, en consecuencia, una parte decisiva de la ley fundamental y se refiere a todos los elementos de la misma: a las garantías personales y a la forma de Estado y de gobierno, con el federalismo, el municipio, la división de poderes y el ejercicio de la soberanía popular mediante elecciones libres y respetadas, por mencionar algunos aspectos orgánicos sobresalientes.

En este contexto, el juicio de amparo como control constitucional y parte de la justicia constitucional es un proceso encaminado a la defensa de las garantías individuales consagradas en los primeros veintinueve artículos de nuestra Constitución. No puede ser promovido más que para defender esas garantías. Ahora bien, el sistema mexicano de control de constitucionalidad ha ido evolucionando a buen ritmo y, tras el juicio de amparo, se creó la institución conocida como "controversia constitucional", y más tarde surgió la "acción de inconstitucionalidad". Estos juicios revisten particular

²⁷ Problemas Fundamentales del Amparo Mexicano. Primera Edición, Prologo Efraín González Morfín, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, México, 1991.

²⁸ *Vid. Supra* p. 16



CONSTITUCIÓN FALLA DE ORIGEN

23

importancia, en virtud de que su conocimiento compete en exclusiva al Poder Judicial de la Federación. En cuanto a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, su procedencia sólo puede ser determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Más aún, contra fallos que este tribunal emita, luego del estudio de tales cuestiones, no existe medio de impugnación alguno.

El amparo no siempre fue suficiente para hacer posible el control de constitucionalidad de las leyes en México. No hay que olvidar que el amparo protege únicamente a quien lo solicita. En cambio las controversias constitucionales tienen una característica especial que consiste en que las sentencias que deriven de ellas pueden, en ciertos casos, producir efectos generales, o sea, proteger a toda la población involucrada en la demanda promovida. Esto último es especialmente comprensible si se tiene en cuenta que un particular no puede presentar una demanda de controversia constitucional por su cuenta, pues este tipo de juicio está reservado para niveles de gobierno.²⁹

Es a través de la exposición de motivos de las reformas realizadas al artículo 105 constitucional en 1994, cuando se confirma lo citado, a saber:

... la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido en 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 de poder público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto

²⁹ ¿Qué son las Controversias Constitucionales?, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, julio de 2001, p. 13-15.



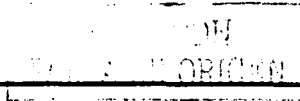
que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permee la vida nacional.³⁰

En este orden de ideas, vale la pena recordar que del 3 al 5 de agosto de 1982, convocados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, con la colaboración del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, se reunieron en la ciudad de México juristas y distinguidos especialistas de la rama, de muy diversas nacionalidades, a un congreso cuyo tema central fue "La Constitución y su Defensa", en ese foro el Doctor Héctor Fix Zamudio, presenta una ponencia en la cual expone detalladamente los sistemas de defensa del derecho comparado y hace referencia al sistema mexicano.

Con fines didácticos el aludido maestro, clasifica los diversos instrumentos de justicia constitucional en varios grupos de acuerdo a sus características y a la forma en que operan los mecanismos de protección en contra de la "patología constitucional". Ubica a las controversias constitucionales, motivo de nuestro estudio, dentro de la categoría de "jurisdicción constitucional orgánica", pues la misma comprende los:

Instrumentos establecidos para resolver conflictos entre los diversos órganos de poder, que han sido calificados por Carl Schmitt como "litigios constitucionales", puesto que se refieren al alcance de las atribuciones y competencias que la Carta Fundamental señala para dichos órganos, advirtiéndose con mayor claridad en los países en los cuales existe descentralización territorial, ya sea

³⁰ NOTA. Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta por el Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, el 5 de diciembre de 1994 al Congreso de la Unión por medio del Senado de la República



*federal o regional, en los cuales es preciso decidir sobre los conflictos entre órganos centrales y los locales sobre sus respectivas competencias.*³¹

De esta manera se observan las dos perspectivas de las controversias constitucionales: i) por un lado, podemos ubicar dicha acción entre los mecanismos de protección y efectividad del federalismo: como una respuesta de la normatividad a los conflictos que da lugar la organización política de un Estado, y ii) por otro lado, como instrumentos de justicia constitucional, pues tiene por objeto hacer efectivo, el texto de la Carta Fundamental y restablecer el orden que señala la misma invalidando la disposición o acto de autoridad que la vulnera o pretende hacerlo, a favor, inmediatamente de la entidad que es perjudicada con él, y mediatamente de todos los elementos que conforman el Estado.

Por su parte el jurista Jorge Carpizo³² señala que "la justicia constitucional mexicana esta integrada por seis grandes garantías": el juicio de amparo; la declaratoria, por parte del Senado, de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, porque las autoridades de un Estado han desaparecido; la competencia del Senado para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos se lo solicite, o cuando, debido a esas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas; la facultad de investigación que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el conflicto constitucional preceptuado en el artículo 105 (que en el tiempo

³¹ FIX ZAMUDIO, Héctor, *La Constitución y su Defensa*, Op.cit., p. 95.

³² CARPIZO MACGREGOR, Jorge, *Derecho Constitucional II*, La Justicia Constitucional, en Estudios Constitucionales, UNAM-IJ, México, 1983, pp. 452-453.



que se escribió su obra sólo existía la controversia constitucional, por lo que faltaría la acción de inconstitucionalidad); y el juicio de responsabilidad política.

En cambio para el autor Carlos A. Morales-Paulín³³, la revisión del texto constitucional nos revela la existencia de ocho sectores o instituciones que integran la justicia constitucional en México, a saber: juicio de amparo; controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad; procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; juicio político; sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos; juicio para la protección de los derechos políticos- electorales de los ciudadanos; y juicio de revisión constitucional electoral.

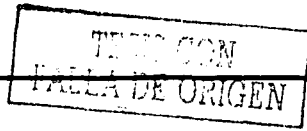
1.3. DERECHO A LA CONSTITUCIONALIDAD.

Es inconcuso que el derecho a la constitucionalidad lo tienen todos los individuos y órganos regulados por la Norma Suprema, pues si ésta le impone ciertos deberes, también les otorga ciertos beneficios. No obstante, la existencia de medios de control de constitucionalidad,³⁴ previstos a favor de las propias autoridades como en el caso de la controversia constitucional, plantea un problema técnico: el interés jurídico para promover las acciones de control.

Como sabemos, por "interés jurídico" se entiende la titularidad de un derecho subjetivo, lo que permite que, cuando se considera que ese derecho es vulnerado o

³³ MORALES-PAULÍN, Carlos A., *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional* I, Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Coordinadores, México, IIJ-UNAM, Serie doctrina Jurídica, Número 62, 2001, p.338.

³⁴ *Vid. Infra*, p. 34.

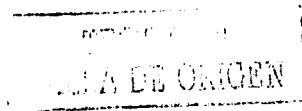


desconocido, total o parcialmente, el titular puede acudir a los órganos de control para obtener la protección del orden jurídico y la preservación de su derecho.

Tradicionalmente se ha considerado que las autoridades no tienen derechos subjetivos, prefiriéndose hablar de competencia, facultades o atribuciones, para indicar que su ejercicio no está destinado a satisfacer al titular del órgano, sino a cumplir con cierta función determinada por el orden jurídico en beneficio de todos los gobernados, en mayor o menor medida.

No obstante, si tomamos en cuenta que un derecho subjetivo es la facultad otorgada a una persona por el orden jurídico, de exigir a otra un comportamiento específico (que puede consistir en hacer algo, en no hacer algo o en tolerar algo), podemos concluir que las facultades o atribuciones de los órganos de autoridad son derechos subjetivos, en cuanto a que el propio orden jurídico establece la obligación de obedecer o respetar la actuación de las autoridades, de tal forma que los actos de autoridad, caracterizados por ser unilaterales, imperativos y coercibles, constituyen el ejercicio del derecho a emitir tales actos, siendo correlativa del mismo la obligación de respetarlos o acatarlos.

Por consiguiente, si un particular tiene derecho a que las autoridades respeten la Constitución y ajusten sus actos a los límites y principios establecidos en las denominadas garantías individuales, resulta también que las propias autoridades tienen derecho a que, por un lado, los particulares obedezcan y respeten sus mandatos, lo cual por regla general no representa problema, pues tienen a sus disposición la fuerza pública para garantizar ese cumplimiento y respeto; pero además, cada órgano

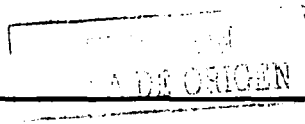


público, como titular de las facultades que integran su competencia, tiene derecho a que los demás órganos del Estado se abstengan de efectuar actos que afecten su esfera competencial; en otras palabras, todos los sujetos de derecho regidos por un sistema jurídico tienen derecho a que los demás sujetos, ya sea particulares u órganos públicos, ajusten su actividad a los principios y límites establecidos en el propio orden jurídico, especialmente los contenidos directamente en la norma fundamental del sistema que es la Constitución; este es el derecho a la constitucionalidad en el sentido más amplio.

Como decíamos, todo derecho, es correlativo de una obligación que, en este caso puede considerarse genéricamente como una obligación de respeto, entendida como la obligación de abstenerse a efectuar actos contrarios a los principios y límites constitucionales.

En estos términos, cuando un particular, en detrimento de otro particular, infringe los principios y límites del orden jurídico, mismos que se originan en la Constitución, el particular afectado tiene el derecho a solicitar a los tribunales como órganos encargados de solucionar conflictos, que aplique las normas y determine los alcances y límites del derecho de cada quien, pudiendo incluso sancionar al infractor.

En sentido contrario, cuando un órgano de autoridad, en detrimento de un particular, infringe los principios y límites del orden jurídico, el particular afectado tiene a su alcance los medios de defensa ordinarios si sólo se violan directamente normas ordinarias, o incluso el juicio de amparo cuando el acto de autoridad viola garantías individuales; en ambos casos, puede acudir a los tribunales para que éstos



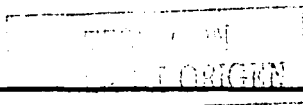
determinen los alcances y límites del derecho del particular y de las facultades de la autoridad y obtener, si procede, la invalidación del acto violatorio del derecho.

Por último, puede ocurrir que un órgano de autoridad infrinja los principios y límites del orden jurídico en detrimento de otro órgano de autoridad, que como titular de las facultades o sea derechos subjetivos afectados, tiene interés en preservarlos, por lo que se le otorga, en ciertos casos, la posibilidad de acudir ante el tribunal para que sea éste quien determine los alcances y límites de las facultades de cada órgano en conflicto.³⁵ En este caso nos encontramos en la hipótesis de la figura de la controversia constitucional.

Nuestro máximo tribunal ha determinado que el interés para promover una controversia constitucional puede identificarse como un interés legítimo cuando un acto de autoridad afecta a un órgano en virtud de la situación de hecho en que se encuentre, siempre y cuando tal situación esté tutelada por un sistema jurídico, la tesis es del tenor siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL", que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se

³⁵ BALTAZAR ROBLES, German E. *Op. Cit.*, p. 35.



*traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que esta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*¹⁶

Al igual que sucede tratándose de particulares, no todos ellos están facultados para promover ante los tribunales, ni todos los actos violatorios de sus derechos son susceptibles de impugnación en juicio; la limitación de los recursos y medios de defensa en necesaria en la medida en que los recursos del Estado son limitados y sólo protege la afectación en los caos más relevantes o importantes.

De manera similar, nuestro sistema jurídico limita los casos en que los conflictos entre órganos de autoridad puedan someterse a juicio ante un tribunal, de tal forma que sólo los más relevantes, los que afecten directamente las competencias asignadas en la propia Constitución o cualquier parte de ésta, pueden ser objeto de controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad. Máxime que no cualquier órgano estatal puede promover estos juicios, sino que se limitan de tal forma que sólo los conflictos entre órganos superiores pueden plantearse en estas vías.

¹⁶ Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo XIV. Julio de 2001. Página 875.



Por último, se faculta a un solo Tribunal para conocer de éstos juicios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo órgano jurisdiccional de nuestro país y titular de la facultad de interpretación directa y definitiva del texto constitucional y, consecuentemente, máximo órgano de control de constitucionalidad.

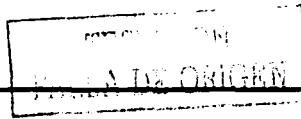
1.4. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.

La comprobación de la coincidencia de los actos de autoridad con las disposiciones constitucionales y la eventual destrucción de los efectos de aquellos actos que infrinjan esas disposiciones al ser realizadas por los órganos del Estado o por los servidores públicos, se denomina *control de constitucionalidad*. Este control es un control de regularidad o de conformidad de los actos de los poderes constituidos por la Constitución. Los actos deben haber ocurrido, ser actuales, no simplemente probables o factibles.³⁷

La misma Constitución provee a su autodefensa instituyendo sistemas de control de diverso tipo. En efecto, además de las declaraciones dogmáticas que proclaman la institución de garantías a favor del gobernado frente al poder público estatal y de la estructura gubernativa básica del Estado, la Constitución establece un conjunto de instrumentos objetivos o procesales de diferente carácter para que, mediante su operatividad, se preserve y mantenga el orden jurídico que crea y del cual es la Ley fundamental y suprema.³⁸

³⁷ V. J. COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.* pp. 25, 239.

³⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Mexico, Editorial Porrúa, 1970. p. 445



Los medios de control³⁹, los procedimientos que regulan su aplicación, los órganos que realizan las funciones de control y los efectos de sus resoluciones integran los sistemas de control de constitucionalidad. A su vez, el sistema de control de constitucionalidad está inserto en el sistema general de defensa y protección de la Constitución, razón por la cual los medios de control son una especie del género (medios de defensa de la Constitución del Estado).⁴⁰

La importancia de los sistemas de control radica en que son instaurados para proteger valores que por naturaleza del poder tienden a ser subyugados, pues quien ostenta el ejercicio del poder desea acrecentarlo e imponer su voluntad arbitrariamente sin importar el perjuicio que pueda causar a los demás.

Es decir, no basta que en el texto constitucional se establezca que el mismo constituye la ley suprema y que de ahí derive que todas las demás normas del sistema deben ajustarse a los principios constitucionales, pues debe tenerse presente que la aplicación de estos últimos, al igual que la de las demás normas, corre a cargo de seres humanos, que son falibles por naturaleza, lo que implica que pueden fallar al momento de realizar los actos concretos que desarrollen los principios constitucionales e incluso al elaborar las normas secundarias; aquí es irrelevante si la falla deriva de un mero error o de una conducta dolosa, pues lo importante es que pueden violarse en la práctica las disposiciones constitucionales.

Ello hace necesaria la existencia de diversas formas de asegurar que la actuación de todos los que se encuentran sujetos al texto constitucional, se ajuste a los

³⁹ *Vid. Infrá.* p. 34.

⁴⁰ *Vid. COVIÁN ANDRADE, Miguel, Op. cit.* p. 338



limites y requisitos que establece. Estos son los medios de control de constitucionalidad.

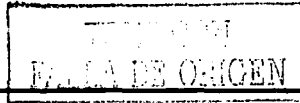
Para el distinguido constitucionalista Héctor Fix Zamudio los controles constitucionales (*sic*) son garantías⁴¹, porque establecen los medios para hacer efectivos los mandatos constitucionales, asegurando su vigencia y cumplimiento. Las clasifica en *institucionales*, que son las que describen los derechos del individuo frente al Estado, y en *constitucionales* entendiendo por éstas, a los métodos procesales que buscan reparar y dar efectividad a las normas constitucionales violadas.

Es evidente que el control de la constitucionalidad es uno de los elementos estructurales que no deben estar ausentes en el diseño político constitucional, ni en la operación práctica de un sistema político democrático, so pena de poner en riesgo en gran medida la viabilidad y funcionalidad plenas.

En síntesis, el control de constitucionalidad se justifica, para que las Constituciones no sean *absurdas tentativas de limitar el poder por naturaleza ilimitada*. Los medios de defensa de la constitución, estructurados normativamente por ella, cuya finalidad es la anulación o la abrogación de los actos de gobierno contrarios a la ley fundamental y la destrucción de sus efectos jurídicos, constituyen los sistemas de control de constitucionalidad.⁴²

⁴¹ FIX ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, 1964, pp. 52-70.

⁴² COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.* pp. 25, 330.



1.5. MEDIOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.

Con lo citado como precedente, podemos concluir que por medios de control de constitucionalidad entendemos todas aquellas instituciones y formas de actuación que permiten asegurar, de una forma u otra, que los sujetos de derechos de un sistema jurídico determinado, ajusten su conducta a los principios, límites y disposiciones constitucionales.

Dado que los sujetos de derecho que se rigen por la Constitución comprenden tanto los gobernantes como a los gobernados, es necesario establecer medios de control adecuados a cada grupo.

Una definición propuesta por el Doctor Miguel Covián Andrade⁴³, establece que los instrumentos normativos previstos en la propia Constitución que con base a determinados procedimientos y con ciertos efectos jurídicos se emplean para efectuar el examen sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad, son los *medios de control de constitucionalidad*.

Existen tres cuestiones básicas para estructurar un medio de control de la constitucionalidad, de cuya observancia depende en gran medida la funcionalidad y éxito del mismo:

- a. El acto de autoridad que se pretende controlar.
- b. El procedimiento para la aplicación del medio de control.

⁴³ *Ibidem* p. 338.



c. Los efectos que se le asignen a la resolución que anula el acto inconstitucional.

Siendo el orden de los elementos, el siguiente: a, c y b.

Históricamente, los primeros medios de control jurídico, ya que el concepto Constitución como tal es relativamente reciente, se dirigen hacia la actuación de los particulares en sus relaciones mutuas; así, el ejemplo más evidente lo tenemos en la supresión de la justicia privada en sus diferentes manifestaciones y su sustitución por el derecho de acción ante los tribunales, de tal forma que los conflictos que surgen entre cualesquiera personas se dirimen aplicando la ley, que a su vez es aplicación de las normas fundamentales, por parte de órganos especializados en esa función, que adquiere la denominación de jurisdiccional, que se traduce como "decir el derecho".⁴⁴

Sin embargo, pronto surge la necesidad de someter la actuación de los propios tribunales al mismo principio de control, pues los seres humanos que desempeñan la función de juzgar pueden cometer errores o desviar su actuación por diversos motivos. Por ende, se establecen reglas específicas para la actuación de los jueces, que constituyen el derecho procesal en el sentido tradicional del término. Estas normas procesales son también aplicación de las normas fundamentales, de tal forma que puede decirse que constituyen una forma de controlar la constitucionalidad de los actos de los tribunales.

Como se advierte, la evolución del concepto de control permite considerar que cualquier autoridad, no sólo los tribunales, debe estar sujeta a ciertos principios y reglas

⁴⁴ BALTAZAR ROBLES, German E. *Op. Cit.*, p. 31.

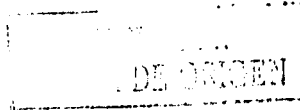


fundamentales que no deben ser rebasados, para lo cual se opta por asentarlos en un documento, al que se denomina, "Constitución". En ésta se definirá la distribución básica de las competencias de los diferentes órganos de autoridad, así como ciertos derechos fundamentales de los gobernados denominados garantías individuales.

Sin duda, la experiencia demostró que no es suficiente que en la Constitución se establezcan los principios que deben respetar las autoridades, sino que es necesario que existan medios que garanticen ese respeto y que, cuando ocurra una violación a los mismos, sea posible dejar sin efectos el acto o conducta infringida.

Lo asentado motivó el desarrollo en el concepto de control, que en nuestra historia jurídica se manifiesta a través del juicio de amparo. Cabe precisar que éste es un medio de control de constitucionalidad de los actos de las autoridades en función al interés jurídico de los particulares, esto es, la finalidad de la institución es preservar las llamadas garantías individuales o derechos subjetivos públicos fundamentales reconocidos en la Constitución a favor de quienes no actúan como órganos del Estado.

No obstante, al transcurrir el tiempo pudo advertirse la existencia de diversas actuaciones de los órganos públicos que, sin afectar directamente, por lo menos en principio, garantías individuales de un gobernado en particular, sí constituían actos violatorios de diversos principios o límites constitucionales; ello ha originado la necesidad de establecer nuevas formas de control de constitucionalidad, dirigidos no sólo a preservar el mero interés individual de un particular en concreto, sino hacer efectivo el principio de supremacía constitucional.



En nuestro sistema jurídico, la propia Norma Fundamental asentó desde un principio la posibilidad de que existieran controversias entre los Estados miembros de la Federación, por lo que se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a resolver dichos conflictos a los que denominó "controversias constitucionales", pero, esa facultad no se reglamentó y nuestro máximo tribunal resolvió las cuestiones que al respecto se le presentaron, como juicios ordinarios federales. No fue hasta 1994 cuando se reformó el artículo 105 constitucional y se detalló la procedencia de esta institución agregándose una nueva figura: las acciones de inconstitucionalidad.

Estas instituciones son reguladas actualmente por la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, y se caracterizan por ser, como lo examinaremos más adelante, juicios federales cuyo objeto son normas generales o actos de autoridad, constituyendo la materia del proceso su constitucionalidad, es decir, examinar si se ajustan a lo que establece la Constitución o no. A diferencia de los anteriores medios de control de constitucionalidad establecidos a favor de los particulares como son el derecho procesal y el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden ejercerse por órganos públicos.

1.6. CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.

A continuación, procederemos a clasificar los medios de control de constitucionalidad, pues por su diversidad, deben ser perfectamente delimitados y



comprendidos. No sin antes, dejar en claro que los medios de control de constitucionalidad son, como se citó, todas las instituciones y formas de controlar la actuación de los sujetos de derecho para que su actuación se ajuste a los principios y límites constitucionales.

Existen diversos criterios de clasificación, sin embargo, nos abocaremos a analizar los que consideramos más importantes.

1.6.1. MEDIOS DIRECTOS E INDIRECTOS.

Un primer criterio consiste en distinguir si el medio de control de constitucionalidad actúa directamente en función del contenido de la norma fundamental; esto es, si la finalidad del medio de control consiste en determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la actuación sujeta a control.

En este orden de ideas, habrá medios directos e indirectos de control de constitucionalidad; en los primeros, la actuación del órgano de control se dirige en forma específica a determinar si existe adecuación entre el objeto del control y la Constitución; *v.gr.* el juicio de amparo contra leyes, en el cual los tribunales federales examinan la ley señalada como acto reclamado frente a los principios constitucionales y determinan si se ajusta a ellos o no y, consecuentemente, si es constitucional o no.

En cambio en los medios indirectos de control de constitucionalidad, la actividad del órgano de control persigue objetivos distintos al examen del texto constitucional, cuya observancia se consigue mediante la aplicación de normas o principios que no



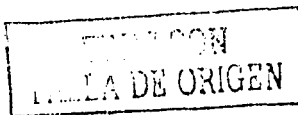
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA DE ORIGEN

forman parte de la norma fundamental, pero que al derivar de ésta, su observancia conlleva la de la propia Constitución; como ejemplo podemos citar el juicio de amparo cuando se examinan sólo cuestiones de legalidad; esto es, el acto reclamado se impugna por violar normas ordinarias y, en caso de que el tribunal que conozca del juicio determine que así ocurre, se considerará que esa violación a la legislación ordinaria se traduce en una violación a los principios constitucionales, si bien el examen de este caso no opera directamente con relación al texto constitucional, sino respecto a normas que derivan del mismo.

Para la doctrina del derecho, en la Carta Magna se establecen cuatro sistemas principales de control de constitucionalidad: 1). El indirecto, el juicio de amparo, previsto en el artículo 103 fracción I, regulado por el artículo 107; los directos, 2). La controversia constitucional prevista y regulada por la fracción I del artículo 105; 3). La acción de inconstitucionalidad establecida en la fracción II del mismo artículo 105, y 4) Como control adicional, se halla el juicio político, previsto en el título cuarto de la Constitución, que sólo opera por lo que hace a los poderes locales respecto de violaciones que no son susceptibles de ser enmendadas por los controles indirecto y directo.⁴⁵

Para el jurista Manuel González Oropeza, la controversia debe sujetarse a constituir un medio de control de violaciones directas a la Constitución Federal, y permitir que los Estados se encarguen de desarrollar sus propios mecanismos de

⁴⁵ Barra Nacional de Abogados A. C., *El caso Tabasco y la controversia constitucional*, Mexico, 1997, p 24.



control de legalidad y constitucionalidad estatales, pues de lo contrario se pulverizaría la soberanía relativa de los mismos.⁴⁶

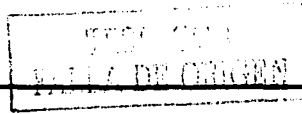
1.6.2. MEDIOS SOCIALES, POLÍTICOS Y JURISDICCIONALES.

Otro Criterio para la clasificación de controles, atiene a la naturaleza de la actividad de órgano de control. Así podemos hablar de medios políticos, sociales y jurisdiccionales.

Los primeros, es decir, los medios sociales de control de constitucionalidad, consisten propiamente en la presión de la sociedad sobre las autoridades para que ajusten su actuación a la Constitución; esta presión se materializa a través de la llamada "opinión pública".

Por su parte, los medios políticos de control consisten en la limitación recíproca que los diferentes órganos del Estado producen entre sí, como ejemplo podemos citar la división de poderes y la distribución de competencias, de tal forma que al no estar concentrado todo el poder público en un solo órgano, cada uno de ellos sólo puede realizar determinados actos, sin exceder los límites de su competencia porque al hacerlo afectaría la competencia de otros u otros órganos. También existe una forma de control político de constitucionalidad, que consiste en asignar a un órgano concreto la función de vigilar la constitucionalidad de los actos de los demás órganos; la característica de este órgano es que puede actuar de oficio; es decir, no requiere de

⁴⁶ Vid. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre Controversia*, México, Editorial Porrúa, México 2001, p. XXVIII.



ningún otro sujeto solicite la aplicación del control; un ejemplo de este tipo de control lo tuvimos en el Supremo Poder Conservador establecido en el siglo antepasado.

De hecho, con la regulación del ejercicio del poder político se inicia el control. Sin embargo, la limitación de atribuciones estatales, no es suficiente para lograr un control efectivo, por lo que debe ser complementada con la responsabilidad jurídica de los funcionarios y con mecanismos jurídicos que hagan efectivas las limitaciones establecidas en el orden jurídico. El control garantiza la efectividad de las limitaciones.

Generalmente, el control por órgano político se asigna a un organismo distinto a los poderes constituidos que necesariamente se coloca por encima de ellos. A diferencia de un juez que juzga conforme a las leyes, el órgano político juzga a las leyes mismas. Otra opción menos frecuente es que ese órgano sea uno de los poderes públicos ya existentes, siendo uno de los problemas teóricos y de eficacia de este control, la imparcialidad y la independencia del órgano que conoce. No obstante, el asunto quiérase o no es político, toda vez que se trata de controlar el ejercicio del poder.⁴⁷

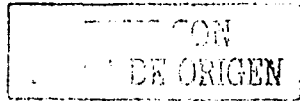
Respecto a los medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad, éstos se caracterizan por facultar a ciertos tribunales para que, mediante resoluciones pronunciadas en juicio, determinen si un acto concreto es constitucional o no.

Este tipo de control, puede estudiarse en función de:

1. El órgano que lo efectúa:

a. Tribunales ordinarios.

⁴⁷ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.* pp. 39-40.



-
- b. Tribunal especial.
2. La materia objeto de control:
- a. Control de la constitucionalidad de leyes, reglamentos y actos con fuerza de ley.
 - b. Conflictos de atribuciones de los distintos poderes constituidos entre sí, tratándose de un sistema federal, entre los poderes del Estado y las entidades federativas.
 - c. Protección a los derechos de las personas jurídicas, cuando estos son violentados por actos de autoridad.
3. Por los efectos de la resolución del órgano:
- a. Particulares.
 - b. *Erga omnes*.
4. Por los sujetos legitimados para solicitar la declaración de anticonstitucionalidad:
- a. Cualquier persona jurídica con un interés específico y legítimo (México).
 - b. Los titulares o miembros de los poderes constituidos del Estado (España).
 - c. El juez, que se dirige al órgano de control para que este se pronuncie sobre la constitucionalidad de una ley (Alemania).
5. En cuanto a la forma o al procedimiento para presentar la cuestión de constitucionalidad:



CONTROL CON
FALLA DE ORIGEN

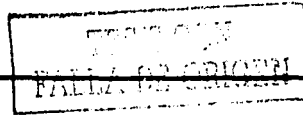
- a. En vía de acción.
- b. En vía de excepción.

En realidad, todos estos elementos o criterios de clasificación deben ser tenidos muy en cuenta al examinar el tema de control de constitucionalidad jurisdiccional, o inclusive político (dado que es fácil advertir que se encuentran combinados o mezclados), si se quiere obtener una perspectiva completa del caso específico que se estudie.⁴⁸

Considerando lo transcrito, el control jurisdiccional reside en un tribunal que usualmente forma parte de Poder Judicial, y se origina cuando el particular o el órgano estatal, afectados por un acto de autoridad contrario a la Constitución, acuden a él en ejercicio de una acción constitucional, para pedirle lo deje sin efectos; acto seguido se da vista a la autoridad que emitió el acto para que manifieste lo que a sus intereses convenga y después de agotar el período y de alegatos, se dicta la resolución que proceda, en el entendido que si estima que el acto es constitucional, ratifica su validez, pero de no ser así decretará su ineficacia, la cual dependiendo del tipo de acción constitucional que se ejerza podrá tener efectos relativos o absolutos.

Este tipo control puede ejercerse por vía de acción o de excepción. En el primer supuesto el particular o autoridad afectados con el acto cuya validez se impugna, en ejercicio de un derecho público subjetivo, formula una petición en forma de demanda, para que después de seguir el procedimiento, en el que deberá respetarse la garantía de audiencia de la autoridad demandada, se decida sobre la constitucionalidad del acto

⁴⁸ *Id. ibidem* pp. 41-42.

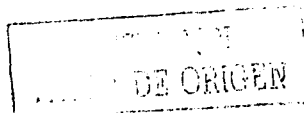


impugnado. En el segundo caso la constitucionalidad del acto se impugna a través de la excepción o defensa que se oponga por el demandado al contestar una demanda, sin importar que la naturaleza del acto que la origina sea civil, mercantil, laboral, etcétera.

Los medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad tienen las características comunes a todos los juicios; así, el procedimiento sólo se inicia a petición de parte, sin que el tribunal pueda iniciar el juicio en forma oficiosa; además, se permite al órgano que haya emitido el acto o ley impugnado, que defienda la constitucionalidad de su proceder, por lo que existe controversia o *litis*, que se plantea ante la pretensión del promovente del medio de control, dirigida a dejar sin efectos el acto que considera inconstitucional, con la pretensión del órgano que emitió ese acto que tiende a defender la constitucionalidad de su actuación; finalmente, el juicio termina con una sentencia es decir, con una resolución del tribunal que decide la controversia "diciendo el derecho del caso" lo que significa que determina si procede la pretensión del actor o la del demandado, lo que es igual a decir que el tribunal resuelve si el objeto del juicio es acorde con la Constitución o contrario a la misma, caso en el cual la autoridad demandada que emitió el acto declarado inconstitucional, queda obligada a dejarlo sin efectos.

Además una de las características peculiares es ser un control "necesario", en el sentido de que necesariamente ha de producirse cuando el órgano judicial es requerido para ello.⁴⁹

⁴⁹ Vid. ARAGON, Manuel. Serie Doctrina Jurídica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, número 88, 2002. pp. 170-172.



El juicio de Amparo, las acciones de inconstitucionalidad y la figura motivo del presente estudio, constituyen medios de control jurisdiccional de constitucionalidad, que se tramitan en forma de juicio ante los tribunales federales, si bien los dos últimos son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

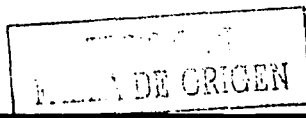
1.6.2.1. CONTROL JURISDICCIONAL DIFUSO Y CONCENTRADO.

Es evidente que en nuestro sistema jurídico, el principal control de constitucionalidad se lleva a cabo por la vía jurisdiccional, pero, el texto del artículo 133 de la Carta Magna plantea un problema de interpretación.

El último párrafo del precepto que comentamos establece que los jueces de cada Estado se arreglarán a la Constitución, leyes y tratados federales a pesar de las disposiciones en contrario que pudieran haber en las Constituciones o leyes de los Estados; la disposición parece clara en el sentido de que todos los jueces están facultados en principio para declarar la inconstitucionalidad de las normas que contradigan la Constitución; esto ocurre en el sistema jurídico norteamericano y se conoce con el nombre de "*control difuso de la constitucionalidad*", difuso porque la facultad de examinar la adecuación de la actuación de las autoridades, especialmente a las leyes, no se establece a favor de determinados órganos, sino en general en todo el Poder Judicial, tanto federal como estatal.⁵⁰

Tampoco parece existir duda de que nuestro artículo 133 constitucional se inspiró en el artículo 6° de la Constitución Norteamericana, lo que, por principio,

⁵⁰ BALTAZAR ROBLES, German E., *Op. cit.* p. 39.



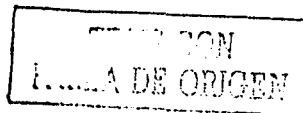
apuntaría en el sentido de que el Poder Constituyente pensó en otorgar la facultad de control jurisdiccional de la constitucionalidad a todos los jueces.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido desde el siglo pasado, que el artículo 133 Constitucional sólo establece el principio de supremacía constitucional, pero no otorga competencia para efectuar el control de constitucionalidad, dado que los artículos 103, 104, 105 y 107 de la propia Constitución, facultan expresamente a los tribunales federales para llevar a cabo esa importante función.

La doctrina defiende esta postura aduciendo que el facultar a cualquier autoridad ordinaria a dejar de observar las leyes por considerarlas inconstitucionales, provocaría el caos al facultarse el incumplimiento de las leyes por la mera opinión de las autoridades que, en principio, están obligadas a cumplirlas.

Cuando Gabino Fraga fungió como Ministro de la Suprema Corte, presentó un proyecto en el que se reconocía el control difuso de la constitucionalidad y se autorizaba a las autoridades administrativas con facultades de decisión de declarar la inconstitucionalidad de las leyes que tuvieran que aplicar cuando esta fuera notoria; no obstante, el Pleno de nuestro máximo tribunal desestimó el proyecto, reafirmando la tesis de que sólo los tribunales federales estaban facultados para llevar a cabo la declaración de inconstitucionalidad.⁵¹

⁵¹ *Apud*. REVISTA DE LA ESCUELA NACIONAL SUPERIOR DE JURISPRUDENCIA, enero-junio 1942, bajo el título "¿Pueden Conocer de Problemas de Constitucionalidad de leyes, autoridades distintas al Poder Judicial de la Federación?"; citado por JUVENTINO V. CASTRO y CASTRO, El artículo 105 Constitucional, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997. p.37.



En nuestros días, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha confirmado esta exposición en los siguientes términos:

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.⁵²

Razón por la cual, éste es el criterio obligatorio en el sistema jurídico mexicano, pues como se advierte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la máxima intérprete del texto constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, algunos doctrinarios no están de acuerdo, tal es el caso del Magistrado German Eduardo Baltazar Robles,⁵³ quien considera que el artículo 133 de la Ley Suprema es claro en establecer que todos los jueces de los

⁵² Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo X. Agosto de 1999, página 5.

⁵³ BALTAZAR ROBLES, German E. *Op. Cit.*, p. 41.



Estados, es decir, los tribunales locales, deben ajustarse a la Constitución a pesar de lo que dispongan las normas estatales, lo que implica que, si están obligados a aplicar la Constitución, leyes Federales y tratados sobre las propias Constituciones y leyes locales, debe reconocérseles el medio indispensable para que puedan cumplir con esa obligación, que es la declaración de inconstitucionalidad de las normas estatales contrarias al texto constitucional, pues de otra forma se les impone una obligación pero no se les faculta a llevar a cabo los actos necesarios para cumplirla, lo cual es un contrasentido.

También aduce el citado doctrinario, que respecto a las objeciones que se hacen al control difuso, consistente en "cualquier autoridad" podría dejar de aplicar las leyes que considerará inconstitucionales, considera que carece de fundamento, pues el artículo 133 citado se refiere expresamente a los jueces, es decir, a los tribunales que integran el Poder Judicial, lo que impide reconocer esa facultad a las demás autoridades, sean administrativas o legislativas.⁵⁴

Por otra parte, el control concentrado, se caracteriza por ser un mecanismo de control exclusivo de un tribunal especializado, llamado Tribunal o Corte Constitucional (en México, Suprema Corte de Justicia), conforme a la tesis de que es preferible, de una manera general, reducir lo más posible el número de autoridades supremas encargadas de *decir el derecho*, sus resoluciones tienen efectos generales o *erga omnes* y procede en vía de acción, aunque también tiene cabida la vía incidental. Cuando en un juicio común se plantea incidentalmente la inconstitucionalidad de una

⁵⁴ *Ibidem*, p. 41.



ley, el juez ordinario debe remitir la cuestión al Tribunal Constitucional para que resuelva sobre el particular.

En este sentido cabe hacer un paréntesis, para establecer que es lo que se entiende por Tribunal Constitucional, siendo éste un órgano de naturaleza constitucional, no integrado, en sentido estricto y desde una perspectiva orgánica en el Poder Judicial, sus funciones son, fundamentalmente, el control de constitucionalidad de las leyes y la protección de los derechos y libertades fundamentales a través del recurso de amparo y otras acciones de control de constitucionalidad, sin perjuicio de otras competencias.⁵⁵

La razón de ser de este Tribunal tiene su base en la doctrina de la supremacía de la ley y de la separación de los poderes, con la exclusión de un poder de control de la ley por parte de los jueces comunes. Los jueces comunes son incompetentes para conocer de la validez de las leyes. En este caso deberán suspender el proceso pendiente ante ellos, a fin de promover ante el Tribunal Especial Constitucional la cuestión de constitucionalidad surgida con ocasión de tal proceso.

La base doctrinaria de este sistema es la consideración de que la cuestión de constitucionalidad de las leyes requiere, por su importancia de jueces dotados de un conocimiento jurídico, de un prestigio y de una independencia superiores a los de los jueces ordinarios. Este sistema constituyó una trascendente innovación teórica y práctica en el tema de la defensa de la Constitución; apareció por vez primera en la

⁵⁵ Vid. LUCAS VERDÚ, Pablo, Compilador, Raúl Canosa Usera, et. al., Coordinadores, *Prontuario de Derecho Constitucional*, Op. cit. p. 222.



ESTADO CON
LÍMITE DE ORIGEN

Constitución Austriaca de 1920, obra de Hans Kelsen, razón por la cual algunos teóricos lo denominan "sistema austriaco".

Un número importante de Estados ha adoptado este sistema, tal es el caso de España, que tiene un Tribunal Constitucional; Italia, con su *Corte Costituzionale*; De Alemania que cuenta con su *Bundesverfassungsgericht*; además de Turquía y Portugal, además se extiende al continente Americano en países como Chile, Guatemala, Ecuador, Perú y Colombia.⁵⁴

Finalmente, regresando a nuestro país, el control de constitucionalidad concentrado que sostiene la Suprema Corte se ejerce siempre por vía de acción y nunca por vía de excepción, sin que exista la posibilidad de que proceda de oficio.

1.6.3. MEDIOS GENERALES Y ESPECIALES.

En cuanto a los efectos del control pueden distinguirse en general o especial, según que la sentencia que declare la ilegitimidad opere invalidando la ley *erga omnes* y la haga perder su eficacia para siempre o bien sólo determine que la ley no es aplicable al caso concreto limitando sus efectos al mismo. Es lo que se llama alcance del control del órgano al cual se están encomendadas las funciones, que puede consistir por lo tanto, en dar definiciones generales de constitucionalidad, con motivo o no de un caso concreto, o fijar la constitucionalidad refiriéndose únicamente a un caso concreto y circunscribiendo a éste su eficacia.

⁵⁴ Vid. COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.* pp. 44-45, 55.



En la primera hipótesis, el órgano ante quien se impugna la ley reconoce la inconstitucionalidad de ésta y por lo mismo al resolverlo así, tiene como efecto que se deje sin efectos para todos, como en el caso de la controversia constitucional cuando se está en los supuestos previstos en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional. En la segunda hipótesis, el control implica la declaración del órgano que conoce de la impugnación con efecto únicamente para el que interviene en el caso. Este era, el sistema mexicano, pues sólo regulaba la figura del juicio de amparo. De tal modo, si el tribunal admite que la ley impugnada es inconstitucional, la deja sin aplicar, en el caso particular y en relación al quejoso, sin anular la ley.⁵⁷

1.7. CONTROL JURISDICCIONAL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO.

En este apartado, nos enfocaremos a realizar un breve estudio sobre la importancia y desarrollo del control jurisdiccional de la constitucionalidad, para posteriormente acotar, establecer su connotación y el grado de evolución que ha alcanzado en nuestro país.

De hecho, la posibilidad de realizar un control jurídico inicia con la capacidad de controlar la constitucionalidad, lo cual es solamente posible en el momento en que se da el tránsito de una concepción política de la Constitución hacia un concepto

⁵⁷ VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar, *El Control de la Constitucionalidad de la Ley*, México, Editorial Porrúa, 1978, p. 128.



normativo. Dicho cambio no es simple, y deriva de diversas consideraciones en cuanto a la forma y la estructura interna de la Constitución como norma jurídica.

La separación relativa de funciones a partir de su otorgamiento prioritario a un órgano estatal conduce al equilibrio en el ejercicio del poder, al permitir el establecimiento de relaciones de coordinación y cooperación entre los diversos órganos. Esta interdependencia funcional genera un sistema de control que se integra dentro de la estructura generalmente tripartita del ejercicio del poder, que obedece a la tradición, y al tipo de funciones que esencialmente ejercen.

La Constitución, al ser la norma jurídica que organiza y determina el ejercicio del poder político, garantizando así la libertad individual, debe prever y regular el funcionamiento de controles de poder, ya que una de sus funciones es posibilitar y garantizar un proceso político libre, constituyendo, racionalizando y limitando a la vez el poder público.

La rigidez de la teoría clásica de la división de poderes de Montesquieu no es dable en la actualidad porque eliminaría múltiples posibilidades de relaciones interórganicas que podrían tomar carácter de control. Sin embargo su esquema sirvió de pauta para establecer la estructura funcional de los Estados modernos. La finalidad de la división de funciones no se reduce a su distinción, sino también contempla el equilibrio e independencia de los órganos que la realizan, logrando un balance que impida el ejercicio excesivo de las facultades de un órgano, o la supresión de otro.

Por la función que realizan los tribunales pueden ejercitar importantes y además eficaces controles interorgánicos del ejercicio del poder político, que se pueden resumir



en el control de constitucionalidad y de la legalidad de los actos de la administración pública.

El control de constitucionalidad es un control jurídico aún cuando el alcance de las resoluciones judiciales pueda tener efectos políticos, o que por su fuerza o alcance adquiera el carácter de decisión política respecto de otros órganos constituidos. No se trata de un control de oportunidad, y la intervención de los órganos judiciales se limita a las demandas que se interpongan o bien a la resolución de los casos que impliquen un control abstracto de las normas.

Ahora bien, por el tipo de funciones que la Suprema Corte ejerce no es un órgano que exclusivamente resuelve conflictos, sino que debe operar como factor de equilibrio entre los poderes de la Unión para resolver las controversias de carácter litigioso que pudieran suscitarse entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y entre los Estados y la Federación, garantizando el principio de división de poderes y el federalismo.

Si la función jurisdiccional se presenta como una actividad del Estado que vela por el cumplimiento de las normas cuando éstas no son respetadas voluntariamente, el control judicial de las leyes se presenta como un cumplimiento de la actividad legislativa para que éste no transgreda el marco dibujado por la Constitución. De ello depende en buena medida la efectividad de este texto. Sólo cuando los jueces la hagan respetar, su condición de norma fundamentadora de todo ordenamiento jurídico será real.⁵⁸

⁵⁸ NOTA: En este sentido Gustavo Zagrebelsky ha señalado que los jueces han asumido el papel de garantes de la complejidad estructural del derecho en el Estado Constitucional. Vid. *Il Diritto mitte. Legge diritti giustizia*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1992, p 28, Traducido al castellano por Marina Gascón, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Editorial Trotta, 1995.



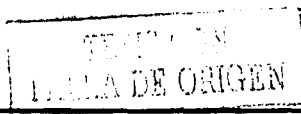
Que razón tiene el doctrinario Rubio Llorente⁵⁹, al decir que la Constitución será una realidad cuando todos la hagamos eficaz, y a los jueces corresponde sobre todo la noble tarea de dotarla de eficacia y a ellos incumbe su interpretación.

La eficacia directa de la Constitución hace al Poder Judicial independiente del ejercicio de la función legislativa por parte del Congreso; sin embargo, al expedir la ley correspondiente, el Poder Legislativo puede, de conformidad con la Constitución, limitar las facultades del Poder Judicial. En éste, como en el caso de la regulación de la jurisprudencia, encontramos elementos de control del Poder Legislativo frente al Judicial.

El Poder Judicial cumple con un papel de control no solamente respecto del Poder Legislativo, sino también respecto del Ejecutivo, y en muchas ocasiones por el tipo de funciones que realiza se convierte en un factor del control de la estructura federal de un Estado, principalmente en virtud de la distribución de competencias entre los Estados y la Federación.

En este sentido, las funciones que realiza la Suprema Corte de Justicia reflejan su carácter de órgano de orden constitucional, lo cual significa que no opera como un órgano federal, sino en virtud de la competencia constitucional que ejerce se coloca por encima de los órganos en conflicto como órgano neutro, lo cual le permite vigilar la conformidad de los actos de la Federación, los Estados y los municipios a la Constitución.

⁵⁹ RUBIO LLORENTE, *La forma del poder, estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 62.



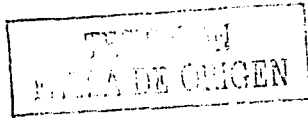
El control judicial de la constitucionalidad puede ser preventivo, y su principal efecto sería impedir que la ley, que contravenga formal o materialmente a la Constitución, entre en vigor, o bien que se modifique y pase de nuevo a discusión. El control puede también ser posterior, cuyo efecto sería dejar sin efecto la ley inconstitucional o privarla de validez para el caso determinado.

La cuestión fundamental radica en que la inconstitucionalidad no es evidente, por lo tanto, se requiere de órganos especializados con la capacidad de analizar las normas y de realizar la evaluación de la constitucionalidad, es decir, se hará manifiesta mediante la interpretación y normalmente en virtud de un conflicto determinado. Es por ello que la función de control de constitucionalidad es atribuida a los órganos judiciales, puesto que es en un proceso judicial donde el problema es detectado.

Las reformas de 1994 hacen que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se parezca más a un Tribunal Constitucional, ya que sus funciones se concentran en la protección de la Constitución. La función de control de constitucionalidad de los actos de la autoridad es la principal garantía de la supremacía de la Constitución y del Estado de Derecho, ya que no basta con que se establezcan límites al ejercicio del poder público mediante una distribución funcional, sino que se requiere que un órgano que vigile que los mismos se acaten, o, en su caso, los haga cumplir.

Confirma lo anterior la misma exposición de motivos a la reforma citada, la cual indica:

...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.*⁶⁰

En este sentido, la ministra Olga Sánchez Cordero, aduce:

*Al establecer dichas facultades a favor de la Corte, comenzó un proceso de transformación en materia de impartición de justicia que se encaminó a consolidar a la Suprema Corte como Tribunal Constitucional y otorgar mayor fuerza a sus decisiones: [...] ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes que produzcan efectos generales y dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.*⁶¹

La escasa aplicación del artículo 105 en relación con las controversias constitucionales se debió en parte a la forma errónea en que se comprendía la operatividad de la Constitución, ya que en muchos casos ha llegado a negarse su eficacia directa, por lo que los actores correspondientes consideraron que al no existir una ley reglamentaria el procedimiento no podía accionarse.

De forma tal que, se situaba únicamente el control de constitucionalidad en el sistema que encomendaba dicha cuestión al Poder Judicial Federal a través del Juicio de Amparo, con eficacia solamente respecto al individuo que solicita la protección.⁶²

Un cambio relevante en materia de control se dio en la forma de participación en el control de constitucionalidad, ya que las minorías de las Cámaras del Congreso de la

⁶⁰ NOTA: Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta por el Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, el 5 de diciembre de 1994 al Congreso de la Unión por medio del Senado de la República.

⁶¹ SÁNCHEZ CORDERO, Olga, "La controversia constitucional", *Causes*, año 1, número 3, julio-septiembre 2002, México, Facultad de Derecho UNAM, p. 22.

⁶² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1970 p. 484.



Unión, de las Legislaturas Locales y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fueron legitimadas, al igual que el Procurador General de la República, para plantear la inconstitucionalidad de leyes en el ámbito de sus competencias, previéndose que las resoluciones puedan invalidar con efectos generales la norma que sea declarada inconstitucional. Así, las minorías pueden ejercer, vía Poder Judicial, una facultad de control posterior de las leyes aprobadas con las cuales no estuvieron de acuerdo.

Las controversias del artículo 105 pretenden mantener la vigencia del principio de división de poderes y de la distribución competencial entre los distintos niveles de la Federación, como un verdadero mecanismo de control del ejercicio del poder, permitiendo la cesar los efectos de manera general de los actos de autoridad, mientras que el amparo como control concreto garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales a los individuos, en virtud de lo cual las resoluciones tienen efectos relativos.

La declaración general de inconstitucionalidad de las normas no es una innovación. La intención del constituyente fue establecer un procedimiento distinto en el artículo 105, por lo cual no se le pueden atribuir efectos relativos a las resoluciones que se emitan en dicha materia, salvo en algunos casos, ya que de otra forma el constituyente no hubiese actuado de manera racional, y la reproducción de dichos artículos se convertiría en una redundancia.

La declaración de dejar sin efectos la norma con consecuencias generales permite eliminar del sistema de normas que contravienen a la Constitución reforzando



COPIA
ORIGEN

su supremacía. La declaración de inconstitucionalidad no puede tener efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna, salvo en materia penal y de conformidad a las reglas establecidas en el artículo 14 constitucional, es decir, siempre y cuando no causen en perjuicio a persona alguna.

Actualmente, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad previstas en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, respectivamente, cumplen las "condiciones esenciales de los órganos de poder" por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, y culmina el proceso de transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional.⁶³

Ahora bien, en el sistema jurídico mexicano existen los siguientes medios de control de constitucionalidad:

- a) El juicio de amparo;
- b) La controversia constitucional;
- c) La acción de inconstitucionalidad;
- d) Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia;
- e) Juicio Político;
- f) Juicio reivindicatorio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;

⁶³ AGUILAR ALVAREZ DE ALBA, Javier, " La reorganización de la Suprema Corte y la creación del Consejo de la Judicatura fortalece el ejercicio del Poder Judicial", en ARS IURIS, revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, número especial, Reforma Judicial, Vol. 13, México, 1995, p. 43.

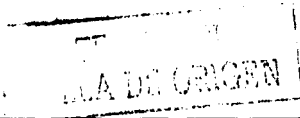


- g) El juicio de revisión constitucional electoral; y
- h) Quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

A continuación, procederemos a referir someramente estos medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad, con excepción de la facultad de investigación de la Corte y la queja ante la Comisión Nacional de los Derechos humanos, las cuales no son medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad, pero por su importancia al control de la constitucionalidad las analizaremos acotadamente.

a) El juicio de amparo es una institución jurídica diseñada exclusivamente para proteger las garantías individuales contra actos de autoridad violatorios o lesivos de las mismas. Conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales, así como a los relativos de la ley de Amparo, este recurso se caracteriza estructuralmente por lo siguiente:

- Es procedente sólo a petición de parte, es decir, por iniciativa de la parte cuyos derechos han sido afectados;
- Debe existir un agravio personal y directo sobre la esfera jurídica de un sujeto individualizado de derecho, público o privado (persona física o colectiva).
- El amparo es definitivo, es decir que este es procedente, con las excepciones del caso, sólo cuando se han agotado todos los recursos legales disponibles para combatir el acto de autoridad que se impugna;
- El amparo sólo se puede tramitar ante el Poder Judicial Federal, conforme a las leyes (prosecución judicial);



- La sentencia sólo puede referirse a los conceptos de violación alegados, existiendo como equilibrio de este principio, el de suplencia de la queja.
- Los alcances de la sentencia de amparo son siempre relativos y sólo alcanzan a las partes que intervienen en el juicio.

Este último aspecto connatural al juicio de amparo, es el que dificulta y hace casi imposible que esta institución, por más que se le fuerce o tuerza (amparo contra leyes y en general, contra actos de esa misma naturaleza), pueda operar como un medio omnicompreensivo de control de constitucionalidad.⁶⁴

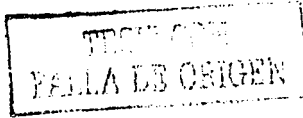
Sin lugar a dudas, el juicio de amparo es el más desarrollado en doctrina y jurisprudencia, éste tiene la calidad de control de constitucionalidad, en tanto que es una institución que cumple con la finalidad de anular los efectos de los autos de autoridad violatorios de la Constitución (en específico de las garantías individuales), sin embargo, no es un medio de control adecuado para resolver todos los casos previsible de conflicto entre el ejercicio del poder público por los órganos constituidos del Estado en cualquiera de sus niveles (federal, local y municipal) y las normas constitucionales.⁶⁵

b) La controversia constitucional, figura motivo del presente estudio⁶⁶, constitucionales, se refiere a las facultades de la Suprema Corte para conocer de las controversias que se susciten entre la federación y un Estado, o entre éstos o entre los diversos órganos públicos, su reglamentación legal se contiene en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, publicada en el

⁶⁴ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op cit* p 289

⁶⁵ *Ibidem* p 248

⁶⁶ *Ibidem* pp 20-80



Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, en vigor treinta días después. A este ordenamiento se le hicieron reformas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, en vigor ese mismo día.

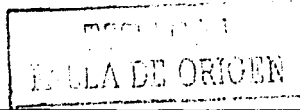
c) Las acciones de inconstitucionalidad se crearon en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, y su naturaleza jurídica aún no ha sido definida con exactitud. Su regulación también se contiene en la Ley Reglamentaria, antes citada. De esta forma. El Ministro Juventino Castro y Castro propone una definición de la acción citada en los siguientes términos:

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte una posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.⁶⁷

Siendo también, según el jurista en comento, el recurso político de una minoría –no menor de 33%, no mayor de 50%-, que pretende rescatar una decisión con la cual se inconforman –por razones de constitucionalidad-, después de haber perdido –frente a una mayoría- un debate democrático y una votación formal.

El objetivo de esta acción consiste en plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Carta Magna. Además, tanto la Constitución como la Ley Reglamentaria y la jurisprudencia, establecen que las normas de carácter general que pueden ser impugnadas vía el juicio de acción de inconstitucionalidad son aquellas que

⁶⁷ CASTRO y CASTRO, JUVENTINO V., *El artículo 105 Constitucional*. Op. cit. pp. 195-196.

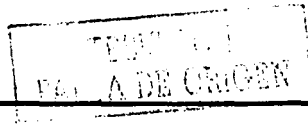


derivan del Congreso de la Unión, de las legislaturas estatales, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

d) Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia. Los procedimientos contenidos en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional, establecen la facultad de la Suprema Corte de la Nación para investigar violaciones graves a las garantías individuales o por violaciones al voto público, sólo en los casos en que pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Esta averiguación de hechos que pueden constituir una grave violación de garantías individuales no es una competencia jurisdiccional. Por tanto el pleno de la Suprema Corte no conoce, en esos casos, de una acción procesal, ni instruye o sustancia un procedimiento jurisdiccional y, por ello, no puede concluir dictaminando una sentencia que ponga fin a un litigio. Igualmente no procura, ante otro tribunal, la debida impartición de justicia y tampoco realiza lo que pudiera denominarse una averiguación previa a la manera penal, pues ello constituiría una superposición de la tarea investigadora con una averiguación ministerial y, además, podría originar duplicidad o una extensión de las funciones encomendadas constitucionalmente a las procuradurías de justicia.⁶⁸

Los sujetos legitimados constitucionalmente para iniciar el procedimiento son cinco: el Ejecutivo Federal, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, El Senado de la República, el gobernador de algún Estado y la propia Corte.

⁶⁸ REYES REYES, Pablo E., *Op. Cit.*, pp. 30-32.



Este procedimiento tiene un carácter potestativo, facultativo, que ese órgano decide si lo ejerce o se abstiene; sin que esto implique que la resolución en que se ordene o se niegue la investigación sea arbitraria, pues la decisión de ejercer o no la facultad conferida debe ser razonada en todos los casos. Los resultados obtenidos de la indagatoria tienen como efecto inducir a las autoridades competentes para iniciar los procedimientos que conforme a la legislación aplicable resulten conducentes.

e) Juicio Político, se refiere al sistema de responsabilidades de los servidores públicos que no permita la impunidad. Dicha responsabilidad política se determina en la propia Constitución. Para el jurista Elisur Arteaga Nava⁶⁹ el juicio político es, ante todo, un instrumento de poder; tiende a hacer llevaderas las relaciones de sometimiento y obediencia. Responde a una moral: la del dominio.

La teleología del juicio político consiste en establecer un enjuiciamiento especial o un procedimiento previo para el procesamiento de los altos funcionarios, es decir, a los titulares de los poderes públicos, a quienes se les otorga una inmunidad procesal relativa para que acusaciones temerarias o notoriamente infundadas no entorpezcan sus funciones. Tal inmunidad recibe el nombre de fuero, concepto que evoca los antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por la justicia común. Actualmente, este fuero implica simplemente una inmunidad procesal preventiva, sin que ello implique que los servidores públicos con fuero, una vez desaparecido éste, puedan ser sujetos a una investigación penal.

⁶⁹ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Op. cit. p.957.



TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

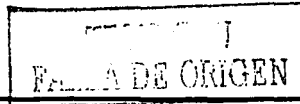
6-4

El juicio político es un procedimiento de excepción porque se sigue a funcionarios expresamente señalados y porque sólo en forma aislada y ocasional el Congreso de la Unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar, y ejerce funciones materialmente jurisdiccionales. Es uninstancial, se inicia con el acuerdo que emite el presidente del Senado en el sentido de declararse constituido en gran jurado y concluye con una resolución que condena o absuelve al reo. Además tiene la característica de ser sumarísimo, pues no existe ni admite excepciones dilatorias, ni tampoco puede haber incidentes de previo y especial pronunciamiento.

f) Juicio reivindicatorio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Debe considerarse como un mecanismo paralelo al juicio de amparo, en su función primordial como protector de los derechos humanos. Es indiscutible que los derechos políticos son derechos humanos, como lo demuestran las Constituciones contemporáneas, así como los tratados internacionales de derechos humanos, etcétera.

En nuestro sistema jurídico únicamente son objeto de la protección mediante el juicio en cita, los derechos que se enumeran en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que dice:

Artículo 79. 1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales sólo procederá cuando el ciudadano, por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos...



Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio que se comenta tienen el carácter de definitivas e inatacables, es decir, constituyen cosa juzgada, y sus consecuencias podrán consistir en:

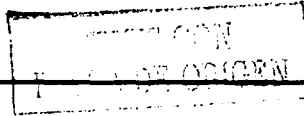
1. Confirmar el acto o resolución impugnada
2. Revocar o modificar el acto o resolución motivo de impugnación y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

En el supuesto de que por razones de tiempo o por imposibilidad técnica o material, la autoridad responsable no pueda incluir al promovente que tuvo una sentencia favorable en la lista nominal de electores o a expedirle el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo, así como una identificación para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho al voto el día de la jornada electoral.⁷⁰

g) Juicio de revisión constitucional electoral, se encuentra previsto en el libro cuarto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que comprende los artículos 86 a 93, mediante el cual se garantiza la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; de este juicio conoce también el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los requisitos para la procedencia del juicio revisión constitucional electoral son:

⁷⁰ REYES REYES, Pablo E., *Op. Cit.*, pp. 49-50

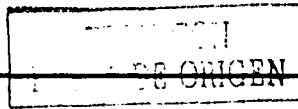


- Que los actos reclamados sean definitivos y firmes.
- Que violen algún precepto constitucional.
- Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.
- Que la resolución solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.
- Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.
- Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o dejado sin efectos.

La ley legitima para promover este tipo de procedimientos sólo a los partidos políticos, a través de sus representantes legítimos.

Los efectos de las sentencias que resuelvan el fondo del juicio pueden ser de distinta naturaleza:

1. Confirmar el acto o resolución impugnado.



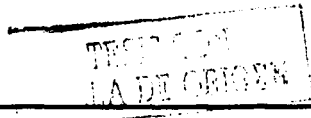
2. Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer el necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido.⁷¹

Debe precisarse, que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación goza de competencia de control de constitucionalidad limitada al examen de constitucionalidad de los actos de autoridades electorales, federales o locales, sin que pueda legalmente examinar y, menos aún, declarar la inconstitucionalidad de las leyes electorales, con base a que el artículo 105, fracción II, tercer párrafo, constitucional, prevé que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución, es la acción de inconstitucionalidad.

h) Quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede iniciar el procedimiento para conocer si hay o no violación de Derechos Humanos a través de dos caminos: de oficio o por queja presentada ante la propia Comisión.

Las quejas pueden ser presentadas por todas aquellas personas que tengan conocimiento de una violación de derechos Humanos, resultaren o no perjudicadas por ellas. Este concepto es amplísimo y supera el formalismo jurídico que exige que quien ocurre a un tribunal u órgano demuestre tener interés jurídico para ello, o sea que se encuentra en el supuesto que señala la norma. En el caso de la Comisión Nacional *cualquiera* que conozca de la existencia de una violación a los derechos Humanos

⁷¹ *Ibidem* p. 82



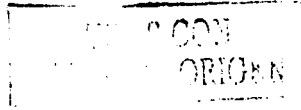
puede presentar la queja y en realidad así sucede: muchas de éstas se conocen a través de los organismos no gubernamentales pro-defensa de los Derechos Humanos.

Las quejas deben presentarse por escrito y no deben de ser anónimas. Si quien la presenta no sabe escribir, la Comisión lo auxilia y lo mismo hace si necesita un traductor.

Lo primero que la Comisión Nacional realiza ante la presentación de la queja es examinar si es competente o no. Si no es competente, por escrito se lo hace saber al quejoso y le expresa las razones de la incompetencia, así como, si existe y aun tiene derecho a ello, a cuál órgano acudir. En cambio, en todos los casos que la Comisión Nacional es competente, se abre un expediente y se solicita a la autoridad señalada como responsable el envío de un informe sobre los hechos que se aducen dentro de un término de quince días naturales. Se abre un periodo probatorio para desahogar las pruebas presentadas por las partes y la Comisión Nacional puede realizar las investigaciones que juzgue necesarias para la buena integración del expediente.

Una vez terminado el procedimiento, caracterizado por su falta de formalismo que se debe desahogar, se examina el expediente y de acuerdo con las constancias y pruebas en él contenidas se podrá declarar la no responsabilidad de la autoridad o la emisión de una recomendación a la autoridad que ha violado un derecho humano.

Todas las gestiones realizadas ante la Comisión serán gratuitas y se evitará el burocratismo y formalismo. Siendo el término para presentar la queja es de un año, contado a partir de que se tuvo conocimiento de la violación del derecho humano.



En conclusión, en nuestro país aún no ha sido desarrollado un sistema eficaz de control de constitucionalidad. Este sistema ha girado en torno a un sólo medio de control, el amparo, el cual ha sido sin duda, un elemento estructural deficitario y poco eficaz para el funcionamiento democrático y estrictamente constitucional de los órganos que ejercen el poder público.⁷²

Termino éste capítulo con las palabras del jurista Juan Manuel López Ulla⁷³, en el sentido de que es inconcuso que:

La mejor forma de proteger la primacía de la Constitución es velando por su aplicabilidad día a día, en este sentido la actividad fiscalizadora realizada por los jueces, asegurando la observancia práctica de la Constitución en el desarrollo concreto de las relaciones sociales, adquiere una excepcional importancia.

⁷² *Ibidem.* p. 330.

⁷³ LÓPEZ ULLA, Juan Manuel, *La cuestión de inconstitucionalidad en el Derecho Español*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. S.A., Madrid, 2000. p. 22.



UNAM
ORIGEN

"Cada Constitución tiene su propia historia y a menos que sea interpretada a la luz de la misma, queda expuesta a que se le atribuyan propósitos que nunca estuvieron en la mente del pueblo que la aprobó."

Superior Tribunal del Estado de Michigan. USA.

CAPITULO SEGUNDO

2. LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.

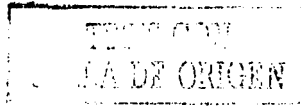
2.1. LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.

Es preciso, antes de ahondar en el origen de la controversia constitucional en México, entender el presupuesto jurídico del control de constitucionalidad a cargo del Poder Judicial, para lo cual es preciso retomar brevemente algunos aspectos de la teoría de la división de poderes.

Montesquieu señaló que la administración de justicia es un atributo soberano, distinto de las facultades ejercidas por los poderes Ejecutivo o Legislativo.

A partir de la promulgación de las Constituciones norteamericana y de la República Francesa, influenciadas ambas por Montesquieu, el Poder Judicial adquirió reconocimiento y categoría de tal, a la vez que los miembros de esta jurisdicción fueron designados en forma directa por el Ejecutivo, o bien por elección popular. De acuerdo a estos antecedentes de conformación del poder judicial, se está en posibilidad de analizar una de las facultades más importantes otorgadas por la Constitución, como es la de conocer la constitucionalidad de las leyes.

De esta manera, el primer documento fundamental que consagra la figura jurídica de la controversia constitucional, fue el que introdujo al mundo político los



Estados Federados: la Constitución de 1787 de los Estados Unidos de América. En su artículo 3º, sección II, inciso I, atribuye a la Corte Suprema de Justicia la resolución de:

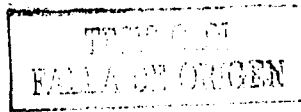
- Los conflictos que se generen entre dos Estados y,
- Aquellas controversias en que la Federación fuera parte.

La Sección II del artículo indicado, señala a la letra:

*El Poder Judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los Tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules, en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítimas; en las controversias que sean parte de los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de otro, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos de éste y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros...*⁷⁴

El criterio se ha definido a que sea el poder judicial quien conozca, en última instancia, de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de gobierno Federal de los Estados, en tanto den lugar a una controversia de orden judicial.

⁷⁴ Vid. VALLARTA PLATA, JOSÉ GUILLERMO, *Introducción al estudio del derecho constitucional comparado*, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 95.



Esta institución, según el autor Carlos A. Morales-Paulín, fue recogida por las Constituciones mexicanas de 1824, en su artículo 137, fracción I; la de 1857, artículos 97 y 98; y 1917 artículo 105.⁷⁵

2.2. NATURALEZA JURÍDICA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.

Es un valor entendido que el principio de división de poderes tolera la interdependencia en la formación y actuación de un límite a éstos, de tal manera que ningún poder pueda invadir el ámbito competencial de los demás; es decir, que no se pueden alterar los rasgos esenciales de su ámbito de funciones. Ello supone que ningún poder pueda ser reducido a la condición de órgano de ayuda o ejecución de otro⁷⁶.

Con base a lo anterior, fue creada la controversia constitucional, entendida como un juicio federal planteado entre órganos públicos, en virtud del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina la constitucionalidad de las normas generales o actos de autoridad emitidos por el sujeto demandado, con base a los conceptos de invalidez expresados por el sujeto actor.⁷⁷

En otras palabras, es un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad y ejercen facultades o atribuciones que les han sido asignadas, que se plantea y tramita

⁷⁵ MORALES-PAULÍN, Carlos A., *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Op. cit. p. 340.

⁷⁶ SOLOZÁBAL ECHEVERRÍA, J.J., "Separación de Poderes", en Aragón Reyes, Manuel, *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, T. I. Civitas, Madrid 2001.

⁷⁷ BALTAZAR ROBLES German Eduardo. Op. cit., p. 45.



ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya finalidad es examinar la adecuación de la norma o acto controvertido a las disposiciones constitucionales. Se centra, más no es lo único que conoce, en la posible invasión de esferas competenciales. Su objetivo es enmendar una violación a la Constitución por lo que la resolución que dicte el Pleno debe disponer, el cese de los efectos del acto impugnado por ser contrario a la Norma Suprema; es en ese contexto que se habla de conceptos de invalidez y no de agravios. En consecuencia, la forma de juicio está determinada por la existencia de demanda y contestación, periodo probatorio y resolución jurisdiccional de la litis planteada, lo que significa que se cumple el modelo del contradictorio básico.

En suma, la controversia persigue, en un juicio simple, llano, exento de tecnicismos y sumario, constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos por la propia Constitución Política del país a lo que ella dispone; las partes, cuando la plantean, buscan hacer cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida o la invalidación de un acto de autoridad que es contrario al texto constitucional.

La competencia de la Corte sólo se surte cuando estén de por medio cuestiones de constitucionalidad, no comprende otro tipo de materias; dado que se trata de una competencia privativa, quedan fuera de su conocimiento todas aquellas materias que no estén relacionadas expresa y directamente con la Carta Magna. No pueden plantearse mediante ella cuestiones de legalidad.⁷⁸

⁷⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur. *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, El caso Tabasco*, México, Editorial Monte Alto, 1996, p. 10.



En este tenor, me permito hacer un paréntesis para distinguir las cuestiones de legalidad de aquellas a que se refieren a la constitucionalidad. Dicho de mejor forma, ante los tribunales más altos de un país se puede plantear una controversia donde se alegue la incorrecta u omisa aplicación de la ley al caso concreto, que en muchos países se conoce como recurso de casación, y en la cual no se discute la validez de esa ley que se aplica o se va aplicar; frente aquellas otras controversias en que precisamente el motivo de la controversia es que la ley que se aplica o se quiere aplicar no está ajustada a las disposiciones o mandatos de la Constitución. En otras palabras se califica de inconstitucional y por lo tanto no válida o no aplicable, precisamente por su indebido ajuste a lo dispuesto constitucionalmente.⁷⁹

Continuando con la competencia de nuestro Máximo Tribunal, esta implica, la revisión de la constitucionalidad de los actos en sentido amplio, es decir, a todos aquellos realizados por la autoridad en ejercicio de sus funciones, sean administrativas, legislativas o judiciales, salvo en el caso en que se haya previsto expresamente un procedimiento especial. El término "disposiciones generales" permite dejar abierta la puerta para la impugnación de todo tipo de actos normativos como son: las leyes, las reformas a las constituciones, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos e incluso, la jurisprudencia que integren los tribunales locales, etcétera, independientemente de su rango o del órgano emisor, siempre y cuando no se trate de normas individualizadas.

⁷⁹ CASTRO Y CASTRO. Juventino. *Ideas generales sobre la Suprema Corte como Tribunal constitucional*. La Justicia Mexicana hacia el siglo XXI, IJ-UNAM, Senado de la República, LVI Legislatura, México, Serie Estudios Doctrinales, Número 183, 2000, p.69.



Por disposición expresa, quedan fuera del ámbito competencial del Pleno de la Corte las cuestiones que, aunque de naturaleza constitucional, tengan contenido electoral; se entiende en su triple aspecto: federal, local y municipal.

De esta manera, la figura en investigación tiene por objetivo conocer de asuntos entre los miembros de la Federación y sus órganos de gobierno cuando tengan carácter controversial, excepto cuando versen sobre materia electoral⁸⁰. Como órganos no incluye al Poder Judicial, ya que éste dirime el conflicto. Los incisos a) a g) del multicitado artículo 105 se refieren a todo tipo de controversias y los incisos h) a k) en cambio, se refieren específicamente a la constitucionalidad de los actos de autoridad.

Por lo que respecta a su objeto de estudio, el tratadista José Ramón Cossío⁸¹ menciona que las controversias constitucionales tienen un doble objeto, según los casos en que procede plantearla a la Suprema Corte. Por una parte, como procesos para la resolución de conflictos entre órdenes u órganos de gobierno, tienen por objeto la asignación de las competencias controvertidas; por la otra, puesto que el conflicto materia de la controversia puede limitarse a un problema de mera legalidad, entonces la función en estos casos de la Corte sería principalmente de la regularidad jurídica en general, y en algunos casos, de control de regularidad constitucional.

⁸⁰ NOTA. La Suprema Corte en la tesis P. CXXVI/95, describe el significado de la materia electoral, como aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de los órganos de poder representativos del pueblo, a nivel Federal, estatal, municipal o del Distrito Federal. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, parte III, marzo de 1996. dicha jurisprudencia se encuentra vigente solamente respecto de la parte que define la materia electoral, dado que la prohibición para conocer de la constitucionalidad de la leyes electorales por vía de acción de inconstitucionalidad se suprimió con la reforma del 21 de agosto de 1996.

⁸¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 14ª Edición, Tomo II, 1999, pp. 1059-1067.



ESTADOS CON
FALLA DE ORIGEN

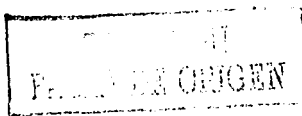
Para muchos juristas, no pueden ser objeto de una controversia cuestiones de legalidad, pues aducen, que el planteamiento y conocimiento de ellas se hace por otros titulares, mediante el ejercicio de otras acciones, con efectos diferentes y ante otro tipo de tribunales.⁸²

Por lo que se refiere al campo de acción de los poderes locales, las cuestiones de constitucionalidad que pueden ser motivo de una controversia son sólo aquellas que están relacionadas con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aquellas que son de la misma naturaleza, pero que estén relacionadas o deriven de la aplicación de las constituciones locales, son de la exclusiva competencia de los órganos jurisdiccionales locales, en aplicación del principio general que deriva del artículo 124 constitucional.

La redacción de los incisos h), i) y j) de la fracción I del artículo 105 constitucional pudiera llevar a suponer lo contrario, que la Corte tiene una competencia para conocer de las dos clases de inconstitucionalidades que pueden darse: las que tengan que ver con la general y las particulares de los Estados. A primera vista parece que las partes y la Corte gozan, en la materia, de una acción y competencia genérica: "... sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales".

Sin embargo, cuando en la citada fracción se alude a cuestiones de constitucionalidad necesariamente se está refiriendo a aquellas que tengan relación con la general. De esta manera, si del texto de la Constitución Federal no se desprende que la resolución de las cuestiones de constitucionalidad local deban ser resueltas por los

⁸² *Vid. Supra.* p. 20.



tribunales federales, dado a que a ellas se dan y deben ser resueltas, los tribunales locales, concretamente del Tribunal superior de Justicia, en observancia al sistema federal y a lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, debe conocer de las controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de la Constitución local, ello con independencia de lo que disponga la Constitución o leyes locales.⁹³

En estos términos, no olvidemos que la Carta Magna ha optado por un sistema mixto de atribución de facultades, por lo que determinan la competencia de los poderes locales, la Constitución general primordialmente en los artículos 3º, 107, fracción XII, 119, 120, 121, 132, 133, entre otros, y las particulares de los Estados. Así, el carácter de suprema de aquella, es suficiente con que la general la atribuya, expresa o implícitamente, a los poderes de los Estados, para que se entienda conferida, independientemente de que así lo reconozcan o no las constituciones locales. Suponer que es necesario que la atribución de la facultad se reitere en las constituciones y leyes locales sería permitir la posibilidad de que la general perdiera su carácter de suprema y hacer que dependiera su vigencia de que así lo dispusiera el orden normativo local.

Va contra la naturaleza de un sistema federal de gobierno el suponer que los tribunales federales, y no los locales, son competentes para conocer de todo tipo de controversias en que estén de por medio cuestiones de constitucionalidad; para que ello fuera así se requeriría de un texto expreso que, como salvedad al principio general que se desprende del artículo 124, así lo permitiera; no lo hay.

⁹³ ARTEAGA NAVA, Elisur, *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. El caso Tabasco. Op. cit.*, p. 11



LA DE ORIGEN

No obstante, en contra de los argumentos vertidos, nuestro Máximo Intérprete se ha declarado competente para dirimir situaciones, que a primera vista y según lo expuesto, debiesen conocer los Tribunales Locales, un claro ejemplo de lo anterior, son las controversias promovidas por los municipios de Mexicali vs. Gobierno de Chihuahua, en las que se consideró competente la Suprema Corte, para conocer cuestiones relacionadas con la constitucionalidad local.⁶⁴

En relación con la sentencia, ésta tiene en la controversia constitucional efectos vinculatorios, es decir, lo resuelto tiene efecto de cosa juzgada y obliga a las partes que intervinieron en el juicio, y en ciertos casos, tiene como característica especial y propia que los efectos de las resoluciones, no se limitan a quienes fueron partes, sino que pudiesen tener efectos generales.

En específico, la fracción I del artículo 105 constitucional establece que en los casos en que las controversias versen sobre disposiciones de carácter general de los Estados o de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos de los incisos c), h) y k), que se refieren a conflictos entre órganos, para que la resolución tenga efectos generales debe ser votada la resolución por una mayoría calificada de Ministros, de por lo menos ocho votos. De conformidad con el artículo 42 de la Ley Reglamentaria en las controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación, el Pleno de la Suprema Corte debe declarar desestimada la controversia, motivo por el cual algunos autores afirman que la resolución no surtirá efectos ni siquiera entre las partes. En este sentido, nosotros somos de opinión adversa pues la votación calificada únicamente atañe a los efectos generales de la declaratoria

⁶⁴ Vid. Controversia constitucional 1/90



de inconstitucionalidad, pero no debe atender a lo fundado o infundado de la controversia. En los demás casos a que se refiere la fracción I del artículo 105, la resolución surtirá efectos solamente entre las partes en la controversia.

La razón por la cual el legislador atribuyó, a las sentencias que dicte el Pleno de la Corte efectos generales, fue para reducir el número de cuestionamientos de los que debe conocer y con el objeto de preservar el principio de seguridad jurídica, que pudiera ser cuestionado en forma reiterada si se permitiera a los particulares tener acceso a esa vía de defensa. De esta forma, sólo se permite recurrir a ella a ciertos entes, poderes y órganos expresamente determinados, pues se trata de una defensa con efectos generales de acceso restringido.

Con base a lo aquí expresado y con el objeto de precisar únicamente en este punto dónde se ubica la institución jurídica de la controversia constitucional, se puede referir a ella como un instrumento, mecanismo o medio de control de constitucionalidad por virtud de la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquiere el carácter de verdadero Tribunal Constitucional, pues "ese procedimiento diverso del amparo" se creó gracias a la iniciativa presentada por el entonces Ejecutivo de la Nación⁸⁵, por lo que la resolución tendrá carácter general y atenderá cuestiones tanto de la parte dogmática como de la parte orgánica del Código Supremo.

De esta manera, se puede decir que la intención del legislador al reformar esta institución jurídica fue con la finalidad renovar y crear nuevos mecanismos e instrumentos para hacer posible y vigentes los postulados y contenidos del nuevo

⁸⁵ Vid. *Infra*, p. 101.



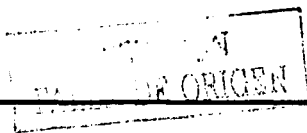
federalismo en un auténtico Estado de Derecho y definir el carácter de la Corte como Tribunal Constitucional e último intérprete de la Carta Magna.

2.3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

Es importante destacar la importancia que tiene la historia en la estructura actual de nuestro sistema jurídico y en específico, en la figura motivo de estudio.

En nuestros días las controversias constitucionales son una institución que ha sido engrandecida a través de la reforma constitucional, también denominada judicial, misma que le dio vitalidad a tal juicio como medio de defensa y a su fin, que es la solución de conflictos entre entes del poder público.

Sin duda, esta institución adquirió gran vigencia, derivado también de la composición política que vive nuestro país desde finales de los años ochenta, en los cuales significó la llegada a un poder estatal de diverso partido político al otrora reinante, así como el crecimiento del número de municipios gobernados también por diversos partidos políticos por lo que naturalmente al incluirse diversas ideologías de gobierno en la función pública empezaron a generarse sendos conflictos entre diversos ordenes llámese federal, estatal o municipal. Y, precisamente a raíz de tal pluralidad política como gobierno, la cual iniciaba en nuestro país y misma en el curso de estos últimos años ha sido una constante política en México, que se reestructuró en 1994 la controversia constitucional, misma que ha redundado en la preservación y el fortalecimiento del régimen federal, así como del Estado de Derecho.

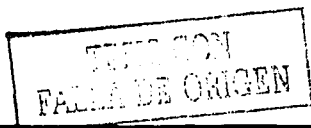


Para el distinguido jurista Jaime Cárdenas Gracia¹⁶⁶, existen distintas etapas sobre las controversias constitucionales. Una primera etapa en donde las controversias se solucionaban mediante la intervención de un órgano político, y en aislados casos con la intervención del Poder Judicial. En una segunda fase, que es la que corresponde a la Constitución de 1857, se encuentra un avance en las competencias del Poder Judicial Federal. En el tercer periodo, que abarca desde la aprobación del artículo 105 de la Constitución de 1917 hasta las reformas del Poder Judicial de 31 de diciembre de 1994, así, resulta evidente que la historia de las controversias se caracteriza por la dualidad o distinción entre controversias políticas y controversias constitucionales, y por la reducida utilización que se hizo del procedimiento regulado en el mencionado artículo 105. Finalmente la actual etapa se distingue por un uso mayor de las controversias constitucionales, pero en un contexto en donde todavía existen límites y deficiencias que limitan la actuación de la Corte en su solución de conflictos.

2.3.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1812.

El primer órgano controlador de la constitucionalidad de leyes que se estableció en nuestro país fueron las "Cortes", que eran la reunión de todos los diputados que representaban la Nación, nombrados por los ciudadanos, de acuerdo con la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de

¹⁶⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *El Municipio en las Controversias Constitucionales*, Pemex Lex, México, número 101-102, noviembre-diciembre 1996. p.36.



1812; en su artículo 131, fracción primera, establece como facultad de dichas Cortes "proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario."⁸⁷

2.3.2. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

El segundo documento constitucional que establece un mecanismo de control de constitucionalidad es, precisamente, la Constitución de 1824, misma que además de inspirarse en la Constitución de Cádiz tomó como modelo la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, la cual contiene dos artículos que hacen referencia expresa, a saber:

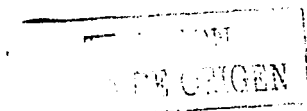
Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: V. Conocer: ...I. de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro. ...VI...y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.

*Artículo 165. Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución de la acta constitutiva.*⁸⁸

En el primer artículo se descubre, inspirado en al artículo III, sección 2 de la Ley fundamental norteamericana, un instrumento que se desarrollaría con posterioridad y que sirvió de antecedente de la figura en estudio; por otra parte se expone la facultad

⁸⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, 19ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 75

⁸⁸ *Ibidem*. p. 188.



con que se invistió a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según de prevenga por la ley, al respecto el Doctor Ignacio Burgoa⁸⁹ indica que la primera de estas atribuciones pudiese implicar un verdadero control de constitucionalidad y de legalidad, según el caso, ejercitado por dicho cuerpo jurisdiccional, que si bien no tuvo lugar, ello se debió a que nunca se promulgo la ley reglamentaria respectiva que propiamente viniera a implantarlo.

A propósito, el autor Santiago Barajas Montes de Oca, comenta en su obra *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, cómo desde la Constitución de 1824, dentro de la fracción I del artículo 137, ya se le había atribuido a la Corte Suprema de Justicia la facultad de conocer las diferencias entre Estados y la Federación.

Como se aprecia, en el segundo artículo citado, la facultad de interpretación de la Constitución y consecuentemente de la leyes se atribuyó al Congreso General, al concederle la Facultad de resolver las dudas que surgieran sobre la base de los artículos de la misma, es decir, se adoptó un sistema de control de constitucionalidad de leyes por órganos políticos y no por órgano jurisdiccional, como actualmente esta establecido.

Aunado a lo anterior, los artículos 110, fracción XIX, y 116, fracción I, establecen, el primero de ellos, la atribución del Presidente de la República para cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes; y

⁸⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Op cit.*, p.100.

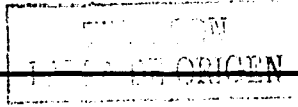


el segundo, las atribuciones del Consejo de Gobierno, cuerpo que debía funcionar en receso del Congreso, para velar sobre la observancia de la Constitución del Acta Constitutiva y leyes generales formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos. Preceptos en los que es difícil dejar de considerar que contienen esencia del control de constitucionalidad

2.3.3. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

Respecto al documento constitucional que se trata, mejor conocido como Las Siete Leyes, el autor Felipe Tena Ramírez⁹⁰ menciona, que es hasta la Constitución Centralista de 1836, cuando se encaró el problema de la defensa de la Constitución y que se pretendió resolver mediante la institución de un órgano político, llamado Supremo Poder Conservador que se componía de cinco miembros, elegidos mediante selecciones por las Juntas Departamentales, la Cámara de Diputados y el Senado, órgano que contaba con facultades omnimodas, incluso superiores al del Ejecutivo. En esta Constitución centralista se encuentra el primer antecedente de la controversia constitucional. En efecto, en la segunda ley expedida por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 se estableció la facultad que tenía el Supremo Poder Conservador, como órgano juzgador, para decidir la constitucionalidad de las leyes o decretos y, en su caso, declararlos sin efectos por violar los preceptos constitucionales. Esta facultad interpretativa se accionaba a petición de la Suprema Corte de Justicia, del Poder Ejecutivo y de un número determinado de miembros del Poder Legislativo, dentro

⁹⁰ TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op.cit., p.495.



de los dos meses siguientes a la sanción de la ley o decreto cuestionado. En otras palabras, los Poderes de la Unión eran los órganos facultados para promover ante el Supremo Poder Conservador la nulidad de leyes o decretos que aquéllos consideraban violatorios de los artículos de la Constitución.

Artículo 12. Las atribuciones de este supremo poder (Supremo Poder Conservador), son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo 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 contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esa 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.⁹¹

Acorde a lo anterior, se ha considerado al Supremo Poder Conservador como la primera institución de carácter político que surgió en nuestro derecho como guardián de la constitucionalidad de las leyes. Las facultades que tenía el Supremo Poder Conservador consistían en síntesis, en declarar la nulidad de los actos contrarios a la Constitución de uno de los tres Poderes, a solicitud de cualquiera de los otros dos poderes. Es decir, el plano donde se encontraba era superior a los otros poderes, pues

⁹¹ *Ibidem.* p.210.



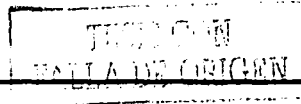
EFECTOS CON
FALLO DE ORIGEN

podía inclusive dictar la incapacidad física y moral del Presidente, de suspender las sesiones del Congreso, y la Suprema Corte, y aún más, declarar la nulidad de las leyes.

No obstante, aunque el Supremo Poder Conservador pronunció algunas resoluciones importantes declarando la nulidad de las leyes y actos que consideró inconstitucionales, dichos fallos no fueron obedecidos por las autoridades afectadas, las que alegaron pretextos y evasivas, o simplemente los ignoraron, ya que la realidad política no permitía la subsistencia de un órgano de esta naturaleza, que había fracasado también en su país de origen.⁹²

En cambio, la Corte Suprema de Justicia, que formaba parte de los órganos a través de los cuales se ejercía el Poder Judicial de la República, artículo 1º de la Ley Quinta, tenía asignadas atribuciones, artículo 12 de la misma ley, conforme a las cuales es difícil considerar que pudiese haber efectuado funciones de control de constitucionalidad, que no fuese cuando conocía de los recursos de nulidad contra las sentencias dadas en última instancia, fracción XI; o cuando exponía su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno, o por los diputados, en el ramo de la administración de justicia, fracción XIV, cuando exponía su juicio sobre la inteligencia de una ley, fracción XV, o bien al decidir sobre los reclamos acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad pública, fracción XII, en cuyos casos estaba en posibilidad de hacer patente que las resoluciones o las leyes no eran conforme a las disposiciones constitucionales.

⁹² FIX, ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, 1999, p.796.

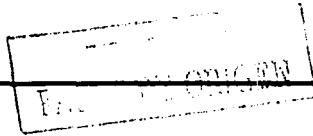


2.3.4. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN DE 1840.

Cabe hacer mención, aun cuando no es de carácter nacional, al Proyecto de la Constitución de Yucatán de 1840, en virtud de la definida influencia que tuvo en el desarrollo del control de constitucionalidad de las leyes, de esta forma las ideas de exposición de motivos implican un programa conforme al cual trabajaron más tarde los constituyentes de 1842, 1846, 1857 y 1917.

En 1840 se sometió a la consideración del Congreso de Yucatán el proyecto de Constitución del mismo Estado, elaborado principalmente por Manuel Crescencio Rejón, Pedro C. Pérez y Darío Escalante, dicho documento entrega el control de constitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia "para oponerse a las providencias anticonstitucionales del Congreso y las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que se hagan a los derechos políticos y civiles de los habitantes del Estado..." La protección de la Constitución se erige únicamente frente al Congreso, pues frente al Ejecutivo sólo queda defendida la legalidad, de esta manera, el Poder Judicial tiene la tarea de proteger en el goce de las garantías individuales al oprimido. Este documento se considera el primero que consagra la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad.

En el proyecto se destacan los derechos individuales y un sistema de defensa de los mismos, así como del control de constitucionalidad de las leyes. El control se le da a la Suprema Corte y por ello se considera de tipo jurisdiccional, como se observa en la lectura del artículo 53 el cual disponía que la Suprema Corte de Justicia correspondía



amparar en el goce de sus derechos a las personas que le pedían su protección, contra las leyes y decretos de la legislatura que fueran contrarios a la Constitución o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo, cuando en ellas se hubiere infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubieren sido violadas.

Los jueces de primera instancia, conforme al artículo 63 del proyecto, también ejercían función de control, pues podían amparar en el goce de los derechos a los que pidieran su protección contra los cualesquiera funcionarios que no correspondían a la orden judicial. Los superiores de los Jueces, artículo 64, podían conocer remedios (sic) y el mal que estos cometían por atentado a los derechos del ciudadano.⁹³

De los preceptos citados se determina que el control de constitucionalidad operaba sobre dos de los principios que caracterizan nuestra actual institución de amparo, esto es, el de iniciativa o de instancia de parte agraviada y el de la relatividad de las decisiones respectivas, porque la actividad judicial en defensa de la Constitución sólo podía accionarse a petición del agraviado y la definición de inconstitucionalidad sólo aprovechaba en el caso concreto que motivara la reclamación.

No fue sino hasta el Primer Proyecto de Constitución, presentado el 26 de agosto de 1842 por la Comisión formada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo, que se contempló un antecedente de la figura en cuestión, a saber:

⁹³ VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar, *Op. cit.*, p. 142.



TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 81. 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:

...II. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuese reclamado, como anticonstitucional, o del Presidente de acuerdo con su consejo o por diez y ocho (sic) diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, 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 los legisladores.

Lamentablemente, con este procedimiento, la participación de la Corte Suprema en cuanto al control de constitucionalidad era receptiva y no interpretativa, pues se limitaba a recibir el reclamo del Presidente, previo acuerdo de su Consejo de Ministros, de los dieciocho diputados, seis senadores y tres legislaturas estatales; mandar la ley a revisión de las legislaturas, y tal vez como facultad implícita aperebrir a las legislaturas en caso de excederse del tiempo de tres meses para emitir su voto, computar los votos y publicar el resultado.

Además de lo anterior, y de acuerdo en con el modelo estadounidense, el artículo 75 de la Carta Yucateca establecía el llamado control difuso introducido por el artículo VI de la Constitución Federal norteamericana, en cuanto disponía: "En la administración de justicia arreglarán los jueces sus fallos a lo prevenido en esta



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

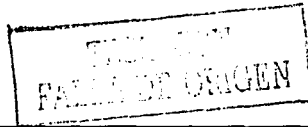
Constitución, prescindiendo de lo dispuesto contra el texto literal de ella en las leyes o decretos del Congreso del Estado.⁹⁴

2.3.5. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

La primera vez que se expuso la idea de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería ser el órgano constitucionalmente facultado para controlar la constitucionalidad de las leyes, fue en el voto particular formulado por el diputado Fernando Ramírez en el Proyecto de Reforma a la Carta de 1836, presentado el 30 de junio de 1840, que a continuación transcribimos *in extenso* por la relevante trascendencia que tiene:

...Más yo pretendo añadirle (a la Suprema Corte de Justicia de la Nación) otra facultad dentro de su órbita: la idea parecería a primera vista extraña, pero ni es enteramente nueva, ni carece de sólidos fundamentos, antes de encontrará apoyada en la razón y en la experiencia. 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. Además de que esta experiencia es una prueba de bulto, sobran razones en qué apoyarla. Esas corporaciones, como he dicho, están por naturaleza aisladas, y como excéntricas respecto a los negocios públicos: este aislamiento les da necesariamente un carácter de imparcialidad muy importante, o por mejor decir, indispensable para resolver en la calma de las pasiones escuchando solamente la voz de la justicia, las grandes cuestiones cuya resolución muchas veces, equivoca o desarreglada, es la causa de grandes trastornos políticos.

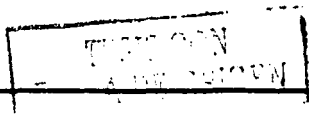
⁹⁴ FIX ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona. Op. Cit., p.798.



Los diputados, los senadores, los secretarios del Despacho, el mismo Presidente de la República, pueden afectarse de sus propios intereses, del de sus parientes y amigos, o de pasiones o caprichos. Es necesaria mucha firmeza de alma, y una virtud no sólo filosófica sino verdaderamente evangélica, para que uno de esos funcionarios no haga, o por lo menos no apoye, una iniciativa de ley que favorezca sus miras, aun cuando se oponga a algún artículo constitucional.

¡Ojalá y no fuera tan cierto lo que acabo de decir! De aquí proceden las interpretaciones violentas a la Constitución, las soluciones especiosas a argumentos indestructibles, las intrigas para las votaciones, en una palabra, se procura ganar a toda costa. En efecto se triunfa en la votación; pero este triunfo refluye en daño el prestigio de la Asamblea Legislativa. El público, que no se engaña, y conoce bien los artificios con que se dictó la ley, está persuadido de su injusticia y jamás la probará en su interior. ¿Qué remedio más a propósito que ocurrir a una corporación, que puede llamarse esencialmente imparcial, para que pronuncie su fallo sobre la inconstitucionalidad de una ley? En verdad que los individuos que componen o deben componer la cabeza del poder Judicial pueden afectarse alguna ocasión de aquellos mismos defectos, pero esto sucederá tan rara vez, que en nada perjudicará a esa absoluta imparcialidad que en la mayor parte de ellos existe de hecho, y en los demás racionalmente se presume. Los cortos límites a que debe reducirse el voto particular no me permiten extender sobre este asunto, digno de una disertación académica, perfectamente acabada; pero lo expuesto basta para fundar mi opinión sobre este punto.

Lo que he expuesto acerca de las leyes es por mayoría de razón aplicable a los actos del Ejecutivo. Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna otra medida podía en mi concepto, remplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la que cuando cierto número de diputados, de senadores, de Juntas Departamentales reclaman alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto



a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia.

...(A la suprema Corte de Justicia) le corresponde: 1º Iniciar leyes y decretos pertenecientes a su ramo., 2º Ser oída en las iniciativas que hagan los otros Poderes o las Juntas Departamentales sobre administración de Justicia; 3º Nombrar los magistrados de los tribunales superiores de los Departamentos a propuesta de los gobernadores y Juntas Departamentales, a los que remitirán listas de todos los pretendientes y postulados los tribunales respectivos. Cuando el Supremo Gobierno o la cuarta parte de los diputados, la tercera parte de los senadores presentes que compongan actualmente sus respectivas Cámaras, o la tercera parte de las Juntas Departamentales reclamen alguna ley como anticonstitucional, decidirá la cuestión la Suprema Corte de Justicia en juicio contencioso.

Lo mismo sucederá cuando en los propios términos los diputados, senadores o juntas Departamentales reclamen algún acto del Ejecutivo.

Una ley fijará las instancias y el modo en que ha de verificarse este juicio.

El destacado jurista Ignacio Burgoa Orihuela externa al respecto: "Si tal idea se hubiese llevado a la práctica, encontraríamos en el régimen legal que la hubiese contenido un antecedente del juicio de amparo, más desgraciadamente la implantación del recurso concebido por Ramírez en su célebre "voto" no pasó de ser un mero deseo que, no obstante, demuestra ya la tendencia, cada vez más marcada, de establecer un medio de control de constitucionalidad".⁹⁵

En consecuencia, en el Proyecto de Reforma en estudio, sólo se instauró como atribución de la Corte Suprema de Justicia:

⁹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Juicio de Amparo*, México, 19º Edición, Editorial Porrúa, 1992, p.114.



"Artículo 116. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

...15ª Oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley y creyéndolas fundadas, consultar sobre ellas al Presidente de la República, con los fundamentos que hubiere, para que inicie la conveniente declaración en el Congreso.⁹⁶

2.3.6. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

El proyecto de Constitución presentado el 16 de junio de 1856, en su artículo 102, estableció en definitiva el control jurisdiccional de constitucionalidad de leyes por órgano judicial y no político, en los siguientes términos:

...Toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, o de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas de orden jurídico, ya por los tribunales de la Federación exclusivamente, ya por estos juntamente con los de los Estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica, pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare. En todos estos casos los tribunales de la Federación procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica. Exceptúense solamente las deferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los

⁹⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op.Cit.*, p. 276.



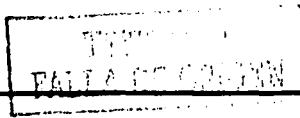
*derechos civiles un Estado contra otro de la Federación, o ésta contra alguno de aquéllos, en los que fallará la Suprema Corte Federal según los procedimientos del orden común.*⁹⁷

En la discusión de dicho artículo constitucional, el diputado Ignacio Ramírez se opuso a dicho control de constitucionalidad en virtud de que –según el– no podía haber otro control de constitucionalidad que la opinión pública, bastante por sí sola para acabar con las leyes cuando las reprueba. Afortunadamente, el diputado Ocampo debatió con el propósito de que no fuera la opinión pública, sino un órgano del Estado, el encargado del control de constitucionalidad; ésta fue la opinión que prevaleció a la hora de la votación.

Por lo que al juicio de amparo se refiere, es sin duda alguna en esta Constitución donde logró adquirir su fisonomía propia y consolidarse como una institución defensora de la pureza de la Constitución y de las libertades individuales de tipo exclusivamente jurisdiccional. El sistema de control político desaparece para dar lugar en forma definitiva al control judicial, que debía conocer de las violaciones a las garantías de los mexicanos. Aún en el caso de invasión de la competencia federal en la local y de ésta en aquélla, era la Corte, como órgano jurisdiccional quien conocía.

Así, en esta Constitución el Supremo Poder de la Federación, se dividió en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, este último se depositó en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito. La Suprema Corte de Justicia se componía de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, artículos 91, 92 y 93.

⁹⁷ *Ibidem.* pp.568-569.

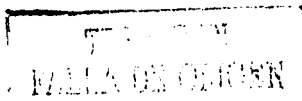


En el artículo 101 reproducido en la actual Constitución, quedó fijado que a los tribunales de la Federación correspondía resolver de todas las controversias que se suscitaban por leyes o actos de cualquier autoridad que violaban las garantías individuales, así como por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraban o restringían la soberanía de los Estados, o leyes o actos de las autoridades de éstos que invadían la autoridad federal.

En el precepto citado queda claro que el constituyente de 1857 estableció la constitucionalidad por vía y órgano jurisdiccional, atribuyéndole así a los tribunales federales, la competencia para intervenir a efecto de conocer de las violaciones a las garantías individuales o invasión en la esfera de las autoridades federales o estatales.

Los juicios a que darían lugar las controversias que señala el artículo citado, se seguirán a petición de parte agraviada, como indicaba el artículo 102, por medio de procedimientos y formas de orden jurídico que determinará la ley reglamentaria. La sentencia debería ocuparse de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que versaba el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que motivare.

La Constitución de 1857, de esta manera prevé mecanismos de control de constitucionalidad: el juicio de amparo contra leyes o actos de cualquier autoridad que vulneren las garantías individuales, contra leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y contra leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal; y las



controversias señaladas en el artículo 98, que son las surgidas entre un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

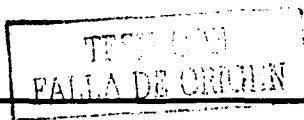
Hasta pasada la guerra de tres años y la intervención francesa y regularizada la situación de Juárez como Presidente, en su tercer mandato, 1867-1871, se reglamentó el juicio de amparo, para garantizar adecuadamente las garantías individuales consignadas en la Constitución de 1857.

La Constitución indicada fue substituida hasta 1917. Durante el periodo que comprende de su expedición hasta el de su substitución, se le hicieron algunas adiciones y reformas, las que, sin embargo, no modificaron sustancialmente el funcionamiento del poder judicial, y por ende el sistema de control de las leyes⁹⁸.

2.3.7. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Para hacer efectiva la supremacía constitucional y garantizar el respeto a las decisiones fundamentales consignadas en la Constitución de 1917, el Constituyente estableció diversos controles constitucionales a través de los cuales buscó evitar la violación de la Norma Fundamental y para el caso de que ésta fuera violada, ideó un control que reparase la violación cometida. Entre estos controles se encuentran la división de poderes prevista en el artículo 49 de la Constitución; el procedimiento de reforma constitucional, que si bien su límite formal está previsto por el artículo 135 de la Ley Fundamental, el límite de fondo se encuentra en su artículo 39, conforme al cual

⁹⁸ VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar, *Op. cit.*, p. 154.



todo acto de autoridad deberá ser en beneficio de la sociedad, por lo que si mediante el seguimiento del procedimiento extraordinario de reforma constitucional se quisiera realizar un acto contrario al bien común, el procedimiento de reforma y su resultado estarían viciados de inconstitucionalidad, pues se estarían modificando los derechos sin arreglo a la ley fundamental. El constituyente también creyó oportuno establecer en esta Norma Fundamental el juicio de garantías y las controversias constitucionales.

De ahí que el texto de la Constitución de 1917 fue redactado con antecedentes en las Constituciones de 1824 y 1857, pues instaura en sus artículos 103 y 105 las figuras de juicio de amparo y controversias constitucionales, respectivamente.

Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.*
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y*
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.*

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

Fue la primera vez que aparece la controversia constitucional con esta denominación en la Constitución en estudio, como un mecanismo limitado de control de



TRABAJO
FALLA DE ORIGEN

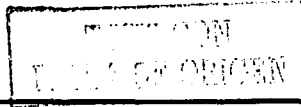
poder, como el único instrumento de defensa directo de la parte orgánica de la Constitución.

Respecto a la forma de gobierno se adoptó la república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y soberanos, en todo lo concerniente su régimen interior, pero unidos en una Federación, prescribiéndose que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, artículos 40 y 49.

Por lo que al ejercicio del Poder Judicial se refiere, de conformidad con el artículo 94, éste queda depositado en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito.

De lo anterior se desprende, que la Ley Fundamental confió al órgano judicial la defensa y control de constitucionalidad de la ley a través del juicio de amparo y las controversias constitucionales.

La inclusión del artículo 105, según lo estableció el debate parlamentario, se debió a la necesidad de regular la intervención de la Federación en las entidades federativas, pues la discusión en el seno del Constituyente se refirió a quién debía ser el competente, el Senado de la República o la Suprema Corte de Justicia. El proyecto del primer jefe cedió, y término por distinguirse que el Senado era el competente tratándose de los conflictos políticos, y la Suprema Corte de Justicia en materia de



constitucionalidad⁹⁹. A pesar de dicha reforma, las controversias constitucionales cayeron prácticamente en desuso, y en su lugar los órganos federales acudían a la figura de desaparición de poderes, establecida en la fracción V del artículo 76 constitucional, es evidente que fue en perjuicio de los Estados, con lo cual se favorecía la centralización.

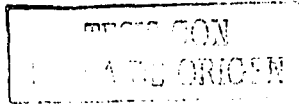
En relación al tema, el jurista José Ramón Cossío Díaz agrega que además de la importancia intrínseca de la competencia de la Suprema Corte para resolver conflictos entre Estados, es también el primer antecedente mexicano de las controversias constitucionales previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional. En efecto, los artículos 137 de la Constitución de 1824, y 98 de la Constitución de 1857, tuvieron como fundamento directo en cuanto a sus alcances y contenido el citado artículo III de la Constitución norteamericana. A partir de 1917, sin embargo, en cierto sentido se da una separación en los contenidos de ambos ordenamientos constitucionales, puesto que el artículo 105 constitucional incorpora nuevos contenidos normativos, y esa separación culmina totalmente en 1994, con motivo de la aprobación de reformas a ese mismo precepto constitucional.¹⁰⁰

Por su parte el autor Manuel Herrera y Lasso en múltiples ocasiones hizo alusión a la importancia de elaborar una ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución para regular este tipo de controversias, que consideraba procedente cuando el amparo como medio indirecto de control constitucional resultara insuficiente.¹⁰¹

⁹⁹ Cfr. Diario de Debates, 22 de enero de 1917.

¹⁰⁰ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Las Controversias entre Estados en el Derecho Estadounidense*, El Foro, México, novena época, Tomo X, número 1, primer semestre 1997, p. 25.

¹⁰¹ HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Editorial Jus, México, 1964, p. 263.



2.3.8. REFORMAS AL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.

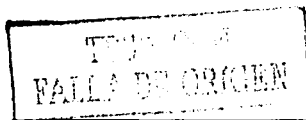
Las modificaciones a artículos constitucionales están sujetas a un procedimiento rígido establecido en el artículo 135 de la Carta Magna, por lo que el texto constitucional no permanece estático, ya que a través de este procedimiento se actualiza para dar vida a los fines del Estado mexicano. Siguiendo este procedimiento rígido, han sido numerosas las reformas al texto constitucional, a continuación, abordaremos el estudio de las reformas al artículo 105 constitucional.

La primera fue en 1967 para adicionar que, en los casos en que la Federación sea parte, la Suprema Corte conocerá por disposición de la ley.

El 25 de octubre de 1993 se reformó por segunda vez el artículo 105 constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reformaron, además, diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Esta modificación consistió en incorporar los órganos del Distrito Federal a las controversias constitucionales.



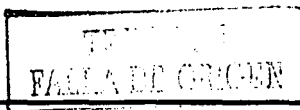
El 5 de diciembre de 1994 el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a consideración del Congreso de la Unión a través del Senado de la República, una iniciativa de reforma a nuestra ley fundamental en materia de procuración y administración de justicia. Dicha iniciativa de reforma no despertó un debate público de la magnitud que hubiera merecido la propuesta, en parte por el carácter especializado de la misma, pero en parte también por la relativa ausencia del tema en el foro de la opinión pública.¹⁰²

Tal reforma constituyó una de las más importantes "promesas electorales" del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República en las elecciones de 1994 y se caracterizó por sus esmerada discreción por la "suma reserva";

...A tal punto que en el foro mexicano – y en el espacio mismo de la opinión pública- fueron muy escasamente conocidos, o de plano desconocidos, los aspectos más interesantes de ese proceso. No se dio noticia bastante acerca de los temas de la reforma, con el detalle necesario para la emisión de opiniones útiles¹⁰³. Tampoco se plantearon abiertamente las alternativas consideradas, examinadas y adoptadas, con señalamiento sobre las ventajas y desventajas, los

¹⁰² FIX FIERRO, Héctor, "La Reforma Judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", en ARTS IURIS, revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, número especial, Reforma Judicial, Vol. 13, México, 1995, p. 109.

¹⁰³ NOTA: Aunque en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de las Cámaras de Diputados y de Senadores se decía que se habían recibido propuestas de juristas, litigantes, académicos, etcétera, el diputado perredista Jesús Zambrano juzgó tal afirmación de falacias, además de señalar que la mayor parte de las personas realmente consultadas estimaban que la reforma era insuficiente. Barragán Barragán, José. "La novísima reforma de la Suprema Corte de Justicia mexicana", *Revista jurídica Jaliscience*, Departamento de Estudios e Investigaciones de la Universidad de Guadalajara, año 5, número 3, septiembre-diciembre de 1995.



fundamentos y las perspectivas de cada una. Quedaron en reserva los sucesivos pasos –antecedentes, modificaciones, precisiones- que naturalmente aparecen en un proceso de este género. No se conoció a los autores del anteproyecto, aunque existió, a la postre, la posibilidad de reconocerlos al advertir quienes se hallaban mejor enterados de la reforma judicial propuesta y la defendían con más vehemencia y mayor conocimiento de ella.¹⁰⁴

Por ello, es justificada la opinión sostenida por el diputado perredista González Luna Mendoza, durante los debates, en el sentido de que:

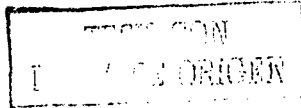
La iniciativa que nos ocupa corresponde a una materia vasta y compleja de una excepcional trascendencia para México, por la hondura de sus implicaciones en la vida cotidiana de sus pobladores; por ello, una reforma sobre estos temas debió contar con los tiempos parlamentarios que permitieran un proceso legislativo verdaderamente responsable, en permanente contacto con la opinión pública y los especialistas sobre la materia.¹⁰⁵

En este tenor, la exposición de motivos de la iniciativa en mención, establece:

...En esta iniciativa se somete a la consideración de esa soberanía (Senado de la República) 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 el 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 responde mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un estado de derecho pleno.

¹⁰⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "La reforma constitucional del Poder Judicial en México 1994-1995", Poder Judicial y Ministerio Público, México, UNAM, 1997.

¹⁰⁵ Diario de Debates de la Cámara de Diputados, sesión del 21 de diciembre de 1994, p.2281.



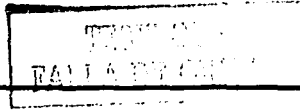
La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia. La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. En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

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 fortalecer 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 de ambas.¹⁰⁶

Por su parte, la iniciativa presidencial que permitió estos cambios tan radicales, en su parte referente a aspectos generales y efectos de sus resoluciones, se expresa así:

...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 enorme diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año.

¹⁰⁶ NOTA. Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propuesta por el Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, el 5 de diciembre de 1994 al Congreso de la Unión por medio del Senado de la República.



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 las normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones (sic) que nuestro orden jurídico haya tenido a los 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 permite la vida nacional.

Más adelante concluye:

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.*¹⁰⁷

En esta temática el Licenciado Héctor Lara Ponte opina:

*La reforma se nutre de la gran tradición jurídica mexicana que siempre ha pugnado por la sujeción de los actos del poder público al espíritu y a la letra de la Constitución y de las leyes que de ella emanen...el control de constitucionalidad de las leyes, es el cimiento en el que se ha edificado nuestro Poder Judicial y con el la vigencia de nuestras Constituciones a lo largo de nuestra muy intensa vida constitucional, a partir de estos mismos elementos contados en el tiempo por la notable labor de legisladores y juristas se busca perfeccionar la operación de todo sistema judicial mexicano.*¹⁰⁸

En consecuencia, la penúltima reforma al artículo que nos ocupa se publicó el 31 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, quedando la fracción I de la siguiente manera:

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 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 la Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*

¹⁰⁷ CASTRO, Juventino V, *Hacia el sistema judicial mexicano del XXI*, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 92-93.

¹⁰⁸ LARA PONTE, Rodolfo Héctor, *Tendencias e instituciones jurídicas a final del siglo*, México, Tribunal Federal de conciliación y arbitraje, 1998. p. 80.

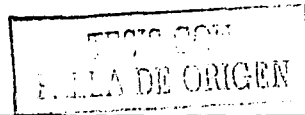


- d) *Un Estado y otro;*
- e) *Un Estado y el Distrito Federal;*
- f) *El Distrito Federal y un municipio;*
- g) *Dos municipios de diversos Estados;*
- h) *Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) *Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*
- j) *Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
- k) *Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

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

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

La reforma constitucional antes citada otorga al Poder Judicial de la Federación mayor peso político e institucional, al darle mejor efectividad y alcance a la función de la Suprema Corte como intérprete y garante último de la Constitución, es decir, como Tribunal Constitucional, al continuar la tendencia de las reformas de 1987-1988, pues éstas iniciaron la orientación y transformación de nuestro Alto Tribunal al de Tribunal



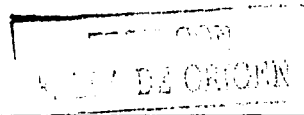
Constitucional pues atribuye el conocimiento de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad a la Corte, las cuales son competencias características de los tribunales constitucionales¹⁰⁹. Asimismo introduce instituciones jurídicas y administrativas como los Consejos de la Judicatura Federal y del Distrito Federal y el Consejo Jurídico del Gobierno.

Por otro lado se buscó que ciertos ámbitos de la vida social y política de nuestro país siguieran criterios jurídicos, con el objetivo de lograr la convivencia y armonía nacional en el marco del Estado de Derecho. Dicha búsqueda ya se había iniciado al instaurarse el Tribunal Electoral, con la creación de los mecanismos de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estado Unidos de América, con la formación de la Comisión de Arbitraje Médico y, recientemente, con la aplicación de mecanismos e instituciones protectoras de los usuarios de los servicios bancarios y financieros.¹¹⁰

En consecuencia, estas novedosas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia puede llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto exista la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones haya sido indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, o por conflictos limítrofes, pueden plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a fin de que la misma determine a cuál de ellos debe corresponder.

¹⁰⁹ BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Estudios doctrinales, México, IJ-UNAM, número 191, 2000. p. 23.

¹¹⁰ REYES REYES, Pablo E., *Op. Cit.*, p. 1.



En efecto, la entidad, poder u órgano público de que se trate cuenta con los procedimientos para impugnar un acto o norma emitido por otro órgano y así se da la posibilidad de que los conflictos entre ellos encuentre una vía jurídica de solución.

De esta forma, con la reforma apuntada, se puede concluir:

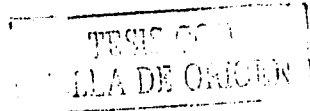
1. La conversión de la Suprema Corte de Justicia en una Suprema Corte de Justicia Constitucional.
2. La judicialización de la política, pues la pluralidad política y la normalidad democrática que vive México, han derivado de una vigorización de esta vía jurisdiccional como instancia para la resolución de los conflictos, que antaño se resolvían de manera discrecional y por arbitrajes de naturaleza política.¹¹¹

Por último, es menester asentar que la fracción II del artículo 105 constitucional, crea una nueva figura, un nuevo medio de control jurisdiccional denominado "acción de inconstitucionalidad".

2.4. LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.

El texto anterior del artículo en estudio contemplaba la figura de los conflictos competenciales entre órganos constituidos federales y locales, incluso los del Distrito Federal, en forma muy imprecisa, razón por la cual, entre otras, prácticamente nunca operó como medio de control de constitucionalidad.

¹¹¹ MORALES-PAULÍN, Carlos A., *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Op.cit.*, p. 341.

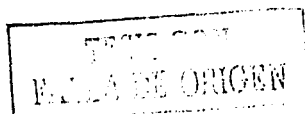


Los defectos técnicos de esta figura y su no menos deficiente reglamentación en la antigua Ley Orgánica del Poder Judicial, además de atribuir a su difícil aplicación, tenían como consecuencia que en nuestro país el único medio de control de la constitucionalidad era el juicio de amparo, el cual no es el instrumento adecuado para controlar y en su caso dejar sin efectos, todo tipo de actos de autoridad *lato sensu*, violatorios de la Constitución.¹¹²

Una buena parte de los conflictos que se suscitaban en vigencia del artículo 105 derogado, provenían de los dos más importantes sistemas de descentralización normativa recogidos en nuestro orden jurídico, me refiero al federalismo y la división de poderes, y no encontraban una vía jurídica adecuada para su solución, por lo que muchos casos se resolvieron por la vía política. Por otro lado, debido a que su tramitación y resolución se llevaba a cabo mediante el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual no resultaba adecuado para este tipo de litigios por tener como propósito fundamental el conocimiento de conflictos de carácter privado.

En consecuencia, se tuvo que buscar una vía procesal mediante la cual las controversias entre poderes, órganos o entidades pudieran resolverse. En ese sentido en abril de 1995 el Congreso de la Unión discutió y aprobó la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que fue promulgada por el Presidente de la República, y se encuentra en vigor. Esta ley establece los principios que regulan la acción de las partes, norma la actuación del Pleno de la Corte, consigna los elementos procesales que deben observarse, y tiene como complemento la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que también se publicó en 1995.

¹¹² COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.* p. 290.



Esta ley vigorizó la institución de juicio de controversia constitucional, siguiendo ciertos principios procesales del juicio de amparo, integrándolos en un procedimiento de única instancia ante el Pleno de la Corte.

A pesar de lo anterior, hay que reconocer, que existen ciertas deficiencias en la ley citada, las cuales de manera somera, enlista el Ministro Juventino Castro y Castro, de la siguiente forma:

- I. Artículo 4º, respecto a las notificaciones. Sería conveniente considerar la posibilidad de que se establezca la obligación de las partes de señalar domicilio en la ciudad de referencia, para oír y recibir notificaciones, como en otras legislaciones, lo cual resulta práctico para los efectos de la substanciación de los procedimientos, en lugar de notificar por exhorto o correo.*
- II. Al señalar el artículo 105, fracción I constitucional, y 10 de la Ley Reglamentaria los que pueden ser partes en este tipo de asuntos, no precisan que no cualquier acto o disposición podrá ser impugnada, ni cualquier entidad, poder u órgano podrán ser parte en el procedimiento, en virtud de que dependerá de que el acto o disposición afecte o no la esfera de competencias de otro nivel de gobierno, que es el principio fundamental que rige en las controversias, y que el ente, poder u órgano sea aquél que represente al nivel de gobierno respectivo, y no cualquier otro órgano.*
- III. El artículo 37 reglamentario establece un supuesto de que un juicio de amparo no podrá caducar en términos del artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo. Es necesario llevar a cabo la reforma respectiva, para su inclusión en la propia ley de amparo, lo que no ha ocurrido hasta la fecha.*
- IV. Artículo 38. Prevé la posibilidad de que dos o más controversias se resuelvan conjuntamente. Se requiere la especificación de que esto también opera*



respecto de los recursos interpuestos en éstas, cuando sean dos o más y se encuentren vinculados entre sí, por un elemental principio de unidad procesal, y para evitar resoluciones contradictorias.

- V. Artículo 42. *el penúltimo párrafo dispone que cuando no se alcance una votación calificada de ocho, la controversia deberá desestimarse, como si se quisiera decir que es infundada, cuando en realidad la falta de votación calificada únicamente resuelve que la nulidad de la norma no podrá tener efectos generales. Esto es, la votación calificada únicamente atañe a los efectos generales de la declaratoria de inconstitucionalidad, pero no debe atender a lo fundado o infundado de la controversia.*
- VI. Artículo 45. *Instituye que las sentencias no tendrán efectos retroactivos. Esto es una cuestión que amerita precisión, en virtud de que los efectos retroactivos deben considerarse a partir de que se presenta la demanda o en que se emite la sentencia, pues sería injusto que presentada la demanda sólo tuviese efectos la sentencia a partir de que se dicta ésta, pero, por el otro lado, de admitirse que tiene que surtir efectos a partir de la demanda entonces la sentencia se le estarían dando efectos retroactivos retro trayéndolos a partir de dicha demanda; de ahí la necesidad de precisar tal cuestión.*
- VII. Artículo 53. *Ordena que con los recursos de reclamación se dará vista a las partes. Sería prudente considerar la prevención de que, en caso de que el auto recurrido sea el desechamiento de la demanda, no habrá lugar a correr traslado, pues evidentemente en estos casos ni siquiera se ha instaurado el procedimiento, y las partes desconocen su existencia, precisamente porque no se ha corrido traslado con la demanda en virtud de su desechamiento.*

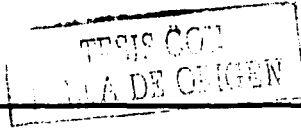
Todos los puntos citados son importantes y trascendentes para la figura en estudio, dado que existen cuestiones confusas que no han sido planteadas de manera



idónea en la ley de referencia, y las cuales afectan directamente lo resuelto en las controversias constitucionales.

Por último, el Doctor Covián Andrade¹¹³ sostiene enfáticamente, que tanto en lo relativo a la reforma del artículo en cuestión, como lo que respecta a su ley reglamentaria, quienes redactaron el proyecto acusaron un desconocimiento genérico de la teoría constitucional, científica y en específico de los sistema de control de constitucionalidad.

¹¹³ *Ibidem.* p. 292.



"La historia universal es el tribunal del mundo."
Schiller.

CAPITULO TERCERO

3. EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO.

3.1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

3.1.1. ANTECEDENTES.

En el artículo III de la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, establece el Poder Judicial, el cual "será confiado a una Corte Suprema y a los Tribunales menores cuya formación sea ordenada por el Congreso en distintas oportunidades". Consecuentemente, la sección II del artículo que se comenta prevé:

Artículo III. Sección II. El Poder Judicial se extenderá a todos los casos de Derecho y Equidad que surjan bajo esta Constitución, a las Leyes de Estados Unidos de América y a los tratados que se celebren o vayan a celebrarse bajo su autoridad; a todos los casos que involucren a embajadores, cónsules, y otros ministros públicos; a todos los casos de almirantazgo y jurisdicción marítima; a las controversias en las que Estados Unidos de América sea una de las partes; a las controversias entre dos o más Estados (entre un Estado y los ciudadanos de otro Estado), entre ciudadanos de dos o más Estados; entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras bajo concesiones de otros Estados y entre un Estado, o los ciudadanos del mismo, y Estados extranjeros (ciudadanos o súbditos).

La supremacía de la Constitución se encontraba señalada en el artículo VI del propio ordenamiento, que al efecto indica:



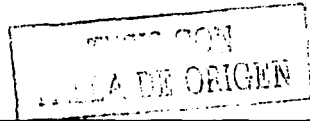
Artículo VI. Sección II. Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos de América que de ella dimanen, y todos los tratados que se celebren o que se vayan celebrar bajo la autoridad de los Estados Unidos de América, constituirán la ley suprema de la Nación; y los jueces de todos los Estados tendrán obligación de acatarla, a pesar de cualquier disposición contraria que pudiera estar contenida en la Constitución o en las leyes de cualquier Estado.

La obra *El Federalista*, es un compendio de ensayos publicados en periódicos de la ciudad de Nueva York, donde los autores Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, hacen comentarios referentes a la Constitución de los Estados Unidos de América. Entre los estudiosos del derecho constitucional, esta obra se considera indispensable para el estudio de la Constitución de Estados Unidos y, consecuentemente, de las constituciones latinoamericanas que siguieron el paradigma del Constituyente de 1789.

En relación al sistema de control de constitucionalidad de las leyes, la facultad de declarar inconstitucional una ley del Congreso no fue consagrada expresamente por el Constituyente de Filadelfia. En los papeles de *El Federalista*¹¹⁴, Hamilton infiere esta facultad, como lo haría después Marshall, de la potestad de los jueces para interpretar la ley:

El derecho de los tribunales a declarar nulos los actos de la legislatura, con fundamento en que son contrarios a la Constitución, ha suscitado ciertas dudas como resultado de la idea errónea de que la doctrina que lo sostiene implicaría la superioridad del Poder Judicial frente al Legislativo. Se argumenta que la autoridad que puede declarar nulos los actos de la otra necesariamente será

¹¹⁴ HAMILTON, ALEXANDER, James Madison, John Jay, *El Federalista*, LXXVI, Traducción Gustavo Velasco, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.332.



superior a aquella de quien proceden los actos nulificados. Como esta doctrina es de importancia en la totalidad de las constituciones americanas, no estará de más discutir las bases en que descansa.

No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo. Por lo tanto, ningún acto legislativo contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto equivaldría a afirmar que el mandatario es superior al mandante, que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo y que los hombres que obran en virtud de determinados poderes pueden hacer no sólo lo que estos permiten sino incluso lo que prohíben.

Si se dijere que el cuerpo legislativo por sí solo es constitucionalmente el juez de sus propios derechos y que la interpretación que de ellos se haga es decisiva para los otros departamentos, es lícito responder que no puede ser esta la presunción natural en los casos en que no se coliga de disposiciones especiales de la Constitución. No es admisible suponer que la Constitución haya podido tener la intención de facultar a los representantes del pueblo para sustituir, concebidos como un cuerpo intermedio entre el pueblo y la legislatura, con la finalidad, entre otras varias, de mantener a esta última dentro de los límites asignados a su autoridad. La interpretación de las leyes es propia y peculiarmente de la incumbencia de los tribunales. Una Constitución es de hecho una ley fundamental, y así debe ser considerada por los jueces. A ellos pertenece por lo tanto, determinar su significado, así como el de cualquier ley que provenga del cuerpo legislativo. Y si ocurriese que entre las dos hay una discrepancia, debe preferirse, como es natural, aquella que posee fuerza obligatoria, la intención del pueblo de sus mandatarios.

Esta conclusión no supone de ningún modo la superioridad del Poder Judicial sobre el Legislativo. Sólo significa que el poder del pueblo es superior a ambos y que donde la voluntad de la Legislatura, declarada en sus leyes, se



halla en oposición con la del pueblo, declarada en la Constitución, los jueces deberán gobernarse por la última de preferencia a las primeras. Deberán regular sus decisiones por las normas fundamentales antes que por las que no lo son.

En este orden de ideas es menester señalar la influencia de las ideas de Alexis de Tocqueville, en la sociedad francesa decimonónica, y en América hasta nuestros días, con su obra *La Democracia en América*, la cual escribió junto con su amigo Gustave de Beaumont en 1835. Tocqueville estaba preocupado por comprender las ventajas y peligros que la democracia traía consigo; conociendo las primeras podría establecer una relación entre igualdad y libertad para el progreso humano; conociendo los segundos podría evitarse una democracia sin libertad, es decir, una dictadura.

De esta manera aborda el estudio del sistema político, jurídico y social de la entonces nueva nación de Estados Unidos de América.

*...La principal característica del Poder Judicial, en todos los pueblos, es la de servir de árbitro: para que los tribunales actúen debe haber litigio; para que haya un juez debe de haber proceso. Si no hay una demanda el Poder Judicial no puede actuar. En segundo Lugar, el Poder judicial debe pronunciarse sobre casos particulares y no sobre principios generales. La tercera característica es que no puede actuar sino cuando se acude a él, cuando se le somete alguna causa. Los estadounidenses han conservado estas tres características pero el juez está revestido de un enorme poder político.*¹¹⁵

En este sentido, el Ministro Juventino Castro y Castro¹¹⁶ pregunta ¿De donde proviene lo anterior? La causa esta en un solo hecho: los estadounidenses han

¹¹⁵ SUAREZ-IÑIGUEZ, Enrique, *De los Clásicos Políticos*, UNAM, Editorial Porrúa, México 1993, pp. 207 y 208.

¹¹⁶ CASTRO y CASTRO, Juventino, *Artículo 105 Constitucional*, Op. cit., pp. 3 y 4.



reconocido a los jueces el derecho de fundar sus fallos sobre la Constitución, más que sobre las leyes. En otros términos, los han autorizado para no aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales.

Por consiguiente, es en Estados Unidos de América donde nace la revisión judicial de las leyes cuando la Suprema Corte Federal ejerció por primera vez su facultad controladora de la legislación de 1803, al fallar el famoso caso *Marbury contra Madison*. Es así como surge el llamado *sistema estadounidense o difuso de control de constitucionalidad*.

Ratifica lo anterior, la perspectiva del autor Juan Alberto Carvajal¹¹⁷, quien señala:

Los Estados Unidos son los creadores del sistema de control o justicia constitucional a través de los tribunales, atribución que aunque no fue encomendada expresamente por la Constitución, al Poder Judicial, nace de del caso Marbury contra Madison. Ahí se resolvió para siempre el sistema del control constitucional por la vía del Poder Judicial.

No es el caso *Marbury contra Madison* la primera ocasión en que el tribunal estadounidense declaró inconstitucional una ley. En efecto, aunque en un ámbito estatal, debe citarse el caso de *Holmes contra Walton*, fallado por la corte de Nueva Jersey en 1780; así como dos años más tarde el caso *Commonwealth contra Caton*, sentenciado en el Estado de Virginia. Sin embargo, el caso *Marbury contra Madison* es el primero en donde el Ministro Presidente Marshall argumenta magistralmente la

¹¹⁷ CARBAJAL, Juan Alberto, *Estudios sobre la justicia*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 238.

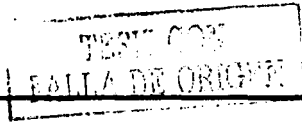


facultad que tiene la Suprema Corte para declarar inconstitucional una ley del Congreso.

El caso en específico se refiere a los siguientes hechos: William Marbury había sido designado juez por el recién derrotado presidente John Adams (federalista) durante los últimos días de mandato de la administración Adams. El Senado, que tenía mayoría de federalistas, confirmó el 3 de marzo de 1801 las designaciones de las personas propuestas por Adams, incluyendo a Marbury. La comisión aprobada no había sido sancionada cuando Thomas Jefferson, presidente republicano, asumió el cargo varios días después. Jefferson rehusó sancionar las aprobaciones de los jueces designados por Adams. Marbury y otros buscaron un *writt of mandamus*¹¹⁸ para compelir a Madison, quien era Secretario de Estado de Jefferson, en sustitución de Marshall, a sancionar las aprobaciones. Las cuestiones que resolvió la Corte fueron en el siguiente orden. 1. La ley de la judicatura que impedía a la Corte conocer el asunto en cuestión era inconstitucional, porque el Congreso no puede, por ningún medio, ampliar la jurisdicción original que otorga la Constitución; 2. La naturaleza de la Constitución escrita es superior a la ley; 3. El Poder Judicial se extiende a todos los casos surgidos de la Constitución de los Estados Unidos de América. Al efecto la sentencia en cuestión dispone:

Es del todo evidente que o la Constitución prevalece sobre los actos legislativos que con ella contrastan, o bien el Poder Legislativo puede cambiar la Constitución con todo acto de ley ordinario. No hay camino medio entre estas

¹¹⁸ NOTA: *Writt of mandamus*: una orden judicial extraordinaria por la que se compele a una autoridad administrativa a realizar un acto que la ley establece como obligación y no como una facultad discrecional. Generalmente se utiliza cuando todos los medios legales judiciales han fallado o no han sido cumplidos en su totalidad.



dos alternativas. O la Constitución es una ley fundamental, superior y no mudable con los medios ordinarios, o bien esta puesta al mismo nivel que los actos legislativos ordinarios y, al igual que éstos, puede ser alterada a voluntad del Poder Legislativo. Si es correcta la primera alternativa, entonces es necesario concluir que un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si es correcta, por el contrario, la segunda alternativa, entonces quiere decir que las Constituciones escritas no son otra cosa que absurdas tentativas de limitar un poder que es, por naturaleza ilimitable.¹¹⁹

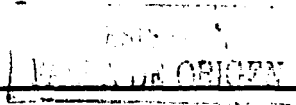
Así, el juez Marshall reconoció el derecho del Juez Marbury, pero declaró que el Tribunal Supremo no era competente para librar el mandamiento *writt of mandamus*, en virtud de que la ley que preveía esta instancia, la *Judiciary Act*, es contraria a la Constitución. De este modo se estableció el control de constitucionalidad, sin producir ningún trastorno, en un asunto en el que, lejos de pretender consolidar su supremacía el Tribunal Supremo, juzgaba inconstitucional una ley que le confería ciertos poderes.

La segunda vez que se presentó el control jurisdiccional de constitucionalidad fue en el caso *Mc. Culloch vs. Maryland*¹²⁰ en 1819, se trató de la estructura federal de la Unión. En este caso se declaró nula una ley estatal con base en el principio de la supremacía constitucional.¹²¹

¹¹⁹ CAPPELLETTI, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en derecho comparado*, UNAM, México, 1966, p. 45.

¹²⁰ NOTA: El Juez Marshall, en esta sentencia dijo: "... No debemos olvidar nunca, que lo que interpretamos es una Constitución...Constitución destinada a perdurar durante siglos y que, en consecuencia, debe adaptarse a las crisis diversas por las que transcurren los asuntos humanos..."

¹²¹ VALLARTA PLATA, JOSÉ GUILLERMO, *Introducción al estudio del derecho constitucional comparado*, *Op. cit.*, p.95.



Fue de esta manera como surgió en la práctica la facultad de la Corte para controlar la constitucionalidad de las leyes, es decir, la doctrina de la revisión judicial, *judicial review*.

3.1.2. SISTEMA VIGENTE.

Los Tribunales de los Estados Unidos de América se distinguen de los de Inglaterra y de los demás países, por dos características: la división de poderes y la doctrina de la revisión judicial. Según la doctrina de revisión judicial¹²²:

Un tribunal tiene facultad para decidir si un acto legislativo (una ley) es contrario a la Constitución Federal, o bien, a una Constitución estatal, y por consiguiente, inaplicable. Del mismo modo, los tribunales también tienen poder para determinar como anticonstitucionales los actos de autoridad del Poder Ejecutivo. Este tipo de juicios constitucionales pueden ocurrir en cualquier caso civil o penal. En Estados Unidos de América no existen los tribunales constitucionales especiales. Cualquier tribunal, estatal o federal, puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley o de un acto del Ejecutivo, estatal o federal, siempre que esto sea necesario para la resolución del caso que se trate. Los tribunales estatales tienen que aplicar tanto la Constitución estatal como la Constitución federal. Si existe un conflicto entre ambas, la Constitución federal, prevalecerá.¹²³

El poder de revisión judicial confiere a los tribunales estadounidenses la autoridad necesaria para juzgar las acciones de los representantes elegidos por el pueblo cuando éstas son contrarias a la Constitución. Los dos elementos distintivos de

¹²² MEADOR, Daniel John, *Los tribunales de los Estados Unidos*, México, Pereznieto Editores, 1995, p.2.

¹²³ *Ibidem*, p.3.



los tribunales del país vecino del norte, garantizan la independencia del Poder Judicial autorizado para aplicar los estatutos constitutivos básicos con el fin de controlar la acción ejecutiva y legislativa.

Ante todo, es sabido que en Estados Unidos de América se sigue la tradición jurídica del *common law*, es decir que una parte importante del organismo legal administrado en los tribunales estadounidenses proviene de la jurisprudencia. Este sistema jurídico se basa en casos y en principios y reglas derivados de las opiniones escritas, expedidas por tribunales de apelación y por tribunales de última instancia donde explican sus decisiones. La doctrina de los "precedentes", *precedents o stare decisis*, establece que estas decisiones son obligatorias en casos posteriores, a menos que se demuestre que éstos son diferentes o, como sucede ocasionalmente, sobreseídos.¹²⁴

Sin embargo, este sistema de precedentes no deja a un lado la posibilidad de presentar cuestiones ante tribunales basadas en leyes promulgadas por parte de los órganos legislativos, ya federales, ya estatales (derecho estatuario), a las reglas del *common law* (derecho jurisprudencial).

Es a través de este principio por el que las resoluciones de la Corte Suprema que declaran inconstitucional una ley adquieren prácticamente efectos generales, pues todos los órganos del Estado quedan obligados a no volver a aplicarla, por lo que sólo a través de una enmienda constitucional se puede superar dicho criterio jurisprudencial.

¹²⁴ RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Cuestiones de Derecho Político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1993, pp. 127-128.



Esta doctrina de los precedentes tiene su simil en el sistema jurídico mexicano, y se refiere a las tesis jurisprudenciales establecidas en la Ley de Amparo y en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

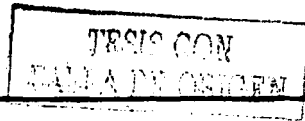
3.2. EN FRANCIA.

3.2.1. CONSEJO CONSTITUCIONAL FRANCÉS.

Este país no se ha interesado en el control de constitucionalidad de las leyes hasta en fecha reciente, la de la Constitución de la Quinta República, en 1958. Esta indiferencia es el resultado obligado de las teorías revolucionarias sobre la ley como expresión de la voluntad general, emanación perfecta del contrato social. La sacralización de la ley impedía todo tipo de control que hubiese sido considerado como un insulto al pueblo soberano, verdadero autor de la ley a través de sus representantes elegidos.¹²⁵

Repasando someramente la historia de la República francesa, recordamos que según la Constitución de la Tercera República, ningún tribunal estaba facultado para revisar la constitucionalidad de la acción legislativa. Esto obedecía principalmente a una razón de tipo histórico: durante el denominado *Ancien Régime*, la insatisfacción popular con la administración de justicia condujo a una gran desconfianza y a la opinión generalizada de que ésta no debería intervenir de manera alguna respecto de la aplicación de la voluntad popular expresada en las leyes. La aplicación de la ley era

¹²⁵ MODERNE, Franck, *La justicia constitucional comparada*, México, IJ- UNAM, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993, Estudios comparativos, Número 27, p.124.



considerada como la única tarea de la judicatura, por lo que le estaba vedado interpretarla y aún más, declararla inválida. Además, durante algún periodo (1804) se confió en que el derecho podía ser expresado en forma escrita, de manera tan clara que no requeriría interpretación; en consecuencia, el deber de los tribunales sería meramente el de aplicar las leyes, no el de interpretarlas. Así, *a fortiori*, la idea de que los tribunales podrían juzgar las leyes, aun desde el punto de vista de su constitucionalidad, era abiertamente rechazada.

Por otro lado, si el pueblo francés con el tiempo adquirió la confianza en que su Parlamento no expediría leyes arbitrarias o inconstitucionales, no tenía la misma confianza en la rama ejecutiva del gobierno ni de las autoridades locales. Ese pueblo sentía que en el ejercicio diario del poder para expedir normas por los diversos secretarios y alcaldes, así como las decisiones administrativas hechas diariamente respecto de casos individuales, tendían más a ejercitarse en contra de las leyes y de los derechos de los ciudadanos, que la acción legislativa a violar la Constitución.

No obstante, la revisión constitucional se extendió por primera vez a la acción legislativa cuando la Constitución de la Cuarta República, promulgada el 27 de octubre de 1946, estableció un Comité Constitucional. Este intento, sin embargo, fue muy modesto y el Comité nunca desempeñó un papel importante; en los 12 años de su existencia sólo emitió una decisión y ésta fue de importancia relativamente secundaria.

La Constitución francesa promulgada el 4 de octubre de 1958, da paso a la actual Quinta República, confía la jefatura del Estado al Presidente y a la jefatura del gobierno al Primer Ministro; y señala que toca a aquél velar por el respeto a la

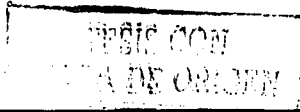


Constitución y asegurar, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado. Fue en esta Ley Fundamental donde se insertó un mecanismo de control preventivo de la constitucionalidad de las leyes con la histórica institución del Consejo de Estado y la creación del Consejo Constitucional. Este último fue concebido esencialmente como un órgano de carácter político y como un arma dirigida contra el Parlamento, en la medida en que el régimen del general Gaulle se preocupaba esencialmente de reforzar al Ejecutivo y debilitar correlativamente al Poder Legislativo.

La Carta Magna en referencia creó el citado Consejo Constitucional destinado a ser una parte importante de la maquinaria del Estado francés. Este *Conseil Constitutionnel* está compuesto por los ex presidentes de la República y de otros nueve miembros, tres de los cuales son nombrados por el Presidente encargado de la República, tres por el Presidente de la *Assemblée Nationale* , y tres por el Presidente del *Sénat*.¹²⁶

El control preventivo de constitucionalidad de las leyes se desenvuelve del siguiente modo: cuando un texto legislativo o un tratado internacional está elaborado definitivamente, pero no promulgado todavía, el Presidente de la República, el Primer Ministro o el Presidente de una o de otra Cámara del Parlamento (Asamblea Nacional o Senado) pueden diferir el texto legislativo o el tratado al Consejo Constitucional, a fin de que este se pronuncie sobre su conformidad con la Constitución. La pronunciación del Consejo Constitucional es emitida por la mayoría de votos en el marco de un procedimiento secreto, sin audiencias orales, sin argumentos contradictorios, un

¹²⁶ CAPPELLETTI, Mauro, *Op.Cit.*, pp. 29-30.



procedimiento en el cual no existen partes; aún siendo admitida, en la práctica, la presentación de memorias escritas por parte de los órganos interesados. Si la promulgación del Consejo Constitucional es en el sentido de la inconstitucionalidad, la ley no podrá por consiguiente entrar en vigor, a menos que se revise la Constitución.¹²⁷

A decir de Arturo Zaldivar Lelo de Larrea:¹²⁸

Francia ha roto, en parte, con su larga tradición contra el control jurisdiccional. En primer lugar, a través del Conseil d'Etat, órgano que cada vez se constituye más como auténtico tribunal. Deben destacarse dos importantes facultades de dicho órgano: 1. La posibilidad de controlar la conformidad de los actos administrativos no sólo con las leyes sino, también, con los principios generales derivados de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; y 2. A partir de 1959, la facultad de controlar los reglamentos del ejecutivo a la luz de la Constitución y los principios generales aludidos. En segundo término, por medio del Conseil Constitutionnel, que lamentablemente presenta dos limitaciones: 1. Las personas afectadas por el proyecto de ley no tienen legitimación para impugnar el proyecto, y 2. Solamente puede ser revisado durante un breve periodo entre su aprobación por el Parlamento y su promulgación.

La experiencia francesa contemporánea de un juez constitucional, constituye de hecho una ruptura singular con la tradición anterior, sin embargo, se puede afirmar que hoy día el Consejo Constitucional Francés concebido inicialmente como órgano político, se ha convertido en un juez constitucional, adoptando el modelo de las Cortes Constitucionales europeas, pero con competencias relativamente diferentes y en cierto modo, más reducido.

¹²⁷ *Ibidem.*, p.30.

¹²⁸ ZALDIVAR LELO DE LARREA, Arturo, *El juicio de amparo a la luz de la moderna justicia constitucional*, México, Revista de Investigaciones jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, 1991, Vol. 15, pp. 332.



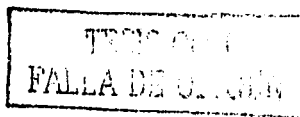
Que el Consejo Constitucional sea considerado como una institución política no es nada sorprendente. Este carácter resulta de la composición¹²⁹ como del tipo de control ejercido sobre la constitucionalidad de las leyes.

Los primeros nombramientos confirmaron la concepción política de la institución. La mayoría de los miembros pertenecían o habían pertenecido al partido político dominante, el partido del General Gaulle, y no necesariamente eran juristas. Además, este Consejo fue creado para vigilar al Parlamento lo que significa una función política y no jurisdiccional.

La función del Consejo, se ejerce de diferentes maneras:

- Control sistemático *a priori* de las llamadas leyes orgánicas, orgánicas porque completan o desarrollan disposiciones constitucionales relativas a las instituciones de la República (duración del mandato de los miembros de la Asamblea Nacional o del Senado, condiciones de elegibilidad, régimen de incompatibilidades, etcétera). Todas estas leyes deben ser rigurosa y completamente conformes con la Constitución.
- Control sistemático de los reglamentos de las Asambleas parlamentarias, lo que permite evitar que las asambleas eludieran ciertas disposiciones constitucionales. Este control es también control previo.
- Control previo, pero no sistemático, de las leyes ordinarias. Una de las originalidades de la Constitución francesa de 1958 ha sido la delimitación de un ámbito normativo

¹²⁹ *Ibid. Supra.* p. 98.





propio del gobierno, la potestad reglamentaria autónoma, en el que el Parlamento puede penetrar sin el acuerdo del propio gobierno.¹³⁰

El legislador tiene competencias específicas, enumeradas en el artículo 34 de la Constitución y el gobierno está constitucionalmente habilitado para reglamentar las materias que no son expresamente legislativas.

Por eso, el Consejo Constitucional está encargado de oponerse a toda violación por el Parlamento de la frontera que separa la ley del reglamento autónomo. Puede, a petición del gobierno, impedir la discusión de una propuesta de ley o enmienda que afecta a la potestad reglamentaria autónoma. Puede, sobre todo, a petición de algunas autoridades políticas (el Jefe de Estado, el Primer Ministro, los Presidentes de las Cámaras) o de 60 diputados o 60 senadores, verificar la conformidad de la ley ya votada, pero no promulgada, si por acaso ha invadido la potestad reglamentaria, para permitir al gobierno modificar dicha ley por la vía reglamentaria correspondiente a su naturaleza.

Otras competencias concedidas por la Norma Suprema al Consejo Constitucional, son:

- El control de las elecciones legislativas (y presidenciales) ha sido sustraído a las asambleas parlamentarias y confiadas al Consejo. Se le confió igualmente el control de los referendos.
- A iniciativa del Presidente de la República, del Primer Ministro o del Presidente de la Asamblea Parlamentaria, el Consejo Constitucional está encargado de confrontar los

¹³⁰ MODERNE, Franck, *La justicia constitucional comparada*, Op. cit., p. 126-128.



acuerdos internacionales firmados por Francia con la Constitución. Conforme a la Carta Fundamental, si el consejo declara que un acuerdo o tratado contiene una cláusula o más contrarias a la Constitución, la autorización para ratificarlo no puede realizarse sino una vez reformada la Constitución.

- El Consejo esta habilitado para constatar la incapacidad del jefe de Estado para ejercer sus funciones constitucionales.
- El Consejo será consultado por el Presidente de la República cuando se trate del ejercicio de los poderes excepcionales, artículo 16 de la Constitución.¹³¹

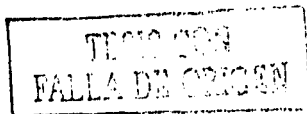
En conclusión, el Consejo Constitucional desempeña funciones comparables a las ejercidas por otras jurisdicciones europeas. Si no tiene todas las competencias de estas jurisdicciones, la institución ha recorrido ya un largo camino hacia el tipo clásico de las Cortes Constitucionales europeas.

3.3. EN ESPAÑA.

3.3.1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.

A lo largo de cuarenta años que duro el denominado "Franquismo", en España no hubo cambios en el gobierno, si no relevos de personas en los puestos ministeriales, por lo que se solía definir al régimen como una dictadura templada por el general incumplimiento de la ley.

¹³¹ *Idem.*

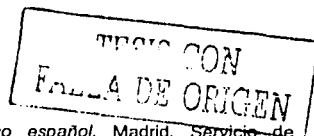




Sin embargo, pese a los frecuentes extertores fascistas de los últimos años de vida, el régimen suavizó sus formas, en parte porque le faltaba energía para mantener cuarenta años de Estado de excepción y en parte por la apuesta europea que había hecho para sobrevivir la relajación del poder, en la aplicación de las leyes represoras. Fue la tónica de esos últimos años.¹³²

La muerte de Franco en noviembre de 1975 actuó como catalizador de una transición democrática que ha asombrado al mundo, y que se tiene ya como la transición paradigmática. Juan Carlos de Borbón se convierte en el Jefe de Estado y conserva como Presidente del gobierno a Carlos Arias Navarro. Posteriormente el Conde de Barcelona abdica al trono a favor de su hijo Juan Carlos, convirtiéndose éste en Jefe de Estado y sustituyendo a Arias por Adolfo Suárez para lograr la Ley de la Reforma Política, los Pactos de la Moncloa y, sobre todo, la Constitución de 1978.¹³³

La Constitución de España de 27 de diciembre de 1978, es la norma suprema del ordenamiento jurídico, tanto en lo relativo a las líneas maestras de la organización del Estado como en los principios generales que inspiran aquél y en el reconocimiento de los derechos y deberes fundamentales que corresponden a las personas. Normas que no son meramente programáticas sino de aplicación directa como reglas jurídicas y que, según lo expresa el preámbulo, tiene por fin, entre otros, consolidar el Estado de



¹³² TORRES DEL MORAL, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad Derecho, Universidad Complutense, 1994, pp. 242-243.

¹³³ RUIZ MASSIEU, José Francisco, *El proceso democrático en México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 206-207.



Derecho y proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos.¹³⁴

En esta Ley Suprema se fortalecen las Cortes (Senadores y Diputados); la jefatura del Estado; el gobierno colegiado (Presidente, Vicepresidente y Ministros); procedimientos de elección; relación de poderes; configuración del Poder Judicial, con la innovación del Tribunal Constitucional, que en estricto sentido no pertenece al Poder Judicial, sino que se establece como un poder constitucional autónomo, el cual conoce del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, del de amparo, y de conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, o entre éstas mismas. El rey nombra a los doce magistrados que componen el Tribunal Constitucional; el Congreso propone cuatro; el Senado cuatro; el gobierno dos y los otros dos el Consejo General del Poder Judicial de entre magistrados y fiscales, profesores universitarios, servidores públicos y abogados.¹³⁵

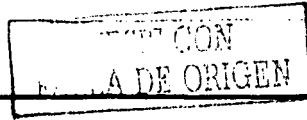
El profesor en Derecho Constitucional Manuel Martínez Sospedra¹³⁶ indica que el Tribunal Constitucional español fue creado por la Constitución de 1978 y no tiene antecedentes en aquella nación. Fueron fundamentalmente cuatro los factores que influyeron de manera decisiva en la adopción del sistema de control de constitucionalidad por órgano concentrado, y éstos son los siguientes:

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN

¹³⁴ GABALDÓN LÓPEZ, José, "Noticia sobre el Tribunal Constitucional Español", La Justicia Mexicana hacia el siglo XXI, IIJ-UNAM, Senado de la República, LVI Legislatura, México, Serie Estudios Doctrinales, Número 183, 2000, pp.73-75.

¹³⁵ RUIZ MASSIEU, José Francisco, *El proceso democrático en México*, Op. cit., pp. 215-216.

¹³⁶ MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, *Derecho Constitucional Español*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, España, 1995, pp. 453-484.



Primero. La voluntad de establecer un sistema de garantías eficiente que protegiera la supremacía de la Constitución frente a los eventuales excesos de las mayorías parlamentarias, asegurando la permanencia del pacto constitucional.

Segundo. El influjo de ejemplos europeos, en especial en los casos italiano y alemán, y en mucho menor medida, el ejemplo del Consejo Constitucional francés, jurisdiccionalizado tras las reformas de los primeros, así como de la doctrina de aquellos países, que respaldaba de modo poco menos que unánimemente la institución y de cuya lectura se alimentaron en no escasa medida los constituyentes.

Tercero. El deseo de asegurar el régimen democrático frente a un aparato del Estado que, en lo sustancial, seguía siendo el propio Estado franquista.

Cuarto. La necesidad derivada de la operación constitucional a favor de las autoridades territoriales, que requería un "juez de la competencia" para canalizar y resolver los eventuales conflictos entre autonomías y el Estado-Poder Central.

En contravención a lo establecido, se refiere el jurista español José Gabaldón López, pues menciona que el Tribunal en cuestión responde, en un perfil muy general, a su antecedente en España, el Tribunal de Garantías Constitucionales creado por la Constitución de la República Española de 1913, si bien en cuanto al origen o nombramiento de sus miembros difiere profundamente, pero en sus competencias se le aproxima mucho.¹³⁷

De este modo, los fines de la Constitución han determinado, junto a las normas estructurales para el Poder Judicial y como institución independiente de éste y

¹³⁷ GABALDÓN LÓPEZ, José, "Noticia sobre el Tribunal Constitucional Español", Op. cit., p.74.

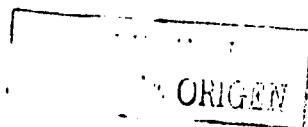


directamente vinculada a la Constitución, la configuración de un Tribunal Constitucional (Título IX); es decir, un órgano jurisdiccional específico al que se atribuye el ejercicio de la justicia constitucional.

Puede decirse que, este Tribunal, según se desprende de aquellos postulados básicos que expresa el preámbulo de la Constitución, ha de cumplir una función de mantenimiento del equilibrio constitucional dentro del Estado social y democrático de derecho al que se refiere el artículo primero. Sus fines generales se ajustan a los que la doctrina ha señalado como propios de la justicia constitucional en la segunda mitad del siglo XX. Así, ha contribuido a la integración de la Constitución en el ordenamiento jurídico; se ha afirmado como protector último de los derechos y libertades de la persona: constituye una válvula de adaptación de la Constitución al interpretarla; y, por último, contribuye a dar soluciones jurídicas a los conflictos políticos.¹³⁸

Entre los sistemas conocidos o señalados para la justicia constitucional, el tribunal español ha adoptado uno mixto. Coexisten en él un sistema concentrado de impugnación directa, el llamado recurso de inconstitucionalidad, con otro indirecto, llamado cuestión de inconstitucionalidad que pueden plantear los jueces ordinarios al Tribunal Constitucional cuando consideren que una norma con rango de ley, de cuya validez dependa el fallo que deban dictar, pueda ser contraria a la Constitución. Pero, además, los jueces ordinarios pueden, en este caso, dejar de aplicar dicha ley si es anterior a la Constitución por entenderla derogada por ésta.

¹³⁸ *Idem.*





En cuanto a su organización, la Constitución española no atribuyó la jurisdicción constitucional a la Corte Suprema, ni tampoco a cada juez, según el sistema difuso, sino que adoptó el sistema más próximo al kelseniano puro, de un tribunal distinto y separado de los de la jurisdicción ordinaria, con organización y composición ajenas a ésta y articulado directamente como institución constitucional y órgano supremo aunque sólo en materia de garantías constitucionales.¹³⁹

En sí, el Tribunal Constitucional es un órgano constitucional de carácter jurisdiccional situado fuera del marco del Poder Judicial. Es órgano constitucional, pues así lo previene expresamente el Código Supremo español; tiene carácter jurisdiccional, pues sus funciones son de imperio (*ius imperii*) y resuelve controversias con base en reglas determinadas y partes litigiosas definidas; y, finalmente, está situado fuera del marco del Poder Judicial porque no es juez ordinario ni ejerce jurisdicción ordinaria.

Ése es precisamente el signo formal más importante de la existencia de un sistema de control concentrado de constitucionalidad: su atribución a un tribunal ad hoc, distinto de los tribunales ordinarios, e integrado por miembros que se forman, recluten y ejercen sus funciones de modo diferente al propio de los miembros del Poder Judicial. Por eso precisamente la Constitución regula en títulos diferentes al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional, y por eso la ley fundamental elude denominar a los miembros del mismo, jueces o magistrados, a fin de evitar cualquier sombra de equívoco al respecto. Y por eso el Tribunal Supremo lo es en todos los campos, salvo precisamente el de las garantías constitucionales.¹⁴⁰

¹³⁹ NOTA. Artículo 123 de la Constitución "El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales.

¹⁴⁰ MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, *Derecho Constitucional Español. Op. cit.*, pp. 453-484.

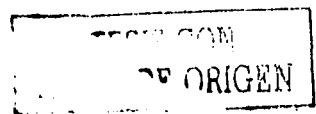


Al Tribunal Constitucional le compete una triple función: velar por que los poderes ordinarios se muevan dentro de su esfera de competencia, sin extralimitarla; ejercer su función respecto de las normas materiales y adjetivas de la Constitución, ello lo efectúa mediante el núcleo de la jurisdicción constitucional; finalmente, le corresponde la producción de reglas de derecho mediante las cuales pueda producirse la adaptación gradual a una situación de hecho cambiante de las normas contenidas en la Ley Fundamental.

Como se ha visto, el Tribunal Constitucional es un órgano *ad hoc* y, por lo tanto, su composición es muy particular, completamente diferente de nuestro "Tribunal Constitucional": Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, en cuanto a su integración, para ser magistrado se necesita, ser jurista de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio profesional. El Tribunal Constitucional esta integrado por:

- Dos miembros nombrados por el rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.
- Dos miembros nombrados por el rey a propuesta del gobierno.
- Cuatro miembros nombrados por el rey a propuesta del Congreso de los Diputados.
- Cuatro miembros designados por el rey a propuesta del Senado adoptada por mayoría.

El Tribunal se constituye en Pleno, con la totalidad de sus miembros y en dos salas de seis magistrados cada una, presididas por el presidente la primera, y el



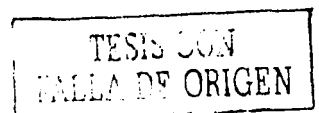


vicepresidente, la segunda. Cada sala se constituye a su vez en dos secciones de tres magistrados, para el despacho ordinario y las decisiones sobre admisibilidad de los recursos.

El Tribunal en Pleno conoce de los recursos y de las cuestiones de inconstitucionalidad, es decir de:

- a) Los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas o de las de éstas entre sí.
- b) Los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.
- c) La declaración sobre constitucionalidad de los tratados internacionales.
- d) La impugnación por el gobierno de disposiciones y resoluciones adoptadas por órganos de las comunidades autónomas.

Cada una de las salas conoce; en general, de los asuntos, que no sean de la competencia del Pleno, respecto de los cuales sin embargo, puede recabar su conocimiento a propuesta del presidente o de los tres magistrados. Entre aquellos asuntos son los de mayor relieve los recursos de amparo por violación a los derechos y libertades públicos reconocidos en el artículo 14 y la sección primera del capítulo segundo de la Constitución (artículos 14 a 30), sin perjuicio de la tutela general encomendada a los tribunales ordinarios de justicia. También atiende la violación por actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las comunidades autónomas y demás entes públicos, incluidos los órganos judiciales y las decisiones sin valor de ley de los órganos legislativos del Estado o las comunidades autónomas.





Las secciones entienden del despacho ordinario y la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos. La inadmisión debe acordarse por unanimidad, mediante providencia, no es preceptivo que sea fundado, aunque lo es habitualmente y por alguno de los motivos establecidos.¹⁴¹

Ahora bien, para la declaración de inconstitucionalidad, debe decidir el Tribunal sobre la constitucionalidad o no de las normas jurídicas con rango formal de ley o equivalente (según la Constitución española, leyes orgánicas u ordinarias, decretos-ley y decretos legislativos).

En la enumeración de la Ley Orgánica del Tribunal, se incluyen en esta categoría normativa los estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas, las leyes y actos del Estado con fuerza de ley, los tratados internacionales, los reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales, las leyes y demás actos con fuerza de ley de las comunidades autónomas y los reglamentos de las asambleas legislativas de éstas

En relación al tema que nos ocupa, me parece conveniente analizar someramente los conflictos entre el Estado y las comunidades o de éstas entre sí. Como se indicó al Tribunal Constitucional se le atribuye a resolución de conflictos constitucionales sobre competencias o atribuciones que están asignadas por la Constitución, los estatutos de autonomía o las leyes dictadas para delimitar los ámbitos del Estado y las comunidades autónomas. Estas colisiones pueden enfrentar al Estado con una comunidad autónoma, a éstas entre sí y al gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial.

¹⁴¹ Vid. Artículo 50, Constitución Española.





Los conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí pueden, a su vez, ser positivos o negativos, según que se reclame una competencia o se rechace por entender que no corresponde al que plantea el conflicto.

En los conflictos positivos que articulan una *vindicatio potestatis* del órgano proponente, si éste es el gobierno, puede formalizar el conflicto ante el Tribunal o llevar a cabo un requerimiento previo. Éste debe practicarse en todo caso si quien lo plantea es una comunidad autónoma. Si el requerimiento se rechaza, puede plantearse el conflicto.

El planteamiento del conflicto por el gobierno suspende la vigencia de la disposición, resolución o acto que lo originen. En los otros casos, puede solicitarse la suspensión y el Tribunal lo acordará o denegará libremente.

En el caso de que la competencia hubiere sido atribuida por ley o disposición de ese rango formal, el conflicto se tramitará como recurso de inconstitucionalidad y, en su caso, declarará su inconstitucionalidad y nulidad. Igualmente acordará la anulación de la disposición o resolución que origine el conflicto y declarará la titularidad de la competencia controvertida.

La resolución del Tribunal tiene efectos *erga omnes* y vincula a todos los poderes públicos.

En los conflictos negativos se trata del rechazo o declinación de la competencia para resolver alguna pretensión deducida ante un órgano de la administración del Estado por cualesquiera personas por entender que la competencia corresponde a una comunidad autónoma o viceversa. Y se planteará si la negativa se basa en una



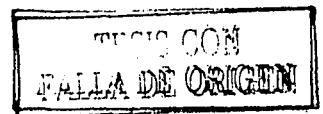
diferencia de interpretación de preceptos constitucionales o de los estatutos de autonomía.

El interesado, tras haber agotado los recursos administrativos, debe plantear la misma pretensión ante el órgano competente señalado en la resolución. Si este se inhibe o calla, el interesado puede acudir al Tribunal Constitucional planteando el conflicto. El gobierno puede también plantear el conflicto si, habiendo requerido al órgano ejecutivo superior de una comunidad autónoma para que ejercite sus competencias, aquél se declare incompetente.

La sentencia declara, en primer caso, cuál es la administración competente. En el segundo, si declara que el requerimiento era procedente, señala un plazo para que la comunidad autónoma ejercite la atribución requerida, si no es así, declarará improcedente el requerimiento.

Tratándose de restablecer, por parte de alguno de los órganos constitucionales del Estado (gobierno, Congreso, Senado, Consejo General del Poder Judicial) atribuciones que estima propias según las que le atribuye la Constitución o las leyes orgánicas y están siendo ejercitadas por otro. Se tramitan, igualmente, previo el correspondiente requerimiento de que se revoque la decisión que invade las competencias propias.

La sentencia del tribunal determina a que órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas, anula los actos ejecutados y resuelve en su caso





acerca de las situaciones jurídicas producidas al amparo del acto determinante de la invasión de atribuciones.¹⁴²

En suma, el Tribunal Constitucional Español no tiene competencia directa en asuntos electorales, en cambio si indirecta por vía de amparo, ni existe un control de constitucionalidad a cargo de los partidos políticos, ni tampoco establece un recurso de carácter previo como el francés. De esta manera, no tiene el monopolio de la justicia constitucional, opera un control abstracto que es el recurso de inconstitucionalidad y un control concreto que es el recurso de amparo y, finalmente, la legitimación activa puede estar al alcance del ciudadano común.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.4. EN VENEZUELA.

3.4.1. PRINCIPIOS GENERALES DEL SISTEMA VENEZOLANO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL.

En este país sudamericano se ha venido desarrollando desde el siglo XIX, un sistema de justicia constitucional¹⁴³ mixto o integral¹⁴⁴, que combina, por una parte, el método difuso de control de constitucionalidad, conforma al cual todos los jueces tienen competencia para decidir la inaplicación de una ley o norma jurídica cuando la consideren contraria a la Constitución, competencia que incluso pueden ejercer *ex officio*, aplicando preferentemente la Constitución en el caso concreto sometido a su conocimiento y decisión; y por la otra, el método concentrado de control de

¹⁴² GABALDÓN LÓPEZ, José, "Noticia sobre el Tribunal Constitucional Español", *Op. cit.*, pp. 82-83.

¹⁴³ Vid. CAPPELLETTI, Mauro. *Op.cit.*, p.36.

¹⁴⁴ BREWER-CARÍAS, Allan R., *El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Bogotá, 1995. p.27.



constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos, sean éstos nacionales, estatales o municipales, mediante la atribución al Tribunal Supremo de Justicia, y a partir del año dos mil a su Sala Constitucional, de poderes anulatorios de las leyes y demás actos normativos de similar rango, contrarios a la Constitución, los cuales se ejercen cuando conoce del asunto mediante el ejercicio de acciones populares de inconstitucionalidad.

Este sistema, también adoptado en otros países, se ha venido perfeccionando por un lapso de más de 150 años, encontrando su marco regulatorio actual en la Constitución de 1999, texto que recoge toda la tradición anterior.¹⁴⁵

El texto del artículo 7º de la Constitución citada declara, que su texto es la "norma suprema y el fundamento de todo el ordenamiento jurídico", por lo que para garantizar esa supremacía y lograr que la Constitución tenga plena efectividad, en su mismo texto se regula todo el sistema de justicia constitucional mediante la asignación a todos los jueces de la República, en el ámbito de sus respectivas y conforme a lo previsto en la Constitución y en la ley, de la obligación según el artículo 334, "de asegurar la integridad de la Constitución."¹⁴⁶

En consecuencia, la justicia constitucional, como competencia judicial para velar la integridad y supremacía de la Constitución, en Venezuela se ejerce por todos los jueces y no sólo por el Tribunal Supremo de Justicia, en cualquier causa o proceso que conozcan y, además especialmente, cuando conozcan de acciones de amparo o de la

¹⁴⁵ BREWER-CARIÁS, Allan R., "La jurisdicción constitucional en América Latina", Madrid, García Belaunde, Domingo y Fernández, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica* Segado, Francisco Editores, pp. 117-171.

¹⁴⁶ BREWER-CARIÁS, Allan R., *Debate Constituyente*, Aportes de la Asamblea Nacional Constituyente, Caracas, 9 de septiembre 17 de octubre de 1999, Tomo VII, pp.24 y 34.



acciones contencioso administrativas al tener la potestad para anular actos administrativos por contrariedad a la Constitución , es decir por contradecir al derecho, conforme a lo dispuesto por su numeral 259.¹⁴⁷

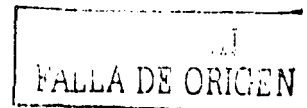
En cuanto al Tribunal Supremo de Justicia, en materia de justicia constitucional todas sus Salas tienen expresamente como competencia garantizar "la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales", correspondiéndoles, a todas, ser "el máximo y último intérprete de la Constitución" y velar "por su uniforme interpretación y aplicación", artículo 335. También lo es la Sala Constitucional, mediante la cual el Tribunal Supremo de Justicia concentra la jurisdicción constitucional.

En Venezuela, la jurisdicción constitucional siempre ha correspondido al Supremo Tribunal de Justicia¹⁴⁸, y ahora, a través de su Sala Constitucional, a la cual le ha atribuido el monopolio para anular ciertos y determinados actos estatales: las leyes y demás actos de rango legal o de ejecución directa o inmediata de la Constitución.

Por tanto, la Sala Constitucional no tiene el monopolio del control concentrado de la constitucionalidad de todos los actos estatales, lo que tiene es el monopolio de dicho control sólo respecto de determinados actos estatales, sean estos los de rango y fuerza de ley y los dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Ello, es lo que además caracteriza la "jurisdicción constitucional", en el derecho comparado: la

¹⁴⁷ BREWER-CARIAS, Allan R., *La justicia contencioso-administrativa*, Instituciones políticas y constitucionales, Caracas, 1197, Tomo VII. p.26.

¹⁴⁸ BREWER-CARIAS, Allan R., *La justicia constitucional, instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, 1996, Tomo VII, p. 131.





atribución exclusiva a un órgano judicial del poder anulatorio de determinados, y solo de determinados actos estatales.¹⁴⁹

Por ello puede decirse, en general, que el control concentrado de la constitucionalidad de los actos estatales conforme a la Constitución, se ejerce por dos jurisdicciones distintas: la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, los órganos de esta última tienen competencia, conforme al artículo 259 de la Constitución para controlar la constitucionalidad de los otros actos de los órganos del Poder Ejecutivo y de los otros Poderes del Estado dictados en ejecución indirecta de la Constitución: los actos administrativos, tanto normativos (reglamentos), como no normativos, que son siempre actos de rango sublegal, es decir no son actos dictados "en ejecución directa e inmediata de la Constitución", sino más bien dictados en ejecución de la legislación, cuyo control de constitucionalidad es el que corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo.

Ahora bien, de lo antes expuesto resulta que el sistema de justicia constitucional en Venezuela permite el ejercicio del control de constitucionalidad de los actos estatales mediante los siguientes mecanismos: el método difuso de control de constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos; la protección de los derechos constitucionales mediante las acciones de amparo, el control por contrariedad al derecho de los actos administrativos por motivos de inconstitucionalidad mediante las acciones contencioso administrativas de anulación; y el control de constitucionalidad de ciertos actos estatales que corresponde a la jurisdicción constitucional.

¹⁴⁹ BREWER-CARIAS, Allan R., *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, estudio de derecho comparado*, Caracas, 1994, p. 19.

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN



En esta forma, en la Constitución de 1999 se recogen todos los principios del sistema mixto o integral del sistema de justicia constitucional propio de la tradición Venezolana.¹⁵⁰

3.4.2. MÉTODO DIFUSO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.

Uno de los medios específicos para el ejercicio de la justicia constitucional, es la posibilidad que tiene todo juez de la República de ser juez de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos. Se trata del método denominado de control difuso de la constitucionalidad de leyes que existe en ese país desde el siglo XIX, regulado en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, que establece que:

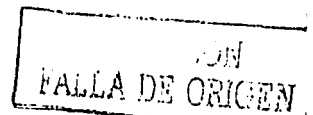
"Artículo 20. Cuando una ley vigente cuya aplicación se pida, colidiera con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán ésta con preferencia."

El principio de control difuso, más recientemente, se recogió en el artículo 19 del Código Orgánico Procesal Penal, con este texto:

"Artículo 19. Control de la constitucionalidad. Corresponde a los jueces velar por la incolumidad de la Constitución de la República. Cuando una ley cuya aplicación se pida colidiere con ella, los tribunales deberán atenerse a la norma constitucional".

A los efectos de consolidar constitucionalmente el método de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, como ha ocurrido en Colombia, desde 1910, Guatemala

¹⁵⁰ BREWER-CARÍAS, Allan R., *La justicia constitucional en la nueva Constitución*, Revista de Derecho Constitucional, Caracas, número 1, septiembre-diciembre de 1999, pp. 35-44.





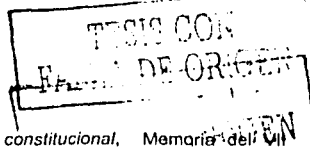
1965, Bolivia 1994, Honduras 1982 y Perú 1993; se incorporó a la Constitución una disposición similar, que terminó siendo ubicada en el artículo 334, bajo el siguiente texto:

"Artículo 334. En caso de incompatibilidad entre esta Constitución y una ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, correspondiendo a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente."

En esta forma, el método de control difuso de la constitucionalidad adquirió en Venezuela rango constitucional, el cual, incluso, puede ser ejercido de oficio por los tribunales, incluyendo, por supuesto, las diversas Salas del Supremo Tribunal.

Este método difuso de control de constitucionalidad de las leyes en Venezuela, puede decirse que sigue los principios desarrollados en el derecho comparado: tiene su fundamento en el principio de supremacía constitucional, conforme al cual los actos inconstitucionales son nulos y sin ningún valor, aún cuando esta constatación de la nulidad corresponda a la autoridad judicial. Todo juez por tanto, al conocer de un caso o una controversia concreta, puede resolver sobre la inconstitucionalidad de la norma jurídica que debe aplicar a la resolución del caso, como cuestión incidental en el mismo; poder que en el caso de Venezuela puede ejercer *ex officio*, sin requerimiento de parte interesada. La decisión del juez tiene sólo efectos *inter partes* en el proceso concreto y por tanto, efectos declarativos.¹⁵¹

¹⁵¹ BREWER-CARÍAS, Allan R., *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, Memoria del Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2002, p. 79.





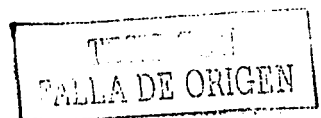
En cuanto a la legitimación activa para plantear la cuestión de inconstitucionalidad en un proceso, en principio, corresponde a las partes en el procedimiento, con fundamento en el interés concreto que defienden en el mismo.

Ahora bien, la Constitución de 1999, ha consagrado el derecho de acceso a los órganos de administración de justicia no sólo para hacer valer los derechos e intereses de la persona en concreto, sino "incluso los colectivos o difusos", artículo 26, con lo cual se ha constitucionalizado la posibilidad de acciones procesales que se intenten en representación de intereses colectivos o difusos.

En consecuencia, si se trata de un juicio iniciado para la defensa de los intereses colectivos o difusos, quien ejerza la representación en el juicio o sea parte del mismo, puede también alegar la cuestión de constitucionalidad para el ejercicio, por el juez, del control difuso de la constitucionalidad.

Se ha dicho además, que en el sistema venezolano, conforme a lo establecido en el artículo 334 de la Constitución, el propio juez de oficio puede plantearse al decidir, la cuestión de inconstitucionalidad de la ley que debe regir el caso, por lo que también puede considerarse que tiene la legitimación activa necesaria para ello. Se estima, sin embargo, que en esos casos, el juez debería oír a las partes, antes de decidir, sobre la cuestión de constitucionalidad que plantee, a fin de garantizar el derecho al debido proceso y a la defensa de las partes.

Por otra parte, el Ministerio Público en los procesos judiciales en los cuales interviene, sean del orden civil o de carácter penal, tiene la legitimación necesaria para





plantear la cuestión de constitucionalidad para que el juez ordinario la decida en el caso concreto, respecto de la ley que lo rige.

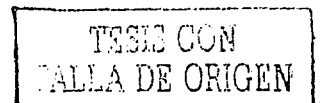
Por último, la Constitución de 1999 creó como órgano del Poder Público Nacional (Poder Ciudadano) la figura del Defensor del Pueblo, con amplias facultades para velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos, y proteger los derechos y los intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los servicios públicos, pudiendo interponer acciones y recursos, el defensor del Pueblo y las partes intervinientes en los mismos, tienen la legitimación necesaria para plantear la cuestión de constitucionalidad de las leyes.¹⁵²

3.4.3. RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO.

En relación a la figura motivo del presente estudio se puede decir, que el Tribunal Supremo, Sala Constitucional, tiene competencia conforme al artículo 336,9 para “dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del poder público”.

Conforme a ello, la jurisdicción constitucional, debe resolver los conflictos constitucionales que se planteen entre los órganos que ejercen el poder público, tanto en su distribución vertical (República, Estados y municipios), como en su división horizontal a nivel nacional (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Poder

¹⁵² *Ibidem.* p. 81.





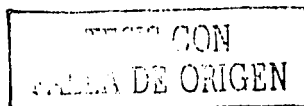
Ciudadano, Poder Electoral) y a su nivel estatal y municipal (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo).

Es decir, se trata de la resolución de controversias sobre atribuciones constitucionales entre los órganos que ejercen el poder público, que son distintas a las controversias administrativas que se pueden suscitar entre la República, los Estados, los municipios u otro ente público, las que competen ser resueltas por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, artículo 266, ord. 4º, como jurisdicción contencioso-administrativa. Esto exige distinguir, por supuesto, las controversias constitucionales de las controversias administrativas. Esto lo ha precisado el Tribunal Supremo de Justicia, al señalar que para identificar la controversia constitucional, es necesario:

Que los sujetos entre los cuales se presente la misma, sean aquellos que tienen asignada, en forma expresa, atribuciones para tales actuaciones o normas en el propio texto constitucional, esto es, instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se contiene en el propio texto constitucional, a diferencia de otras, en las que la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario...

Y en sentido contrario:

No estaremos en presencia de la controversia constitucional a que se refiere la norma bajo examen, cuando las partes en la misma no poseen el carácter de órganos del Poder Público, con atribuciones consagradas en el texto constitucional, lo cual excluye no sólo a particulares, sino también a funcionarios

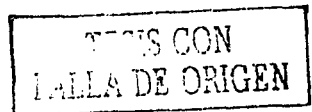




vicarios o quienes no posean el carácter de órganos, aun cuando por virtud de la norma expresa tengan atribuidas funciones públicas o sean autoridad pública.¹⁵³

En todo caso, la legitimación activa para intentar un recurso a los efectos de dirimir controversias constitucionales, corresponde a los órganos del poder público que sean parte en la controversia. Como fue precisado en el voto sustraído de la sentencia número 7 de la Sala Constitucional del 1º de enero de dos mil, bajo en siguiente texto:

La legitimación para interponer esta solicitud esta restringida a los titulares de los órganos susceptibles de entrar en conflicto; y en ningún caso ha sido concebida esta vía en la jurisdicción constitucional para dirimir controversias intersubjetivas entre particulares, ni entre éstos y los órganos públicos, para los cuales el ordenamiento jurídico ha establecido distintas vías judiciales, dentro de las que se encuentra la acción de amparo.



¹⁵³ Cfr. Sentencia de la Sala Político-Administrativa, número 1819 de 8 de agosto 2000, caso: René Molina vs. Comisión Legislativa Nacional.



"Para estructurar un gobierno que habrá de ser administrado por hombres, la gran dificultad radica en lo siguiente: primero se debe posibilitar al gobierno el control de los gobernados y, en segundo lugar, obligarse a controlarse a sí mismo."

James Madison

CAPITULO CUARTO

4. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LÍMITES Y DEFICIENCIAS.

4.1. DEFINICIÓN.

Ni la Constitución, ni las leyes, hacen referencia a que se entiende por controversia constitucional, empero, una tesis aislada que corresponde a la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación, que aparece en la página 459 del Tomo XIV, nos proporciona una puntualización: "las controversias a que se refiere el artículo 105 constitucional, y de las que debe conocer la Corte en única instancia, son *aquellas en que la soberanía de la Nación sea motivo de disputa*; pero la defensa de las acciones que a la misma Federación corresponde, como persona moral, no deben ventilarse en la forma prevenida por el citado artículo."¹⁵⁴

En ausencia de una definición en los textos que la regulan, y con las consideraciones que se señalaron¹⁵⁵, transcribiremos algunas de las más importantes acepciones, hechas por reconocidos juristas especialistas en el tema:

Las controversias constitucionales, o "litigios constitucionales" según define el Doctor Héctor Fix Zamudio, son:

Aquellas controversias de carácter jurídico que pueden surgir entre los integrantes de la Unión, cuando las mismas son planteadas directamente por las

¹⁵⁴ CASTRO Y CASTRO, Juventino, *Artículo 105 Constitucional, Op. cit.*, p.94.

¹⁵⁵ *Vid. Supra.* pp. 70-80

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Entidades afectadas ante la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con lo establecido por el artículo 105 constitucional.

La anterior definición fue elaborada por el maestro para el Diccionario Jurídico que publica el Instituto de Investigaciones de la UNAM, edición 1989. Aunque a raíz de la reforma judicial de 1994, hoy los supuestos legales que describe no son los mismos.

Para efectos de que se tenga una visión más amplia, más completa de lo que son las controversias constitucionales, aduciremos son uno de los diversos medios de justicia constitucional de nuestro sistema jurídico que por su propia naturaleza, define el carácter de la Suprema Corte de Justicia como auténtico y máximo garante del pacto federal.

Por su parte el Ministro Juventino Castro y Castro, define a esta figura en los siguientes términos:

Las controversias constitucionales son los procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, Estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, y tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o actos no legislativos de otros entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre los límites de los Estados con el objeto de que se decrete la legal vigencia o invalidez de las normas o actos impugnables o el arreglo de los límites entre Estados que disienten, todo ello para preservar el sistema y estructura de la Constitución Política.¹⁵⁶

Para el jurista Elisur Arteaga Nava, las controversias constitucionales son:

¹⁵⁶ CASTRO y CASTRO, Juventino V., *Artículo 105 Constitucional, Op. cit.*, p. 99.





*Un juicio simple, llano, exento de tecnicismos y sumario mediante el cual se persigue constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos por la propia Constitución Política del país a lo que ella dispone; las partes, cuando la plantean, buscan hacer cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultados o atribuciones, tienen concedida o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la Constitución.*¹⁵⁷

Por su parte el doctrinario Cesar Carlos de la Garza las define así:

*La controversias constitucional, en el entendido de la fracción I, del artículo 105 constitucional, es el juicio que permite resolver un conflicto sobre invasión de competencias entre los distintos ámbitos federales o de los distintos poderes de cada uno de aquéllos.*¹⁵⁸

La Maestra Ana Gloria Robles Osollo define a esta figura al tenor que procede:

*La controversia constitucional es un mecanismo de control de 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 del poder público en sus distintos niveles de gobierno, tanto horizontal como vertical, esto es, en cuanto hace a su actividad ejecutiva y legislativa, por la acción u omisión de una facultad que no es de su competencia, constituyéndose, por tanto, como una institución jurídica más, que contribuye al control de la constitucionalidad de los actos y leyes de los ejercitadores del poder público.*¹⁵⁹

La Ministra Sánchez Cordero, utilizando las ideas de Castro y Castro, propone la definición que a continuación se transcribe:

¹⁵⁷ NAVA ARTEAGA, Elisur, *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad*, El caso Tabasco. *Op. cit.*, p. 10.

¹⁵⁸ GARCÍA GARCÍA, Carlos De La, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Mac Graw Hill. p. 224.

¹⁵⁹ ROBLES OSOLLO, Ana Gloria, *La Controversia Constitucional como Control de la Constitucionalidad*. México. Revista de Información Jurídica LEX. Petróleos Mexicanos 1996. p.2.

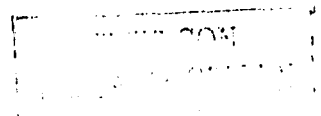
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o municipios, así como por el Poder Ejecutivo Federal, Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión Permanente, Poderes de un Estado u órgano de gobierno del Distrito Federal (que tiene como objetivo) solicitar la invalidez de normas generales o de actos concretos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre los límites de los Estados. Todo ello con el fin de preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.

En palabras del jurista Jaime Cárdenas Gracia las controversias constitucionales son:

Procesos de resolución de conflictos entre órganos y poderes, y para algunos su objeto no es necesariamente la asignación de competencias controvertidas, aunque es indudable que la mayoría de esos procesos persiguen tal propósito. Se ha dicho también, que la función de la Corte al resolverlas es la de ejercer un control de regularidad jurídica, no siempre de carácter constitucional, sino también de legalidad, lo que de ser así rompería en parte la noción y concepto de controversia constitucional entre órganos y poderes en donde se trata de garantizar la vigencia y aplicación de las normas constitucionales que organizan y atribuyen competencias a los poderes públicos, órganos y ámbitos.



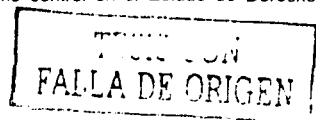


Desde el punto de vista de Jorge Antonio Galindo Monroy¹⁶⁰ esta figura se caracteriza por:

Ser un procedimiento contencioso que en ejercicio de un derecho público subjetivo de carácter jurisdiccional, inicia la federación, la entidad federativa o el municipio, cuando es invadido en cualesquiera de sus esferas de competencia por otro poder, o bien, cuando dos poderes de un mismo Estado o del Distrito Federal sostienen una contienda sobre la constitucionalidad de sus actos, con el objeto de que sea declarado nulo el acto que ocasionare la invasión o el problema de inconstitucionalidad entre los poderes de un mismo Estado o del Distrito Federal.

Con lo anotado se puede concluir que la controversia constitucional es un medio de control jurisdiccional de la constitucionalidad el cual se hace valer a través de un juicio federal planteado única y exclusivamente ante la Suprema Corte de Justicia entre órganos públicos, principalmente los que establece el artículo 105 constitucional, los cuales se caracterizan porque gozan de autoridad y ejercen atribuciones que les han sido asignadas constitucionalmente, cuyo objeto se basa en examinar si las normas generales o actos de autoridad emitidos, salvo los que tengan que ver con materia electoral, se ajustan o no a lo que dispone la Constitución Federal, con la finalidad de preservar la supremacía que le es propia la Carta Magna e impedir que estos órganos rebasen su ámbito de acción e invadan la competencia de otros, haciendo vigente el principio de división de poderes.

¹⁶⁰ GALINDO MONROY, Jorge Antonio, *El juicio de amparo como control en el Estado de Derecho*, México, ITAM, Mac Graw-Hill, 1999, p. 53.





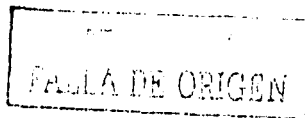
Antes de la reforma de 1994, dicho procedimientos se utilizaba escasamente, ya que no había sido reglamentada la disposición constitucional en referencia y porque los conflictos se resolvían, con frecuencia, por medio de procedimientos, instituciones y órganos de carácter político. En esa problemática, los municipios eran los más afectados, pues pretendiendo utilizar el juicio de amparo como mecanismo de protección a su esfera de competencia, las resoluciones judiciales siempre fueron en el sentido de declarar improcedente la acción de amparo por no encontrarse ajustada a los términos de los artículos 103 y 107 constitucionales. Incluso se llegó al extremo de que la Suprema Corte negara a dichas entidades no sólo la posibilidad de promover el amparo, sino también la de promover el juicio constitucional.

Afortunadamente, la intervención del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de las modificaciones constitucionales indicadas, ha cambiado tal criterio y ha sostenido que los municipios tienen legitimación en la causa, es decir, derecho sustantivo para iniciar un procedimiento de esta naturaleza.

4.2. ELEMENTOS DE ACCIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

4.2.1. SUJETOS.

Al adentrarse al estudio de los sujetos, es importante empezar con la legitimación, entendiéndose por esta como la facultad otorgada por el orden jurídico a determinados sujetos para ser parte en un procedimiento específico; esto es, la aptitud





jurídica de ser titular de los derechos y obligaciones que corresponden a una parte procesal.

Algunos autores como Chiovenda, consideran la legitimación como un presupuesto procesal y distinguen entre *legitimatio ad procesum* y *legitimatio ad causam*; la primera es la capacidad para comparecer a juicio; la segunda se refiere a la identidad del actor con la persona en cuyo favor está la ley (legitimación activa) y a la identidad del demandado con la persona en contra de quien se dirige la voluntad de la ley (legitimación pasiva).

Otros autores en cambio, como Devis Echandía, refutan este planteamiento estableciendo que, si bien la legitimación en el proceso, como capacidad para efectuar actos procesales, constituye un presupuesto procesal, no ocurre lo mismo con la legitimación en la causa, dado que la determinación de los derechos y obligaciones controvertidos en el juicio es la materia de la sentencia con que éste termina, por lo que en principio las afirmaciones que el actor, el demandado o el tercerista hacen sobre sus respectivos derechos y obligaciones, no pueden considerarse establecidos antes de la tramitación del proceso.

Además, la legitimación en la causa se subdivide en legitimación activa y pasiva, según se trate del titular del derecho o de la obligación en la relación jurídica substancial o material; cuando esta relación es materia de un proceso, la legitimación activa se manifiesta en el actor y la pasiva en el demandado.

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN



La Constitución y la Ley Reglamentaria regulan la legitimación en la causa (activa y pasiva) en las controversias constitucionales al enumerar los sujetos que pueden ser parte en ellas.

En general los sujetos legitimados para presentar el recurso son las entidades, los órganos, o los poderes que consideren vulnerada su competencia por un acto de otra entidad, órgano o poder, o bien, cuya constitucionalidad controvierten, en términos del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

Conforme a éste, son parte en las controversias constitucionales

- a) El actor, que es la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- b) El demandado, que es la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto objeto de la controversia;
- c) El tercer interesado, que es la entidad, poder u órgano que, sin tener el carácter de actor o demandado, pudiese resultar afectados por la sentencia que se dicte al resolver la controversia; y
- d) El Procurador General de la República.

De acuerdo con la fracción I del artículo 105 Constitucional, no cualquier órgano público puede intervenir en una controversia constitucional, dado que la participación está restringida a las siguientes figuras, que pueden participar como actores, demandados o terceros interesados:

- La Federación;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



- Las entidades federativas y el Distrito Federal;
- Los municipios;
- El Poder Ejecutivo Federal;
- El Congreso de la Unión;
- La Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados y la comisión Permanente;
- Cualquiera de los Poderes de una entidad federativa; y
- Un órgano del Distrito Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado la legitimación en la causa para efectos de la promoción de una controversia constitucional, con el llamado interés jurídico, que no es más que la titularidad de un derecho subjetivo que se afirma violado o desconocido por el demandado:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS JURÍDICO. LO TIENE EL MUNICIPIO EN QUE SE INSTALA UNA O MÁS DE LAS JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CÍVICO Y MATERIAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PARA IMPUGNAR LA LEY QUE LAS CREA ...Por tanto, si un Municipio del propio Estado estima que con la creación e inclusión de estas Juntas dentro de su ámbito territorial, se invade la esfera de competencia que consagra el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y si se toma en consideración que los fines y facultades de éstas tendrán lugar y aplicación dentro del territorio municipal, debe concluirse que aquel Municipio tiene interés jurídico para impugnar la ley de mérito.¹⁶¹

¹⁶¹ Controversia constitucional 2/95. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: V, Junio de 1997. Página: 396.

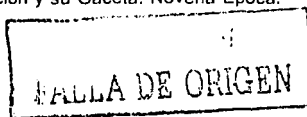




En cuanto al Congreso de la Unión, la Suprema Corte ha definido que cada una de las Cámaras que lo integran esta legitimada aisladamente para promover este tipo de juicios:

CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN...Es cierto que una de estas Cámaras no podría defender, a través de este medio, las facultades exclusivas de la otra, pero esto se debe a que los actos correspondientes no afectarían en modo alguno su esfera de atribuciones; sin embargo, la Cámara que se encuentre en ejercicio de la facultad correspondiente sí puede acudir en defensa de las facultades que la Constitución Federal establece a favor del Congreso de la Unión para ser ejercidas por ambas Cámaras, separada y sucesivamente; lo anterior, porque el acto de otro poder que resulte contrario al ejercicio de esa atribución, si bien afecta al Congreso de la Unión en su composición total, también incide sobre la facultad individual de la Cámara que la esté desarrollando. Además, si se aceptara que solamente el Congreso de la Unión puede actuar en defensa de las atribuciones que le confiere el artículo 73 de la Norma Fundamental, la controversia constitucional se volvería prácticamente nugatoria, pues el ejercicio de la acción que se confiere en lo individual a cada una de las Cámaras que lo integran, estaría supeditado a la voluntad de la otra, con lo que se desconocería la intención del Poder Revisor de la Constitución plasmada en el artículo 105, fracción I, inciso c) constitucional.¹⁶²

¹⁶² Controversia constitucional 26/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XII, Agosto de 2000. Página: 962.





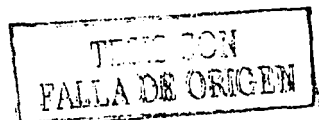
Los organismos descentralizados no están legitimados para promover controversias constitucionales, dado que su finalidad no es atender directamente los asuntos que corresponden a las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo, criterio aplicable, en general, a todos los órganos subordinados:

*ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES...Por tanto, acorde con la propia naturaleza de estas acciones y de los fines que se persiguen, los organismos públicos descentralizados carecen de legitimación para promover controversias constitucionales, pues aunque forman parte de la administración pública en cuanto atienden con sus propios recursos necesidades colectivas, son entes distintos al Poder Ejecutivo al no tener por objeto el despacho de los negocios relacionados con las atribuciones de este poder.*¹⁶³

*LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS...sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.*¹⁶⁴

¹⁶³ Recurso de reclamación relativo a la controversia constitucional 23/97. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XI, Febrero de 2000. Página: 284.

¹⁶⁴ Controversia constitucional 26/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XII, Agosto de 2000. Página: 967.





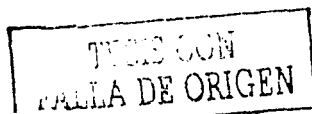
No obstante, los órganos derivados pueden tener intervención en una controversia constitucional con el carácter de demandados, en términos de la tesis que antecede, por encontrarse sujetos también al orden constitucional; lo anterior, sin embargo, no permite resolver, vía controversia constitucional, conflictos entre un municipio y uno de sus órganos de administración, puesto que los municipios sólo pueden intervenir en este tipo de juicios cuando el conflicto se plantee con otro órgano original:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PLANTEA UNA CONTIENDA ENTRE UN MUNICIPIO Y UNO DE SUS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADOS...debe concluirse que si se plantea una contienda entre un Municipio y uno de sus órganos de administración descentralizados, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna.¹⁶⁵

En cuanto a los municipios, estos sí están legitimados para promover controversias constitucionales, dado su carácter de nivel autónomo y originario de gobierno:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE

¹⁶⁵ Controversia constitucional 16/97. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XII, Octubre de 2000. Página: 969.





DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA ÉPOCA...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.¹⁶⁶

Un caso especial lo constituye la Comisión Federal de Competencia Económica, pues a pesar de ser un órgano derivado y no un nivel autónomo de gobierno, el artículo 15 de la Ley de Competencia Económica prevé expresamente la posibilidad de plantear una controversia constitucional entre un Estado y el citado organismo, a la que se aplican las disposiciones de la Ley Reglamentaria y los principios que rigen en general para este tipo de juicios; con relación a este tema, la Suprema Corte ha establecido los siguientes criterios:

COMPETENCIA ECONÓMICA. EL MEDIO DE CONTROL CUYA PROCEDENCIA SE REITERA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, CONSTITUYE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DE LAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. Cuando ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación se hace valer por una autoridad estatal, en términos del referido precepto

¹⁶⁶ Controversia constitucional 3/93. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XI, Abril de 2000. Página: 811.





ordinario, una acción en contra de la declaración de la Comisión Federal de Competencia Económica, órgano desconcentrado de la administración pública federal, sobre la existencia de actos de autoridades estatales, emitidos en ejercicio de su autonomía e imperio, que no pueden producir efectos jurídicos por transgredir lo dispuesto en el artículo 117, fracción V, constitucional, ello lleva a concluir que la mencionada acción constituye una controversia constitucional de las establecidas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la litis se plantea entre dos órganos o entidades del Estado, las autoridades de la respectiva entidad federativa como sujeto activo y el Poder Ejecutivo Federal como sujeto pasivo, respecto del apego al Magno Ordenamiento de una resolución, de una dependencia del mencionado poder, conforme a la cual existen y no pueden surtir efectos jurídicos determinados actos de autoridades locales que fueron emitidos en contravención de un dispositivo fundamental que acota su potestad autónoma y, por ende, tiene como finalidad la emisión de un pronunciamiento que determine el ámbito de atribuciones que conforme a la Norma Fundamental pueden ejercer las entidades federativas; destacando que ante conflictos similares suscitados entre éstas y una dependencia del Ejecutivo Federal, el legislador ordinario las ha equiparado con la controversia constitucional, como sucede en el caso de los juicios ordinarios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal celebrados por los gobiernos de éstos con el Gobierno Federal, tal como deriva de lo dispuesto en los artículos 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y 10, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁶⁷

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, OBJETO DE

¹⁶⁷ Recurso de reclamación 172/98.Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Página: 763.

TEXT CON
FALLA DE ORIGEN



TUTELA DE ESE MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD, DERIVA INCLUSO DE SUS PRECEPTOS QUE LIMITAN O RESTRINGEN LAS FACULTADES DE ÉSTOS RESPECTO DE UNA DETERMINADA MATERIA O ACTIVIDAD, COMO EN EL CASO DE LAS PROHIBICIONES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN V, DE LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución General de la República confiere a los órganos originarios del Estado, debe tomarse en cuenta que la regulación constitucional de esa esfera competencial no se encuentra prevista, únicamente, en los preceptos fundamentales que otorgan determinadas facultades a las autoridades federales, locales o municipales, sino también en los diversos numerales de ese cuerpo jurídico que limitan o restringen tales potestades, respecto de materias o actividades específicas...¹⁶⁸

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE PROMUEVE DE ACUERDO CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, DEBE SUPLIRSE LA DEFICIENCIA DE LA DEMANDA O DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS POR EL ACTOR. En virtud de que constituye una controversia constitucional la acción planteada por una autoridad estatal ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación con el fin de controvertir la declaración de existencia de actos transgresores del artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, emitida por la Comisión Federal de Competencia Económica, al tenor de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe suplirse la deficiencia de lo planteado en la demanda respectiva o en los recursos que dentro del respectivo proceso interponga la parte actora, sin que ello implique modificar la vía en la

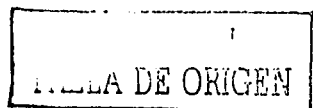
¹⁶⁸ Recurso de reclamación 172/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Página: 884.



que se instó, pues aun cuando en los escritos respectivos no se precise debidamente la acción ejercida, ello se debe a la confusión que genera la redacción utilizada en el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, al reiterar la posibilidad que en sede constitucional se otorga a las autoridades locales para impugnar ante este Alto Tribunal los actos del Poder Ejecutivo de la Federación, emitidos por su titular o por las dependencias que lo conforman, que estimen transgresores de su esfera competencial determinada en la propia Carta Magna.¹⁶⁹

COMPETENCIA ECONÓMICA. AL REITERAR EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, COMO MEDIO DE CONTROL, UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, EL PLAZO PARA HACERLO VALER, ASÍ COMO LAS REGLAS PARA SU SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN SE RIGEN POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. En virtud de que el referido medio de control de la constitucionalidad constituye una controversia constitucional de las previstas en la fracción I del citado precepto fundamental, el plazo para impugnar las declaraciones que en términos del mencionado numeral ordinario emita la Comisión Federal de Competencia Económica, es el de treinta días contados a partir del siguiente al en que conforme a la Ley Federal de Competencia Económica surta efectos la notificación de la respectiva declaración, al en que se haya tenido conocimiento de ella o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor de la misma; en este orden de ideas, para la sustanciación y resolución del proceso que se

¹⁶⁹ Recurso de reclamación 172/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Página: 844.



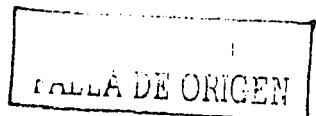


siga, deberá atenderse a lo dispuesto en el título I de la referida ley reglamentaria.¹⁷⁰

Nuestro Máximo Tribunal también ha determinado que los Secretarios de Estado tienen legitimación pasiva para intervenir en controversias constitucionales como parte demandada:

SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la

¹⁷⁰ Recurso de reclamación 172/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XII, Diciembre de 2000. Página: 763.





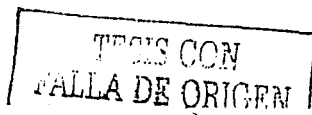
controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁷¹

En relación a la representación de los sujetos, al lado de la legitimación en la causa, a que nos hemos referido, existe la llamada *legitimación en el proceso*, que consiste en la facultad de una persona de promover o realizar actos procesales tanto en función de un interés propio, o bien en virtud de un interés ajeno, en este caso opera la figura de la representación, dado que quien comparece efectivamente al juicio no es el titular directo de los derechos u obligaciones controvertidos en el mismo. Tratándose de personas jurídicas colectivas, como es el Estado en sus diferentes manifestaciones, o los órganos a través de los cuales se ejercen sus atribuciones, es indispensable que comparezcan a juicio por conducto de personas físicas que los representen, pues los entes citados carecen de existencia material.

Conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria en cuestión, los sujetos que intervengan en una controversia constitucional deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente los representen, de acuerdo con las normas que los rigen.

En este sentido existe la presunción de que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario; lo anterior implica que, por principio, basta que el promovente afirme sus carácter de representante para que éste se acepte, a menos que conforme a la ley que rija a la

¹⁷¹ Controversia constitucional 5/2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XIV, Septiembre de 2001. Página: 1104.





entidad, poder u órgano, sea evidente que el funcionario carece de la representación con que se ostenta.

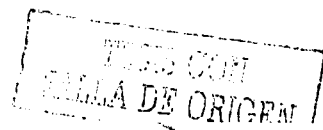
Además del representante, se prevé la figura de los delegados, que son personas a quienes el sujeto interviniente en una controversia constitucional, acredita para que haga las promociones, concurra a las audiencias y en ellas rinda pruebas, formule alegatos y promueva los incidentes y recursos previstos en la ley; su origen se encuentra en la figura del autorizado para oír notificaciones previsto en la Ley de Amparo, aunque a diferencia de este último, no exige que el delegado acredite estar autorizado para ejercer la profesión de Licenciado en Derecho, bastando la designación por medio de oficio. Los delegados carecen de facultades para ampliar la demanda.

Respecto del titular del Poder Ejecutivo Federal, su representación se encomienda al Secretario de Estado, Jefe del Departamento Administrativo o al Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente de la República y de acuerdo con las competencias establecidas en la ley.

El acreditamiento de la personalidad y la suplencia de los servidores públicos que pueden representar al Presidente, se hará conforme a las leyes y reglamentos interiores que sean aplicables de acuerdo con la materia sobre la que verse la controversia.

Así, el 9 de enero de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el siguiente acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

UNICO. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia





de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciben toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4º, tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Procurador General de la República no interviene como representante del Poder Ejecutivo, sino como sujeto independiente, por lo que no se le menciona entre los funcionarios a quienes el Presidente puede conferir su representación en una controversia constitucional.

En relación a la legitimación en el proceso, la Suprema Corte de Justicia ha establecido los siguientes criterios:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA...de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes

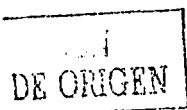
TESIS CON
A DE ORIGEN



Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.¹⁷²

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO. *La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, Poder u órgano, se encuentra consignada en*

¹⁷² Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VIII, Diciembre de 1998. Página: 790.





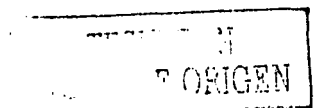
ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.¹⁷³

CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. LA LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO SE RECLAMA UN REGLAMENTO EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO EN SU CONJUNTO, CORRESPONDE A LOS SÍNDICOS Y NO AL PRESIDENTE Y AL SECRETARIO MUNICIPALES (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA)... de tal suerte que si se reclama un reglamento municipal expedido por el Ayuntamiento en su conjunto, el presidente y el secretario municipales carecen de legitimación pasiva en la causa para fungir como entes demandados, en función de que las fracciones del precepto constitucional señalado se refieren al Municipio, como órgano representado políticamente por el Ayuntamiento, y no a sus integrantes en lo particular. En los términos de los artículos 22, fracción II y 40, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca y de la tesis P./J. 22/97 publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, abril de 1997, página 134, la legitimación procesal recae en los síndicos.¹⁷⁴

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DELEGADOS EN LA SU DESIGNACIÓN NO NECESARIAMENTE DEBE HACERSE EN EL EXPEDIENTE PRINCIPAL, SINO QUE TAMBIÉN PUEDE DARSE EN CUALQUIERA DE LOS EXPEDIENTES QUE SE FORMEN CON MOTIVO DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS EN LA MISMA CONTROVERSIA... se infiere que si una de las partes hizo la designación de delegados, no en el expediente principal sino en uno de los recursos derivado del mismo, se concluye que tal designación permite participar a los delegados en cualquiera de los expedientes formados con motivo de la misma controversia constitucional de

¹⁷³ Reclamación 23/97. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VI, Agosto de 1997. Página: 468.

¹⁷⁴ Controversia constitucional 2/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VIII, Diciembre de 1998. Página: 823.





*donde deriva el recurso y hacer uso de las facultades que la ley les reconoce mientras no haya una promoción expresa en el sentido de que únicamente se les autoriza para actuar en un expediente en particular, pues debe entenderse que tal designación se hace en forma general y no de manera específica para cualquiera de los asuntos formados con motivo de la misma controversia constitucional.*¹⁷⁵

*ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL...un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, que aunque forma parte de la administración pública de cada uno de esos niveles, es distinta a la de los Poderes Ejecutivos, sean federal o estatales así como a los Ayuntamientos municipales, aun cuando atienden con sus propios recursos una necesidad colectiva.*¹⁷⁶

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Conforme a lo dispuesto en los artículos 11,

¹⁷⁵ Recurso de reclamación 68/98-PL relativo a la controversia constitucional 1/98. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VIII, Agosto de 1998. Página: 675.

¹⁷⁶ Recurso de reclamación relativo a la controversia constitucional 23/97. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: XI, Enero de 2000. Página: 41.



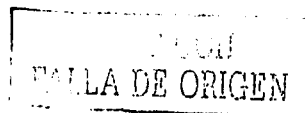
párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al consejero jurídico del Ejecutivo Federal representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las controversias constitucionales; acuerdo que en todo caso debe presumirse, salvo prueba en contrario, ya que, en términos de lo establecido en el primer dispositivo citado, quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad legal para hacerlo.¹⁷⁷

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA EVIDENTE DE FACULTADES DE REPRESENTACIÓN CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA IMPIDE PRESUMIRLA (ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).¹⁷⁸

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN QUE LA RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, existen dos formas para tener por acreditada la representación de las partes: a) Porque derive de la legislación que las rige; y b) Porque en todo caso se presuma dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Atento los dos supuestos que prevé la norma y conforme al orden lógico y jurídico en que los propone, para acreditar la representación de quien actúa en nombre del ente público, debe estarse primero a lo dispuesto por la legislación ordinaria que prevé las facultades y sólo en caso

¹⁷⁷ Controversia constitucional 56/96. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VI, Septiembre de 1997. Página: 546.

¹⁷⁸ Reclamación 23/97, relativa a la controversia constitucional 57/96. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VI, Agosto de 1997. Página: 466.





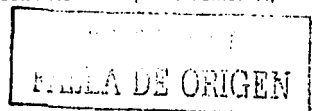
de duda, en virtud de la deficiente regulación o laguna legislativa, o por alguna situación análoga, y siempre que existan elementos que lo permitan, deberá presumirse dicha representación...¹⁷⁹

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS Y LOS DIPUTADOS EN LO PARTICULAR, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCER LA ACCIÓN EN REPRESENTACIÓN DEL CONGRESO LOCAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS). Los diputados integrantes de una fracción parlamentaria de la Legislatura del Estado de Chiapas carecen de legitimación para promover la acción de controversia constitucional en representación del Congreso del Estado, pues no tienen facultades para representarlo... los diputados, en lo particular, de igual manera carecen de facultades para representar al Congreso Estatal, pues sólo tienen facultades para representar los intereses del pueblo dentro del ámbito de los trabajos legislativos.¹⁸⁰

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCION LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACION Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACION PARA EJERCER ESA ACCION ...establece la presunción de que quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe

¹⁷⁹ Reclamación 23/97, relativa a la controversia constitucional 57/96. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VI, Agosto de 1997. Página: 466.

¹⁸⁰ Reclamación 23/97. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VI, Agosto de 1997. Página: 467.





desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional.¹⁸¹

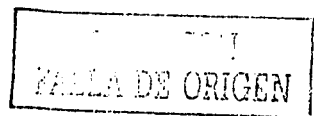
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA INTERVENIR EN ELLA. NO LA TIENE CUALQUIER MIEMBRO AISLADO DEL AYUNTAMIENTO O CONCEJO MUNICIPAL ...es inconcuso que cualquier miembro aislado, por sí mismo (presidente municipal, regidores o síndicos), del Ayuntamiento o concejo municipal de un Municipio, carece de legitimación para intervenir, por derecho propio, dentro de una controversia constitucional; y si la pretensión fuera deducida en defensa de los intereses del Municipio, resultaría ineficaz, pues la representación de ese ente corresponde sólo al Ayuntamiento y, de modo extraordinario, al concejo municipal.¹⁸²

Por su parte el Procurador General de la República, conforme al artículo 102, apartado A, párrafo tercero, Constitucional, debe intervenir personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 Constitucional, lo que en principio excluye la posibilidad de que sea representado en estos juicios.

Sin embargo, al resolver el recurso de reclamación 71/98, relativo a la controversia constitucional 51/96, nuestro Alto Tribunal determinó que la intervención personal del Procurador sólo es necesaria respecto de los actos relacionados con la facultad de manifestar y demostrar la preservación y respeto de la supremacía constitucional, mas no cuando se trate de actos procesales que carezcan de relevancia,

¹⁸¹ Reclamación en la controversia constitucional 17/95. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: III, Febrero de 1996. Página: 166.

¹⁸² Recurso de reclamación en la controversia constitucional 5/97. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: V, Junio de 1997. Página: 397.



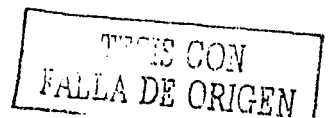


como la solicitud de copias, que puede efectuar por conducto de un delegado. La resolución citada originó la tesis siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DELEGADO QUE DESIGNE EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PUEDE FORMULAR PROMOCIONES, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DE EJERCER FACULTADES PROCESALES QUE, POR SER MERAMENTE AUXILIARES, NO REQUIERAN LA INTERVENCIÓN PERSONAL DE ÉSTE. Debe estimarse que los actos vinculados y sujetos a la intervención personal del procurador general de la República, en las controversias constitucionales...son aquellos que tienen que ver con la facultad de manifestar y demostrar la preservación y respeto de la supremacía constitucional, lo cual puede suceder cuando pide la declaración de validez o invalidez de los actos impugnados, cuando solicita la adopción de medidas decisorias tendientes al desechamiento de la demanda, o cuando promueve la declaración de sobreseimiento, entre otros supuestos. Por tanto, quedan fuera de la gestión directa y personal del procurador los actos procesales que carezcan de las características enunciadas, pues sería ilógico y contrario al buen sentido obligar a esta parte a intervenir, necesariamente, en forma personal, aun en el acto más irrelevante.¹⁸³

A pesar de lo citado, no se entiende la razón de la intervención del Procurador General de la República en las controversias constitucionales; se entendería si se dispusiera para el caso de una probable sentencia dictada después de tramitarse la controversia, que llegare a afectar el patrimonio de la Federación. Pero en ese caso dicho servidor público podría intervenir con el carácter de tercero interesado.

¹⁸³ Recurso de reclamación 71/98, en la controversia constitucional 51/96. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VIII, Agosto de 1998. Página: 581.





Lo antes referido, ha originado que el Ministro Juventino Castro y Castro, se pronuncie al respecto:

No me queda otra consideración que el de suponer 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 lo constitucionalmente reglamentado; Procurador del pacto federal; destacado opinante social del ordenamiento jurídico nacional.¹⁸⁴

En la iniciativa del propio Ejecutivo para la expedición de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se reitera lo siguiente:

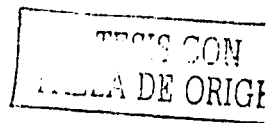
En estos juicios (controversias constitucionales) se da intervención, oficiosa y obligatoria, al Procurador General de la República, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado A) del artículo 102 constitucional, misma que se justifica por el carácter que tiene este servidor público,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

Desgraciadamente, en la mayoría de las controversias que se han llevado a cabo, el Procurador, en lugar de procurar la definición de un diferendo constitucional y llegar aceleradamente al fondo de la cuestión, lo que buscó, como si se tratara de un amparo, fue que se dispusiera el sobreseimiento de la demanda.

Para Miguel Covián Andrade¹⁸⁵, especialista en la materia, carece totalmente de fundamento la inclusión de este funcionario como parte en todos estos procesos, al más puro estilo amparista. Aunado a lo anterior, la Procuraduría General de la República, es

¹⁸⁴ CASTRO Y CASTRO, Juventino, *Artículo 105 Constitucional, Op.cit.*, p. 112.

¹⁸⁵ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.* p.362.





el Poder Ejecutivo Federal ejerciendo funciones de procuración de justicia, de suerte tal que no se puede concebir como un órgano constituido autónomo. Sino sólo es un órgano subordinado. Contradiendo el objeto de la controversia constitucional, pues ésta fue estructurada para verificar la correspondencia entre los actos de los órganos constituidos (no entidades, organismos o instituciones dependientes de ellas) y la Constitución, en los casos en que tales actos vulneren la autonomía de los demás órganos constituidos del Estado, o bien cuando con motivo de ellos se produce un conflicto entre las diversas instancias del poder público, es decir, la federal, la local y la municipal. El procurador sin duda, no es una entidad, ni poder, ni órgano, sino forma parte de un órgano constituido que es el Ejecutivo Federal.

En conclusión, el problema más complicado deriva de la dificultad de establecer qué actuaciones de qué órganos pueden ser imputadas a un determinado orden jurídico, al punto de considerar que el mismo resulta afectado o que, al menos, debe ser parte en la correspondiente controversia. A diferencia de lo que acontece cuando se trate de definir a los órdenes jurídicos, resulta más fácil identificar a los órganos jurídicos, Presidente de la República, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores o Comisión Permanente, por ejemplo, en tanto que son identificadas a partir del análisis de disposiciones jurídicas más concretas.¹⁸⁶

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹⁸⁶ Vid. COSSIO DIAZ, José Ramón, Pérez de Acha, Luis M. *La Defensa de la Constitución*, compiladores, Doctrina Jurídica Contemporánea, México, Editorial Fontamara, 1997, pp. 71-72.



4.2.2. OBJETO.

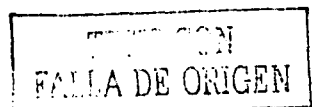
El objeto de una controversia constitucional lo constituye una norma general o un acto de autoridad en cualquier materia, excepto la electoral, emitido por cualquiera de los sujetos que pueden ser parte de este tipo de juicios, cuya constitucionalidad se impugna por el actor y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe determinar, con base en los conceptos de invalidez formulados en la demanda respectiva.

No puede ser objeto de ella la Constitución en sí o en alguna de sus partes; no habría elementos a nivel superior para juzgar de ella. Suponer la factibilidad de esa posibilidad sería contrario a la naturaleza de los controles de la constitucionalidad.

Y aunque en ella hay un actor y un demandado, la acción se endereza directamente contra el acto; se persigue se declare sin efectos a través del expediente de invocar, fundar o probar causales de invalidez.

La controversia no busca sancionar a los autores de las violaciones e invasiones, esa es función que le corresponde al gran jurado y a las autoridades previstas en la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos previa acusación formulada por el ministerio público o los particulares, en los términos previstos en los artículos 21 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta institución se refiere sólo a autoridades constituidas y a los actos ordinarios que ellas realizan, con vista a una real o infundada facultad o atribución que para ellas derivan; la actuación de aquellas es la que se juzga a la luz de la Constitución.





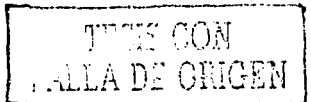
Como lo afirma Fix Zamudio,¹⁸⁷ las controversias constitucionales pueden referirse a actos concretos o bien disposiciones normativas generales de cualquier naturaleza, por lo de la frase "disposiciones generales" establecida por el propio precepto debe entenderse en sentido material, es decir, que comprende leyes, reglamentos y tratados internacionales, e inclusive preceptos constitucionales, pero en este último supuesto sólo por violaciones de carácter estrictamente formal.

Debe precisarse, que los actos de autoridad, objeto de una controversia constitucional; son el resultado de la actividad de imperio del sujeto participante; por ello, no pueden ser objeto de controversia constitucional los actos que los órganos estatales desarrollan fuera del ejercicio de su imperio, como los relacionados con la relación *cuasi* laboral que sostiene el Estado con los servidores públicos, así como cuando los órganos estatales se relacionan con los particulares en situación análoga a éstos.

En suma, el acto objeto de la controversia puede consistir en un acuerdo, determinación, dictamen o proveído de cualquier especie o bien, una emisión o promulgación de una norma general que afecte directamente al orden constitucional

Al respecto, los criterios jurisprudenciales o de simples precedentes, las leyes, reglamentos y decretos, se han compactado para hacer referencia a mandatos o disposiciones de naturaleza general, impersonal y abstracta, que tradicionalmente se atribuyen a las leyes pero que en realidad son referidos a normas jurídicas generales, que obligan a todas las personas inmersas en la hipótesis reglamentaria, y cuyo

¹⁸⁷ FIX, ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Op. cit. p. 837.





incumplimiento daría como consecuencia la imposición coactiva o el incumplimiento forzoso, en virtud de que ese atributo pertenece a todas las normas jurídicas.

Por eso en los últimos tiempos, en nuestras prácticas reglamentarias cada vez se habla menos de leyes y en cambio resalta el nuevo concepto: norma general.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio:

*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO. Al disponer del artículo 105 constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna de esos poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos, y no es admisible la promoción de una controversia, por quien pretende poseer los atributos del poder, sin que éste haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un poder presunto, sino con los poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda; por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un Ayuntamiento, contra la legislatura de un Estado que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas...*¹⁸⁸

Con relación a los actos, sólo pueden ser objeto directo de una controversia, aquellos que sean definitivos, en el sentido de que no admitan una vía ordinaria por la

¹⁸⁸ Controversia Constitucional 2/36. Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tomo XLVIII. Página 349.



cual el actor pueda obtener su invalidación o reforma, pues en ésta última hipótesis el juicio sería improcedente.

A pesar de la regla general expuesta, el Máximo Intérprete ha considerado que, los actos procedimentales o intermedios, que se producen como antecedente directo e inmediato del acto definitivo, objeto de una controversia constitucional, pueden examinarse en este tipo de juicios, aplicando un criterio parecido al que permite estudiar en amparo directo las violaciones de procedimiento, pues en este caso, aunque la sentencia definitiva es el objeto directo del juicio de garantías, indirectamente pueden examinarse los actos que son su antecedente inmediato, como violaciones de procedimiento. El criterio en comento es el siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN EN CONTRA DE LOS ACTOS PREVIOS A LA RESOLUCIÓN DE UN PROCEDIMIENTO, NO IMPIDE SU ANÁLISIS, SI LA ACCIÓN ES PROCEDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA. La improcedencia de la acción en relación con el acto que da inicio a un procedimiento, no representa un impedimento para entrar al análisis de las cuestiones relativas a dicho procedimiento, desde su inicio, en tanto que si la acción es procedente en cuanto a la resolución, podrá analizarse la constitucionalidad de todos los aspectos que se relacionen tanto con la propia resolución como con las etapas previas, atendiendo al principio de suplencia que establecen los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable a las controversias constitucionales.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Controversia constitucional 32/97. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: IX, Abril de 1999. Página: 276.

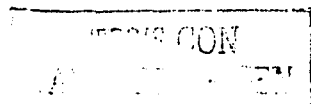


Si bien deberá considerarse que, para que proceda el examen de los actos previos o de procedimiento, será necesario que, como en el amparo directo, hayan afectado las defensas del promovente de la controversia constitucional y trascendido al resultado del fallo.

Por otra parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la controversia constitucional no es un medio de defensa que proceda contra actos, especialmente sentencias, emanados de procedimientos jurisdiccionales, sino un medio especial de control de constitucionalidad establecido para garantizar, en principio, el respeto al sistema constitucional de distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios; por lo tanto no pueden ser objeto de controversia constitucional las sentencias emanadas de cualquier tipo de juicio, incluyendo el de amparo:

*CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR ACTOS DERIVADOS DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO... la controversia constitucional no es la vía idónea para impugnar sentencias que recaigan en los juicios o procedimientos de los que conocen los órganos jurisdiccionales, ya que se haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, siendo que en la controversia constitucional sólo puede plantearse contravención a disposiciones fundamentales por invasión o transgresión de los ámbitos competenciales que dichas disposiciones establecen en favor de cada uno de los respectivos niveles de gobierno...*¹⁹⁰

¹⁹⁰ Controversia constitucional 17/97. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VIII, Diciembre de 1998. Página: 824.



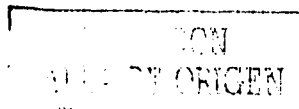


CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES...la controversia constitucional no es la vía idónea para combatir resoluciones de órganos jurisdiccionales. Lo anterior es así, en virtud de que este mecanismo de control constitucional está reservado para controvertir actos de gobierno que invadan la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno o las facultades encomendadas a los Poderes Ejecutivos, federal, estatales o municipales...¹⁹¹

Tampoco es susceptible de ser objeto de una controversia constitucional lo actuado por la combinación de órganos integrada por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados cuando, en ejercicio de la facultad que para ellos deriva el artículo 135, introducen reformas a la Constitución. Aunque en el ejercicio de esa facultad no llegan a integrar un ente distinto y, por lo mismo, ello lleve a suponer que se trata de un poder u órgano no incluido expresamente en lo que establece el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la verdad es que se trata de la actuación combinada de dos entes: el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, que realizan una función que no es factible de ser revisada. Lo aprobado por ellos llega a ser parte de la propia Constitución y goza de sus mismos atributos: supremo y fundamental.

En teoría si son susceptibles de ser objeto de la controversia aquellos actos por virtud de los cuales se pretenda reformar la Constitución, al margen de lo que ella

¹⁹¹ Recurso de reclamación en la controversia constitucional 23/97. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo: VII, Junio de 1998. Página: 421.

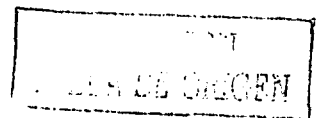




dispone; se estaría sólo ante una apariencia de reforma; la definición de la irregularidad puede derivar de una acción que entable un poder.

El que intente una controversia constitucional no pone en salvaguarda de responsabilidad a quien haya violado la Constitución en los términos prescritos por la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos*; la posibilidad de hacerlo está expedita, hay excepciones; no son susceptibles de ser encausados por violaciones a la Constitución los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Lo que es más, no existe inconveniente para los efectos de que una vez determinada por el pleno de la Corte la inconstitucionalidad del acto impugnado, los autos puedan servir de base para un juicio de responsabilidad.

La Constitución en su fracción I del artículo 105 prevé la procedencia de la controversia en contra de todo tipo de actos de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios; la prevención es de tipo general, comprende todo tipo de actos legislativos o administrativos, están al margen los actos de naturaleza jurisdiccional. Las leyes que el Presidente de la República emita en uso de sus facultades extraordinarias son susceptibles de ser cuestionadas por esa vía, en los casos que habiendo excedido la autorización del Congreso de la Unión, invadan la competencia o atribuciones de aquellos a quienes se les confiere el carácter de parte. En estos supuestos, por virtud de lo dispuesto por el título cuarto, dado que ello no implica traición a la patria o la comisión de delitos graves del orden común, el Ejecutivo no puede ser encausado por violaciones a la Constitución.





Por su parte, el jurista José Ramón Cossío¹⁹², afirma que la controversia constitucional que es un proceso de regularidad de las normas que componen el orden jurídico de nuestro país, y mediante este proceso la Suprema Corte de Justicia debe establecer si las normas o actos impugnados son o no son regulares en relación con lo establecido en otra norma jurídica. Atendiendo a la jerarquía de la Carta Magna que sirve como parámetro de control, son dos las posibilidades de control de la regularidad: en primer lugar, aquella en que el parámetro es la Constitución misma y, en segundo lugar, aquella en que se considera cualquier norma inferior a la Constitución y, primordialmente, a las leyes.

De este modo, para el citado autor, el objeto de las controversias constitucionales será, según los tres supuestos que propone:

1. En primer lugar, los conflictos entre distintos órdenes jurídicos, es decir, entre la Federación, los Estados y los municipios o los municipios y la Federación, donde el objeto de control puede ser la regularidad constitucional o legal de una norma o de un acto. Incisos a), b), e), f) y g), fracción I del artículo 105 constitucional;
2. En segundo lugar, los conflictos entre órganos, ya no entre órdenes, pertenecientes a distintos órdenes normativos, donde los conflictos pueden suscitarse con motivo de la constitucionalidad o con motivo de la legalidad de las normas generales o de los actos. Incisos c) y j), fracción I del artículo 105 constitucional;

¹⁹² FIX, ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. Op. cit. pp. 67-69.



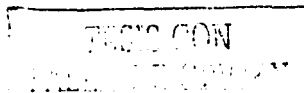
3. En tercer lugar, los conflictos entre órganos de un mismo orden jurídico, en cuyo caso el objeto de la controversia se limita a un control de regularidad constitucional. Incisos h), i) y k), fracción I del artículo 105 constitucional.

Finalmente alude, que el objeto de la controversia deriva de sus fines propios, pues estos se reducen a conflictos entre órdenes u órganos, y lo que está a discusión es si un órgano o entidad afecta a otro órgano, poder o entidad. Se trata, entonces, de una vía de control de la regularidad que parte de la existencia de una afectación, por lo que ahí resulta deseable que cualquier acto o norma mediante la cual se lleve a cabo tal afectación pueda ser impugnado y, en virtud de ello, que el objeto de control admita las dos posibilidades referidas.

En esta tesitura, la Corte ha ampliado las posibilidades de impugnación, vía la controversia constitucional, a casi todo tipo de normas jurídicas y actos. De hecho, se discute si, bajo esta acepción, podrían llegar a comprenderse, incluso las omisiones de las autoridades.¹⁹³

Al respecto, el autor antes citado esgrime, que en primer lugar, no puede plantearse la inconstitucionalidad por omisión absoluta, debido a que no es posible que la Suprema Corte de Justicia haga un pronunciamiento por el cual se substituya en la facultad al órgano a quien el orden jurídico le atribuye la expedición de la norma, en segundo lugar, que cuando se trata de un caso de inconstitucionalidad por omisión relativa, si es posible el control porque el órgano revisor establecerá la falta de concordancia entre la totalidad de los supuestos que establece la norma constitucional

¹⁹³ SÁNCHEZ CORDERO, Olga, *Op. cit.*, p.27.





y los supuestos que sí ha considerado el legislador ordinario al individualizar esa norma constitucional.¹⁹⁴

4.2.3. FINALIDAD.

Las denominadas *nuevas controversias constitucionales* tienen como propósito, lo expresado en la exposición de motivos de la reforma constitucional, pues el legislador lo hizo con la intención de renovar y crear nuevos mecanismos e instrumentos para hacer posible y vigentes los postulados y contenidos del nuevo federalismo en un auténtico Estado de Derecho, y definir el carácter de la Corte como Tribunal Constitucional¹⁹⁵ e último intérprete de la Carta Magna.

En este sentido, es loable hacer énfasis en las palabras del jurista Eduardo García de Enterría¹⁹⁶, quién alude:

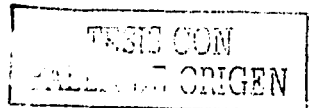
Una Constitución sin un Tribunal Constitucional que imponga su interpretación a la efectividad de la misma en los casos cuestionados, es una Constitución herida de muerte, que liga su suerte a la del partido en el poder, que impone en esos casos, por simple prevalencia fáctica, la interpretación que en ese momento le conviene.

En la actualidad, pese a las deficiencias, las controversias constitucionales efectivamente están cumpliendo con algunos de los propósitos señalados, creando un

¹⁹⁴ COSSIO DIAZ, José Ramón, Pérez de Acha, Luis M. *La Defensa de la Constitución*, Op. cit. p. 70.

¹⁹⁵ *Supra*. pp. 48-49.

¹⁹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981, p.186.





marco normativo para el federalismo en el que, ante todo, se privilegia la normatividad constitucional.

En este orden de ideas, es menester indicar que la finalidad intrínseca de una controversia constitucional es examinar la constitucionalidad de la norma o acto controvertido; esto es, determinar si se ajusta o no a las disposiciones constitucionales, para lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce su facultad de interpretar el texto constitucional y fijar su sentido y alcances.

Por consiguiente, es de tomar en consideración que no todos los aspectos del acto objeto de una controversia son examinables en un juicio de esta naturaleza.

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que sólo pueden examinarse en una controversia constitucional los aspectos relacionados con la invasión de esferas de competencia establecidas en la Constitución; esto es, la constitucionalidad de la norma o acto objeto de la controversia sólo puede determinarse con base en el análisis de los ámbitos de competencia establecidos en la Constitución Federal a los diferentes órganos y entidades, de tal manera que el único argumento válido para combatir tales normas o actos sería la invasión de facultades reservadas a un Poder, entidad u órgano distinto de quien los hubiera emitido.

Sin embargo, se considera que la redacción de los preceptos constitucionales y de la Ley Reglamentaria permiten examinar la constitucionalidad de las normas y actos sin limitarse exclusivamente a la invasión de esferas competenciales, pues sólo se habla de "controversias constitucionales" y de "conceptos de invalidez", por lo que al no existir impedimento constitucional o legal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación

COPIA CON
FALTA DE ORIGINAL

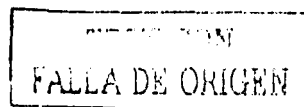


está facultada para examinar la constitucionalidad de las normas generales o actos objeto de una controversia, atendiendo a todos y cada uno de los preceptos y principios constitucionales, no sólo los relacionados con la distribución de competencias, a pesar de que estos últimos constituyen la materia esencial de estudio.

También puede precisarse que en las controversias constitucionales, sólo pueden examinarse violaciones al texto constitucional federal, sin que puedan ser materia de estudio directo violaciones que se invoquen respecto de constituciones locales.

Aun así, nuestro Máximo Tribunal ha establecido que si se invocan violaciones a una Constitución local o leyes secundarias, éstas pueden examinarse en controversia constitucional, siempre que estén vinculadas de modo fundamental; esto es, directamente, con el acto o ley impugnado, lo que permite plantear violaciones indirectas a la Constitución Federal.

También se ha determinado que los actos de las legislaturas estatales que tienden a dirimir conflictos entre municipios pueden ser objeto de controversia constitucional, pues la finalidad de esta institución es salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional que sustentan las relaciones jurídicas entre los diversos órdenes o niveles de gobierno.





4.3. COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

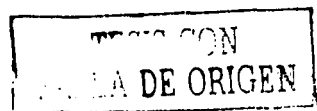
La naturaleza de las normas constitucionales es variada, no se limitan a crear órganos, prever sus facultades y consignar derechos a favor de los individuos; también son de naturaleza adjetiva y competencial. El multicitado precepto 105 dispone, entre otras cosas, vías procesales para acceder a la justicia constitucional y principios procesales generales.

Con las reformas hechas al citado numeral, la entidad, poder u órgano público de que se trate cuenta con los procedimientos para impugnar un acto o norma emitido por otro órgano y así se da la posibilidad de que los conflictos entre ellos encuentren una vía jurídica de solución.

Si bien no deja de ser ajeno a nuestra tradición jurídica que los integrantes de la Corte lleven a cabo funciones de instrucción, ésta es la única solución posible frente a la determinación constitucional de que este tipo de juicios sean conocidos exclusivamente por el Máximo Tribunal.

De esta forma, las controversias constitucionales se rigen por lo dispuesto en los artículos 104, 105 y 107, constitucionales, así como por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los preceptos constitucionales citados fijan la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de este tipo de juicios, así como la procedencia





básica de las controversias constitucionales y las consecuencias en caso de que una autoridad desobedezca lo resuelto en ellas:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: [...] IV.- De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación [...];

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 materia electoral, se susciten [...] en caso de incumplimiento de las resoluciones 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.

Artículo 107. [...] XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados. Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento substituto 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



substituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita [...].

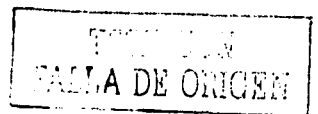
La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula expresamente la procedencia, trámite y consecuencias de las controversias constitucionales, desarrollando los principios constitucionales relativos.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece las reglas básicas del funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mereciendo especial atención la determinación de los días hábiles, dado que el numeral 2° de la ley reglamentaria remite a dicho ordenamiento para tal efecto.

Por su parte, el Código de Procedimientos Civiles es el ordenamiento supletorio de la Ley Reglamentaria, cuyo artículo 1° dispone expresamente que "a falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles".

Ahora bien, el concepto de competencia, para los efectos de la controversia, debe ser entendido en su sentido amplio, comprende facultades, atribuciones e, incluso jurisdicciones.

La competencia objetiva, también denominada *capacidad objetiva*, es la facultad que la ley otorga a un órgano público para conocer de un determinado tipo de asuntos. En este caso la competencia objetiva, se encuentra expresa en la fracción IV del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dispone que el conocimiento de las controversias constitucionales le corresponde en



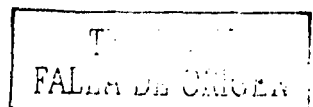


forma exclusiva a la Suprema Corte de Justicia; por virtud de lo cual están excluidos de intervenir en ellas tanto los restantes tribunales federales como los de los Estados, no sólo eso, la norma tiende a atribuir de manera privativa a la Corte, con exclusión del Senado, de las controversias de naturaleza constitucional que se susciten entre los poderes de los Estados. La intervención del Senado se limita a materias netamente políticas.

Sin embargo, aún cuando la facultad de conocer de la figura en cuestión esta reservada a la Suprema Corte, funcionando en Pleno; la Segunda Sala de la Suprema Corte sustentó que las Salas de este Tribunal Supremo son competentes para resolverla, cuando no se requiera de la intervención del Pleno, pues se estima innecesaria su intervención cuando por cualquier causa no proceda entrar al examen de cuestiones de constitucionalidad de leyes.

No obstante, también se ha determinado que el examen de las causales de improcedencia corresponden al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando su existencia no resulte manifiesta e indudable, esto es, si no hay lugar a duda sobre la improcedencia de la controversia, la resolución será dictada por una Sala del Máximo Tribunal, pero cuando no sea el caso, deberá conocer el Pleno.

Por otra parte, los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales en que no se especifica cual deberá ser la materia o el objeto del conflicto, se debe entender que cualquier conflicto, con independencia de su causa o materia, salvo la electoral, puede provocar el pronunciamiento de la Suprema Corte.





En los que se especifica que sólo procederá su estudio y resolución cuando versen "sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones generales", los términos son gramaticalmente genéricos y por lo tanto se tiene abierta la posibilidad a un gran espectro de posible materia conflictual impugnabile, puesto que queda comprendido el estudio de la regularidad de cualquier tipo de norma jurídica expedida por los órganos que tengan el carácter de parte en la controversia constitucional¹⁹⁷. En estos casos pudiese recurrirse, en caso de duda, a la teoría del acto reclamado que ha generado el derecho del juicio de amparo.¹⁹⁸

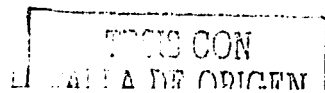
Por su parte, la Ley Reglamentaria instituye la figura del Ministro instructor, a quien otorga competencia para efectuar todos los actos procesales necesarios para poner el juicio en estado de resolución, como por ejemplo, admitir o desechar la demanda, recibir las pruebas que ofrezcan las partes, resolver los incidentes que se promuevan en el juicio y, finalmente, formular el proyecto de resolución.

El Ministro instructor desempeña las actividades de trámite que en otro tipo de juicios se encomiendan al Presidente del tribunal que conoce del asunto; esto permite distribuir la carga del desarrollo de los procesos entre los Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La participación del Ministro instructor hizo necesario que el recurso de reclamación, previsto en el artículo 51 de la Ley Reglamentaria, proceda contra los

¹⁹⁷ *Vid. Supra.* pp. 166-179.

¹⁹⁸ HERNÁNDEZ CHONG CUY, María A., *La Defensa Jurisdiccional del Municipio y las Controversias Constitucionales*, México, Universidad Panamericana Sede Guadalajara, 1998. p. 105.

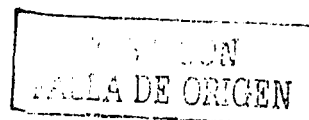




actos o resoluciones de éste y no sólo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que respecta a la competencia, ésta se determina atendiendo a diferentes criterios; así, se habla de competencia por territorio, materia, cuantía, grado y algunos autores incluyen el turno.

- *Competencia por territorio.* Territorio es el espacio donde un tribunal ejerce su jurisdicción, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el Máximo Tribunal Federal de México, por lo que su competencia territorial se extiende a todo el territorio nacional, tal como está definido en el artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- *Competencia por materia.* La materia se refiere al tipo de asuntos que el tribunal puede conocer; tradicionalmente se divide en nuestro sistema jurídico en materia penal, civil, administrativa, laboral y electoral. La Suprema Corte conoce en Pleno de cualquiera de estas materias, salvo como se citó, la relativa a la materia electoral que conforme al artículo 105 constitucional, está excluida de las controversias constitucionales que le corresponde resolver a nuestro Máximo Tribunal.
- *Competencia por cuantía.* La cuantía es el valor económico del objeto de un juicio; en algunos casos sirve para determinar el tribunal que debe conocer del mismo; sin embargo, tratándose de controversias constitucionales no se establece esta limitación, dado que sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para resolverlas, además de que la importancia de este tipo de asuntos deriva de que se requiere la interpretación directa del texto constitucional, por lo que el valor



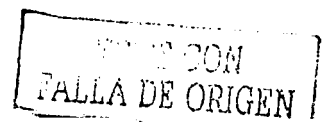


económico constituiría un elemento secundario frente a la trascendencia de determinar el alcance de las disposiciones constitucionales.

- *Competencia por grado.* Cuando existen varios tribunales jerárquicamente organizados, los asuntos se distribuyen entre ellos atendiendo al lugar que ocupen dentro de esa jerarquía; así, normalmente los tribunales inferiores conocen de la primera instancia, reservándose la segunda al tribunal superior en grado; es decir, ubicado en un lugar preferente dentro de la jerarquía; como las controversias constitucionales están reservadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no existe la posibilidad de calificar el grado del tribunal.

A pesar de lo anterior, en los casos en que conocen de las controversias constitucionales las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podría hablarse de una competencia por grado, surtiéndose a favor de las Salas el conocimiento de los juicios en que no se realice, por cualquier causa, el examen de las cuestiones constitucionales propuestas, considerando que las salas mencionadas serían inferiores jerárquicos del tribunal funcionando en Pleno. Aunque desde mi punto de vista, las Salas y el Pleno de la Suprema Corte constituyen formas de organización de los Ministros que la integran, siendo éste un solo y único tribunal, el cual puede funcionar en Pleno o en Salas, de acuerdo con el artículo 94, tercer párrafo, constitucional.

- *Competencia por turno.* Cuando existen en un mismo lugar varios tribunales de la misma jerarquía, se establecen mecanismos para distribuir los asuntos entre ellos en forma equitativa, a lo que se conoce normalmente como "turno", porque conforme a





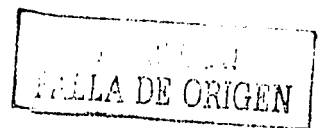
tales criterios se determina a qué tribunal se turna o envía una demanda para su conocimiento.

Tratándose de las controversias constitucionales sólo existe un tribunal autorizado para conocer de ellas y resolverlas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que no puede haber distribución por turno respecto del tribunal en sí, aunque ese fenómeno sí ocurre respecto de la designación del Ministro instructor, ya que la Ley Reglamentaria dispone que se designará por turno.

Así, mientras que la competencia objetiva atiende a las facultades otorgadas al órgano estatal por el orden jurídico; la competencia o capacidad subjetiva atiende a las características del ser humano titular del tribunal. En virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un tribunal colegiado, la capacidad subjetiva se relaciona con sus integrantes, esto es, los Ministros que la forman.

Al respecto, la Constitución establece los requisitos necesarios para que una persona pueda ocupar el cargo de Ministro; esto es, el conjunto de características que debe satisfacer quien desempeñe esa función. Una vez nombrados, los Ministros deben intervenir en la resolución de los asuntos con imparcialidad y objetividad, de acuerdo con lo conceptuado en el artículo 17 constitucional que señala que los tribunales deben emitir sus resoluciones de manera pronta e imparcial.

Para garantizar la imparcialidad y objetividad de los Ministros, la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, establece una serie de casos en los cuales se impide a dichos funcionarios participar en el conocimiento o resolución de los asuntos de competencia del tribunal. A las hipótesis señaladas en el artículo 146 del ordenamiento





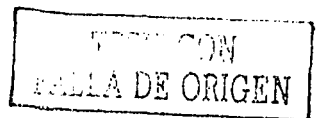
citado se llaman impedimentos o causales de impedimentos y, cuando una o varias de ellas se actualizan respecto de un Ministro, se dice que está impedido legalmente para conocer del asunto.

La ley no prevé la recusación de los Ministros; esto es, la posibilidad de que alguna de las partes solicite la declaración de que uno o varios de ellos se encuentran impedidos para intervenir en un juicio; sin embargo, consideramos que éstos deben excusarse, esto es, abstenerse de conocer o participar en la resolución de una controversia constitucional cuando se encuentren en alguno de los supuestos del artículo mencionado.

De tal forma que las excusas de los Ministros son calificadas por el Pleno o Sala de la Suprema Corte, a que corresponda el asunto, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 10, fracción VI, y 18 de la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

4.4. LÍMITES Y DEFICIENCIAS.

En este último apartado se analizará la reforma judicial de 1994, sus límites y deficiencias en cuanto a la controversia constitucional, asimismo trataré de aportar algunas ideas que considero importantes para que este medio de control sea más amplio, congruente, claro, y constituya un medio más efectivo de control y defensa de la constitucionalidad. Aunque es menester señalar que será a través del tiempo, de la práctica, de las aportaciones de los estudiosos del derecho y de las autoridades que participan en él, que este instrumento pueda perfeccionarse.





Al examinar la reforma en cuestión, se han encontrado múltiples restricciones y carencias. A decir del especialista Elisur Artega Nava:

La reforma esta mal elaborada, peor calculada y, sobre todo, fue hecha con precipitación e ignorancia, el tiempo se ha encargado y lo seguirá haciendo, de poner en evidencia las graves deficiencias que la caracterizan...

...El nuevo precepto (artículo 105), como en general toda la llamada reforma judicial, tiene varios defectos: el primero, hizo caer en la Corte que tiene nueva una nueva organización, funciones, responsabilidades y trabajos extremadamente especializados, con un número menor de ministros y salas; otro, que se la integra, si bien con algunos concedores del amparo, no son gente que domine a profundidad la materia constitucional, concretamente la parte orgánica y el sistema federal, que es lo que conocerá, de forma preferente, en lo sucesivo; otro defecto que tiene la reforma, es ser casuística, y por último, usa en forma incorrecta la terminología jurídica.¹⁹⁹

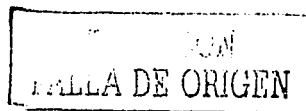
Por su parte, el destacado jurista José Luis Soberanes Fernández, opina sobre la reforma indicada, de la siguiente forma:

Indiscutiblemente se trata de un paso adelante digno de todo aplauso; sin embargo, pudo haber sido un cambio más trascendental, sobre todo a luz del derecho comparado, ya que en esta materia, otros países, particularmente de nuestra región Latinoamericana, han alcanzado una mayor perfección, por lo cual no nos explicamos una actitud tan tímida por parte del Constituyente Permanente mexicano.²⁰⁰

El Doctor Miguel Covián Andrade, considera:

¹⁹⁹ ARTEGA NAVA, Elisur, *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, El caso Tabasco*, Op. cit., p. 11.

²⁰⁰ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Desafíos del control de constitucionalidad*, Víctor Bazán Coordinador, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 475.



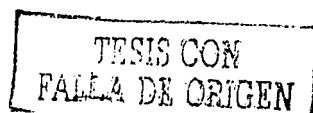


De la simple lectura de la fracción I del artículo 105, resulta notoria la mezcla carente de sistema, de diversos tipos de conflictos entre órganos, trátese de "controversias constitucionales" o de controversias de otra clase. El encabezado de esta fracción señala que la Suprema Corte es competente para conocer de las "controversias constitucionales que se susciten entre ...", después de lo cual, en los diferentes incisos se establecen conflictos entre órganos, que no son "constitucionales" y por ende, no corresponden a lo que determina el encabezado, así como, controversias entre órganos, sobre la constitucionalidad de sus actos, los cuáles si son "controversias constitucionales" y quedan comprendidas en lo que señala el encabezado, pero cuya caracterización específica "sobre la constitucionalidad de sus actos", es inútil y ociosa puesto que en el rubro se dice que la Corte conocerá, precisamente de controversias constitucionales, las cuales son exactamente las que versan sobre la constitucionalidad de los actos de los órganos que se ven involucrados en ellas.²⁰¹

En estos términos, es imprescindible denotar que quienes elaboraron el proyecto confundieron dos tipos de conflictos, a saber: Los conflictos o las controversias entre órganos constituidos y las controversias entre ellos, sobre la constitucionalidad de sus actos (controversias constitucionales). Siendo que hay una diferencia entre unas y otras derivada del contenido del conflicto o de la controversia.

En las "controversias constitucionales" propiamente dichas, el problema de fondo es la lesión de la autonomía o esfera competencia autónoma del poder u órgano recurrente. En las "controversias o conflictos entre órganos", en cambio, lo que substancia no es una lesión de autonomía, sino una diferencia de opinión o de interpretación de los alcances y del contenido de las leyes o de algún precepto de la

²⁰¹ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.* p. 295.





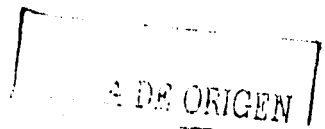
Constitución. En tal virtud, queda claro que el concepto "conflicto entre órganos" es más amplio que el de "controversias constitucionales", estando este último caracterizado por el contenido del conflicto, mientras aquél se refiere más bien, a los actores de la disputa.

Es decir que, según los autores del proyecto hay "controversias constitucionales" (de las que conocerá la Corte según lo dispuesto por la fracción I), entre órganos Incisos h) al k) de la fracción I, y "controversias constitucionales" entre órganos sobre la "constitucionalidad de sus actos" (incisos a) al g) de la fracción I), cuando el realidad existen conflictos entre órganos (varios), llamémosles "no constitucionales" y "controversias constitucionales" (concretas), recordando que los primeros son materia de control de constitucionalidad en función de los órganos participantes (poderes constituidos) y las segundas lo son debido al contenido de la controversia (constitucionalidad o anticonstitucionalidad de los actos que se impugnan).²⁰²

Es muy importante añadir que no toda controversia entre órganos, sobre el sentido de la ley fundamental, configura un conflicto constitucional, depende más bien de los sujetos que la controvierten.

Una consecuencia de la confusión referida, es la omisión de algunas combinaciones posibles, que no aparecen en el texto del artículo 105 constitucional, por ejemplo: las controversias entre los poderes constituidos federales sobre la constitucionalidad de sus actos; conflictos sean "constitucionales o de algún otro tipo, entre el Ejecutivo federal o el Legislativo federal y el poder Judicial federal; conflictos

²⁰² *Ibidem*, pp. 292-295.





entre dos órganos constituidos de un mismo Estado; controversias entre dos municipios de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, controversias entre municipios de distintos Estados sobre la constitucionalidad de sus actos, entendiéndose por Estados a las entidades federativas, y por ende al Distrito Federal. En relación al Distrito Federal creo que, con motivo de la elección de jefes delegacionales al tenor del inciso c, fracción II de la Base Tercera del artículo 122 constitucional, es impostergable reformar la fracción I del artículo 105 constitucional, a efecto de reconocer la legitimación de las delegaciones del Distrito Federal.

En relación a este último punto, la reforma constitucional de 1996 al artículo 122 constitucional, mediante la cual los poderes del gobierno del Distrito Federal se convierten en "órganos" y no son poderes constitucionales como en las demás entidades federativas, se torna arriesgada, pues no es difícil prever que, en el futuro inmediato la denominación de órganos a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Distrito Federal, y sus posibles controversias con las circunscripciones Delegacionales del mismo, que aunque electas a partir del año 2000 no son municipios, provocará múltiples cuestiones y conflictos. Al respecto, el artículo 105 constitucional, contempla las controversias entre el Distrito Federal y los municipios, pero no entre esta entidad y sus antiguas Delegaciones (demarcaciones territoriales) o de las Delegaciones entre sí.

También quedaron fuera de consideración los conflictos entre las Cámaras Federales y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por lo que cuando una de ellas realice funciones que no le son expresamente concedidas, invadiendo la

CON
FALLA DE ORIGEN



competencia de la otra, y en consecuencia contrarias la Constitución, no podrán acudir a la controversia constitucional.

De lo anterior se desprende, que es necesario redactar el artículo de manera general donde únicamente se establecieran los órganos, entidades o poderes públicos que puedan intervenir, preferentemente como sujeto activo en las controversias constitucionales, independientemente de las distintas relaciones y entre cuantos órganos se establezca dicha controversia.

Otro punto importante, que omitió el legislador fue que no aparece el efecto invalidatorio, con efectos absolutos, cuando un Estado o municipio, por ejemplo, han impugnado una norma federal inconstitucional, tema que no figura en el catálogo del penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105. Esta limitación, establece un trato diverso para los actos inconstitucionales de la Federación, en un caso, y el de los Estados y municipios, en otro. De esta forma si se trata de un acto de la Federación, sus efectos sólo alcanzarán a las partes, sin que pueda tener efectos generales, a pesar de haber sido declarado contrario a la Constitución. Por lo que se puede concluir en este aspecto que la reforma aludida, en esencia atenta contra el sistema federal.

En efecto, es interesante que los autores del proyecto de la figura en análisis fijaran un 72 % de los ministros para resolver las controversias constitucionales, lo que hace patente y patético su desconocimiento sobre la estructura y el funcionamiento de un sistema de control de constitucionalidad. Existe una clara incongruencia entre ambos cuerpos normativos (Constitución y Ley Orgánica), en tanto la ley señala un quórum de siete miembros para que pueda sesionar el pleno de la Corte, mientras la Norma

ESTADO CON
FALLA DE ORIGEN

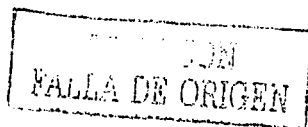


Fundamental exige ocho votos para la resolución de "controversias constitucionales". En ningún caso y en ninguna parte del mundo se da la circunstancia de que una Constitución y/o una ley derivada de ésta, se exija una votación calificada mayor al quórum de votación fijado para el órgano facultado, para tomar la decisión respectiva. Sencillamente por elemental lógica, resulta imposible requerir más votos que el número de individuos que como mínimo, deben asistir a la sesión del órgano de que se trate para adoptar una decisión (7 ministros, quórum, 8 votos para la determinación, en el caso que analizamos).²⁰³

Por ende, si se logra el voto de 8 ministros la sentencia tiene efectos generales; si en cambio, coinciden menos de ocho votos, pero en número tal que representen la mayoría simple de los ministros presentes, los efectos serán particulares. Dicho en otros términos, de la mayoría simple o de la "mayoría ultracalificada", depende que un acto sea inconstitucional para este caso o anticonstitucional en definitiva. Sin duda, verdaderamente absurda la disposición y ostensible el desconocimiento en la materia de quien la elaboró. Dado que los efectos de la anulación de un acto inconstitucional no derivan de las partes que intervienen en el conflicto, ni de la naturaleza jurídica del órgano que ejerce las funciones de control, ni de la votación emitida para anularlo, sino exclusivamente de la naturaleza de ese acto. Si es un acto cuyos efectos son concretos o particulares, éste será el alcance de la anulación; si es en cambio, un acto general, abstracto e impersonal, generales serán los efectos de su anulación.²⁰⁴

²⁰³ *Ibidem*, pp. 298-299.

²⁰⁴ *Ibidem*, pp. 300-3001.





También, deseo agregar que existe gran discrepancia por la idea de que la Suprema Corte de Justicia actué como Tribunal Constitucional, en virtud de que una de las características más importantes de este último es conocer de las cuestiones directas de constitucionalidad y la interpretación constitucional, más no la jurisdicción ordinaria y la interpretación legal, como también lo hace nuestro Alto Tribunal, por ejemplo, la facultad de atracción, artículo 107, fracción V y VIII, mediante la cual puede resolver asuntos que no se constriñan exactamente a la aplicación de control de constitucionalidad. Aunque lo ideal sería que existiera el Tribunal Constitucional Mexicano, resultaría difícil retornar a la Suprema Corte de Justicia su competencia como Tribunal de Casación Federal de última instancia y por otra parte crear dicho Tribunal que conociera sobre la constitucionalidad de las leyes.

Una de las opiniones más comunes entre los que no están de acuerdo con este carácter de la Suprema Corte es la de que los Tribunales Constitucionales tienen funciones más específicas que una Corte Suprema, aunque en cada país hay diferencias marcadas. Aluden a que no porque en otros países tengan un Tribunal Constitucional propiamente dicho y que haya sido efectivo en la solución de los conflictos planteados, quiere decir que en México también debe ser del mismo modo, pues no se debe olvidar que nuestro sistema legal, cultura jurídica y entorno social es completamente distinto a cualquier otro país. Por ejemplo, quienes resuelven en un Tribunal de las características mencionadas son los jueces que lo integran, en tal virtud; un tribunal especializado en cuestiones de constitucionalidad requiere de ministros especialistas en este ámbito de la ciencia jurídica, y en México como lo señala el Doctor Miguel Covián Andrade los Ministros sólo algunos, 3 o 4 son aptos para conocer estas



cuestiones, por lo que debemos fijarnos más en su efectividad que en el nombre que se le asigne a la institución encargada del control de constitucionalidad.

No obstante, estos problemas también los han tenido otros países que ahora cuentan con un efectivo Tribunal Constitucional (no sólo europeos, sino cada día se generalizan más en Latinoamérica) y creo que serían más los beneficios que los perjuicios que traería la creación del Tribunal en mención, máxime que la actual Corte está estructurada como un Tribunal que aspira a ser especializado en control de constitucionalidad.

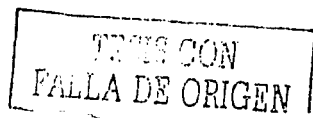
Razón por la cual, es necesario reforzar el carácter de medio de control de constitucionalidad de la controversia, a través de que la Suprema Corte instituya la diferencia de lo que es la interpretación constitucional y cuál es la interpretación legal. Abocándose directamente a conocer de la primera, y aparejadamente, trabajar en la creación de nuestro Tribunal Constitucional, basándonos en las experiencias que en el tema nos brinda el Derecho Comparado.²⁰⁵

A continuación, analizaremos otras deficiencias estructurales que se advierten en este medio de control.

4.4.1. CONFUSIÓN CON EL JUICIO DE AMPARO.

Uno de los problemas que se han originado a raíz de la gran aceptación de la controversia es la confusión que ha generado en relación al juicio de amparo, el cual ha sido ampliamente estudiado y desarrollado en México. Por tal motivo a continuación

²⁰⁵ Vid. COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Op. cit.*





plasmaremos algunas características de ambas figuras con la finalidad de que se adviertan sus diferencias y se eviten imprecisiones.

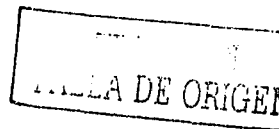
El juicio de garantías se entabla a fin de tutelar la parte dogmática de la Constitución, a diferencia de las controversias constitucionales que se destinan a tutelar la parte orgánica del Estado mexicano.

Este juicio es un procedimiento contencioso que en ejercicio de un derecho público subjetivo de carácter político jurisdiccional, inicia el gobernado que sufrió un agravio personal y directo, en contra de la autoridad que directa o indirectamente violó la Constitución, para que lo declare sin efectos y lo restituya en el goce y ejercicio de la garantía individual violada.

Mientras que la controversia constitucional prevista, formalmente a partir de la Constitución de 1917, es un procedimiento contencioso que en ejercicio de un derecho público subjetivo de carácter jurisdiccional, inicia la federación, la entidad federativa o el municipio, cuando es invadido en cualquiera de sus esferas de competencia por otro poder, o bien, cuando dos poderes de un mismo Estado o del Distrito Federal sostienen una contienda sobre la constitucionalidad de sus actos, con el objeto de que sea declarado sin efectos el acto que ocasionare la invasión o el problema de inconstitucionalidad entre los poderes de un mismo Estado o del Distrito Federal.²⁰⁶

No puede confundirse el objeto del "amparo soberanía", conocido en el lenguaje de la Suprema Corte como *amparo por invasión de esferas*, consagrado en las

²⁰⁶ Vid. *Supra*, p.30.





fracciones II y III del artículo 103 constitucional, porque éste sólo procede en el caso de un agravio personal y directo a un gobernado cuando se violan competencias.

Para evitar la polémica, la Suprema Corte dictó este importante criterio:

INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR. El Juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales; y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando exista un particular quejoso, que reclame violación de las garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir el amparo para proteger cualquier violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara; pero no fue así, pues a través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores conociendo ya diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.

Con ello se ha llegado a la conclusión, por muchos autores, de que en realidad las fracciones II y III del artículo 103 constitucional resultan obsoletas, ya que si la invasión de soberanías o esferas entre la Federación y los Estados solamente puede plantearse legítimamente en virtud de que tal invasión viola *garantías constitucionales*

FIN DE CON
FALLA DE ORIGEN



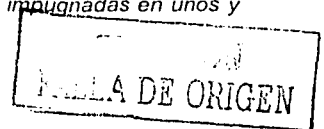
individuales, bastaría que persistiera únicamente la fracción I, y dentro de las demandas de amparo que con tal motivo se interpusieran solamente sería una particularidad especial del concepto de violación por afectación de las garantías personales, el que la Federación, los Estados o el Distrito Federal, en vez de mantenerse dentro de sus atribuciones traspase éstas y utilice – al dictar leyes o actos-, facultades que constitucionalmente se atribuyen en exclusiva a una diversa entidad de la Federación.

La diferencia entre los supuestos de estas dos figuras estriba en que la invasión de soberanías, esferas o atribuciones pueden impugnarse bien por las personas individuales que se ven lesionadas en sus derechos, y en este caso estamos dentro de un juicio de amparo; o bien, la invasión, vulneración o restricción con reclamadas por las entidades oficiales a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, y en este último caso estaremos frente a otro juicio distinto al de amparo, y que llamamos controversia constitucional

Por consiguiente, una característica propia de la figura en cuestión, como se citó, es que sólo puede ser solicitada por organismos de carácter público, a través de un litigio de carácter jurídico y no político, como el amparo soberanía.

Sin embargo, el amparo contra leyes tiene una relación más estrecha con las controversias constitucionales, pues el artículo 37 de la correspondiente Ley Reglamentaria dispone:

Artículo 37. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud 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



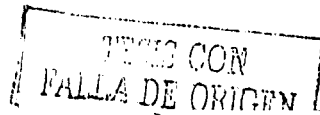


en otros fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo.

El numeral transcrito, pone de manifiesto la íntima conexión entre estas dos figuras. En ambos se impugnan (o tratándose de controversias, se pueden impugnar) normas generales, y el concepto de impugnación es el mismo: tales normas son contrarias a lo que dispone la Constitución; lo que representa la diferencia es la naturaleza de los demandantes, en amparo es un particular, al cual los artículos del 1º al 29 le reconocen y garantizan derechos fundamentales. En las controversias el actor o los actores son entidades federadas en un Pacto de Unión, en donde se establecen atribuciones exclusivas. En amparo se defienden garantías constitucionales; en las controversias el sistema federal tal y como lo enuncia la Constitución Política y lo interpreta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En amparo hay agravio personal y directo; en la controversia constitucional hay defensa de la constitucionalidad.²⁰⁷

El aplazamiento de los amparos contra leyes (o normas generales) hasta que se resuelva una controversia en que se plantea exactamente lo mismo, -es decir la inconstitucionalidad de esa norma general-, pretende evitar sentencias, y por lo tanto, criterios contradictorios; además pone de manifiesto la prioridad constitucional: primero la controversia, que inclusive puede invalidar la norma; y después las acciones de amparo, que son impugnaciones personales y directas, que no pueden anular leyes, sino sólo inaplicarlas.

²⁰⁷ CASTRO Y CASTRO, Juventino, *Artículo 105 Constitucional, Op.cit.*, p. 106.





Por otra parte tampoco debe confundirse la controversia constitucional con la facultad que tiene el Senado, de acuerdo con el artículo 76, fracción VI de la Constitución, de resolver cuestiones políticas, entre los poderes de un Estado, pues la diferencia estriba en que la facultad del Senado es sobre materia política y en cambio en las controversias constitucionales la facultad de la Corte es sobre cuestiones jurídicas.²⁰⁸

El especialista Elisur Arteaga Nava, hace una severa crítica tanto a la normatividad que regula la controversia constitucional catalogándola de defectuosa, omisa y que además desvirtúa ambas instituciones: juicio de amparo y controversia constitucional; como a la Suprema Corte de Justicia quien asegura ha demostrado que no ha entendido esta institución y la ha confundido con el amparo.²⁰⁹

Como se ha advertido son muchas las confusiones que se han suscitado con las figuras anteriores, por lo que se procederé a realizar un somero análisis comparativo de los principios que rigen al juicio de amparo y a la controversia constitucional para tratar de acotar dichas complicaciones.

- **Principio de prosecución judicial.** Este principio rige tanto para el juicio de amparo como para las controversias constitucionales, ya que los medios de control de constitucionalidad se siguen en forma de juicio ante tribunales federales, si bien el primero es competencia de los juzgados de distrito y tribunales de circuito, además de

²⁰⁸ CORZO SOSA, Edgar, *La justicia constitucional comparada Op. cit.*, p. 16.

²⁰⁹ ARTEGA NAVA, Elisur, *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, El caso Tabasco. Op. cit.*, p. xvi.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

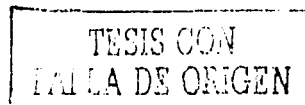


la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la única facultada para conocer y resolver el otro medio.

- **Principio de instancia de parte.** Como consecuencia del principio de prosecución judicial, la actuación de los tribunales federales se produce siempre a petición de parte y nunca de oficio, tanto en el juicio de amparo como en las controversias constitucionales.
- **Principio de interés jurídico.** Este principio rige a los dos medios de control de constitucionalidad que se comentan, si bien es el caso de amparo está determinado por la titularidad de las garantías individuales y normalmente se cita como agravio personal y directo, en las controversias constitucionales, deriva de la titularidad de facultades (competencia) asignadas constitucionalmente a los diversos órganos y niveles de gobierno.
- **Principio de disposición.** Este principio rige prácticamente sin excepciones en el juicio de amparo, donde la protección de las garantías individuales opera en función del interés particular, por lo que el promovente puede desistir del juicio en cualquier momento, hasta antes que se dicte sentencia.

Tratándose de las controversias constitucionales, el principio de disposición opera cuando el objeto del juicio es un acto de autoridad, caso en el que el promovente puede desistir o celebrar un convenio con las otras partes, lo que está prohibido expresamente cuando el juicio verse sobre normas generales

- **Principio de igualdad procesal de las partes.** Este principio opera en los dos medios de control jurisdiccional de constitucionalidad, dado que todas las partes tienen,

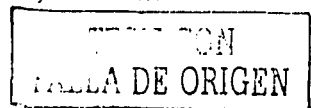




con las correspondientes diferencias, acceso a las mismas oportunidades de prueba y defensa de sus respectivos intereses.

- **Suplencia de las deficiencias de las partes.** Tanto en el juicio de amparo como en las controversias constitucionales, opera el principio de suplencia de las deficiencias de las partes, que se manifiesta en la corrección de errores en la cita del preceptos, el examen conjunto de las promociones para resolver las cuestiones efectivamente planteadas y la suplencia de los conceptos de violación (amparo) y de invalidez (controversia), así como los agravios.
- **Principio de definitividad.** En las dos figuras en referencia opera el principio de definitividad, la intervención de los tribunales federales y el examen directo de la constitucionalidad de las normas generales o actos de autoridad sólo procede cuando no existen medios o vías ordinarias por las cuales pueda obtenerse su revocación o invalidación.
- **Principio de relatividad de las sentencias.** Este principio opera, prácticamente sin limitación alguna, en el juicio de amparo, aquí sólo las partes en el juicio están obligadas por la resolución que se tome en el mismo; los únicos casos de excepción serían relativos a la obligación de las autoridades que con motivo de sus funciones deben realizar un acto necesario para cumplir una ejecutoria de amparo, independientemente de que haya sido parte del juicio o no.

En las controversias constitucionales el principio de relatividad opera cuando el objeto del juicio son actos de autoridad, así como cuando la declaración de inconstitucionalidad de una norma general se produce por una mayoría inferior a ocho

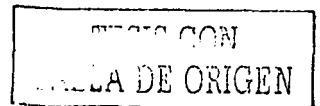




votos y no se está en los casos en que la declaración produce efectos generales, lo que ocurre cuando la sentencia declara la invalidez de una norma general por votación de por lo menos ocho votos y las partes que intervienen como actor y demandado son los previstos en el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional.

- **Principio de escritura.** El amparo y la controversia constitucional se promueven, se tramitan y resuelven mediante actos que se hacen constar por escrito; esto es parte de la tradición judicial romano-germano-canónica en que se ubica nuestro sistema jurídico.
- **Principio de inmediatez.** Este principio opera en el caso del juicio de amparo indirecto, pues ante el Juez de Distrito se desahogan las pruebas con las que se trata de demostrar la existencia del acto reclamado y su inconstitucionalidad, siendo el mismo Juez de Distrito el encargado de resolver el juicio; ello no ocurre en el juicio de amparo directo, pues en estos casos todo el material probatorio se desahoga ante la autoridad responsable, y el Tribunal Colegiado determina la constitucionalidad de la sentencia, laudo o resolución que puso fin al juicio, con base a esas pruebas y diligencias que no se llevaron a cabo ante él, sino durante el trámite del juicio ordinario.

Como ya comentamos, en las controversias constitucionales el principio de inmediatez opera en forma especial, dado que las diligencias se practican ante el mismo tribunal que resuelve el juicio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, apuntamos que en la práctica sólo el Ministro Instructor está presente durante la instrucción, lo que implica que no todos los integrantes del tribunal perciben directamente las diligencias.





- **Principio de concentración.** Los dos medios de control de constitucionalidad en referencia constituyen procesos concentrados; esto es, todas las etapas del juicio tienden a realizarse en un solo, o en pocos actos procesales concretos; en el juicio de amparo, la hipótesis general del trámite consiste en la celebración de una sola audiencia de pruebas, alegatos y resolución; la misma idea se encuentra en las controversias constitucionales, si bien en la audiencia sólo se rinde pruebas y alegatos, pues al ser colegido el tribunal que debe resolver, celebrada la audiencia el Ministro instructor formula el proyecto de resolución que se somete al Pleno o a la Sala.
- **Principio de economía.** Como complemento del principio de concentración, el de economía implica la supresión de incidentes que suspendan el procedimiento y en la limitación de la procedencia de los recursos contra los diferentes actos del procedimiento; este principio opera tanto en el amparo como en las controversias constitucionales.²¹⁰

Por otra parte, respecto a las controversias constitucionales, es menester indicar que hay un cambio de sentido de la jurisprudencia que abre una posibilidad interpretativa mucho más rica y, por supuesto, de una mayor incertidumbre, en tanto existe una mayor descentralización en el sentido de que la norma aplicable, no es la tesis, el extracto publicado en el Semanario Judicial de la Federación lo que va a ser obligatorio, como lo es en el caso del amparo, sino un conjunto de consideraciones expuestas de manera general para sustentar el fallo. En concordancia con esto, el artículo 44 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional establece que las sentencias que hubieren resuelto de manera favorable o estimatoria las controversias

²¹⁰ Cfr. BALTAZAR ROBLES, German E., *Op. cit.* p. 432.

TRIBUNAL
SALA DE ORIGEN



constitucionales, deberán ser publicadas de manera íntegra, a fin de que puedan hacerse las consultas pertinentes.²¹¹

Finalmente, es importante señalar que en la actualidad existen dos leyes que regulan tres procedimientos: el amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; que son la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 Constitucionales y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que por su naturaleza y similitud, creo que debieran unificarse y expedirse un Código Federal de Procedimientos Constitucionales, previa revisión, para modificar, corregir y actualizar lo que fuere necesario.

Tengo la certeza, de que lo anterior, aunado a las sentencias expedidas por el Pleno de la Suprema Corte, dará un auge a nuestro naciente Derecho Procesal Constitucional.

4.4.2. PLAZO DE INTERPOSICIÓN DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.

Toda Ley tiene a su favor la presunción de estar de acuerdo con la Constitución. Esa presunción es válida, salvo que exista una declaración de inconstitucionalidad. De tal manera que tratándose de actos susceptibles de ser impugnados por la controversia, el vicio debe ser invocado por lo regla general, dentro de los treinta días que sigan a la notificación del acto, el actor se ostente como conocedor o que sigan a su publicación oficial, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley Reglamentaria. A saber:

²¹¹ Vid. COSSÍO DIAZ, José Ramón, Pérez de Acha, Luis M. *La Defensa de la Constitución. Op. cit.* pp. 78-79.

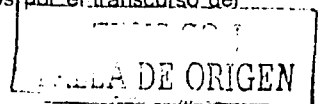


Artículo 21. el plazo para la interposición de la demanda será:

- 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 (sic) se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;*
- II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se (sic) produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y*
- III. Tratándose de conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.*

Sin embargo para el caso de que la impugnación no se haga con la debida oportunidad, el derecho a cuestionarlo precluye, y el acto a pesar de ser contrario a la Constitución, conserva su vigencia. En ese contexto, todo acto contrario a la Constitución sólo es anulable, pero el vicio se convalida por el transcurso del tiempo y la inactividad de aquellos a quienes se ha concedido la acción para cuestionarlo.

Esa situación irregular ha venido operando sin mayores contratiempos debido a que son los poderes federales, concretamente el Congreso de la Unión y el Presidente de la República, quienes emiten el grueso de los actos viciados de inconstitucionalidad, pero habría que ver que sucederá en lo sucesivo cuando los Estados y los municipios, sabiendo que los actos que realicen, que sean contrarios a la Constitución y que invadan el campo federal, son susceptibles de ser convalidados por el transcurso de



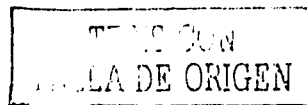


tiempo y la inactividad de la federación, los emitan con más regularidad y en mayor número. Los poderes federales son, desde luego, incapaces de detectar dentro del improrrogable plazo de treinta días naturales, todas las inconstitucionalidades que pudieran aparecer en las leyes de treinta y dos cuerpos legislativos locales y de los actos de más de mil ayuntamientos.

Ante el hecho de que los actos viciados de las autoridades locales permanezcan indefinidamente, es previsible que los poderes federales pasen por alto el texto constitucional y la naturaleza del sistema federal y por vías extralegales alcancen la derogación de leyes respecto a las cuales no fue invocada su inmunidad con la debida oportunidad.

El sentido común indica que tratándose de actos contrarios a la Constitución, que por lo mismo, son inválidos, no debería existir plazo para invocar su inconstitucionalidad o este deberá ser tan amplio que permita tener oportunidad de detectar el vicio y someterlo a consideración de los tribunales.

Aunque, es cierto que por seguridad jurídica una ley base de la actuación de autoridades y particulares, no puede estar expuesta en forma permanente a ser cuestionada en su inconstitucionalidad y que esa declaración pudiera tener efectos generales, pero también es cierto que por virtud del principio de supremacía, nada que contradiga la Constitución puede prevalecer o ser susceptible de convalidación. Los autores de la reforma confundieron la controversia con el juicio de amparo, fueron incapaces de percibir las diferencias fundamentales entre uno y otro, no entendieron el problema, en consecuencia las soluciones que dieron tanto a nivel constitucional como





a nivel Ley Reglamentaria, se quedaron restringidas en cuanto a la defensa de la Constitución.²¹²

Por las razones aludidas, sostengo que sería prudente establecer un plazo de un año a partir del día siguiente a que tuvo conocimiento el actor o se haga sabedor del acto motivo de disputa.

4.4.3. DESAPARICIÓN DE PODERES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

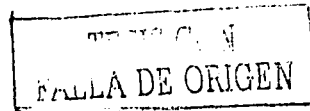
La nueva redacción del artículo 105 constitucional, le permite al municipio, impugnar la validez de todos aquellos actos provenientes de otros órganos o instancias de gobierno que le perjudican y por ende mermen su libertad, traduciendo a las controversias en un instrumento de salvaguarda de la autonomía municipal, al mismo tiempo que reconoce en el mismo una tercera instancia de gobierno, fortaleciendo así su posición dentro del plano político de la nación.²¹³

Aún así, para el caso de que las controversias sean recurridas con mayor frecuencia, habrá que prever la posibilidad de introducir cambios o cuando menos salvedades temporales, en lo relativo a la institución de desaparición o suspensión de poderes de los ayuntamientos.

Dados los antecedentes es de suponerse que en el momento en que el municipio se atreva a recurrir a la controversia constitucional y demande a su Estado o a la Federación, para contrarrestar la acción, se recurra a la desaparición de los miembros

²¹² ARTEAGA NAVA, Elisur, "Algunas notas en torno a la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad". Revista Responsa, año 1, número 4, México, marzo de 1996. p. 22.

²¹³ HERNANDEZ CHONG CUY, María A. *Op. Cit.*, p.165-168.



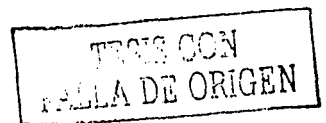


del ayuntamiento que hubiere tenido la osadía de ejercer ese derecho y se proceda a designar en sustitución a un concejo municipal, que en nombre de su comunidad se desista de la acción intentada. Habría que evitarlo. Sin embargo no es tan fácil, si como alternativa se dispusiera en el artículo 105 de la Ley Suprema, que una vez intentada una controversia constitucional una legislatura local tendría suspendida su facultad de declarar desaparecidos los poderes del ayuntamiento en cuestión, se daría lugar a abusos por parte de los propios ayuntamientos.²¹⁴

No obstante, pudiese ser suficiente con que se dispusiera en la Ley Reglamentaria del artículo 105, que una vez planteada ante la Corte una controversia constitucional por parte de los Estados, Distrito Federal y municipios, no cabría el desistimiento de la acción o la demanda. Una prevención de esa naturaleza pudiera disminuir el ánimo sancionador de un gobernador, via legislatura, respecto de un ayuntamiento; pero finalmente mientras la controversia siguiera su curso, es factible que para evitar otras nuevas demandas de parte de otros ayuntamientos, se proceda a declarar su desaparición como escarmiento. Todo indica que el problema no está únicamente en las leyes, las instituciones deben ser fortalecidas por una auténtica democracia, ya que para alcanzar una declaración de esa naturaleza se requiere de la mayoría de los miembros de la legislatura local.

Afortunadamente, en la actualidad muchos Estados cuentan con una pluralidad de Partidos Políticos en sus Legislaturas, lo que dificulta la declaración a la que hemos hecho referencia.

²¹⁴ *Ibidem*, p.25.





4.4.4. EXCLUSIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

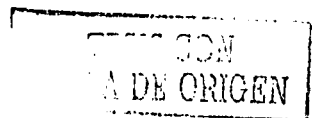
En la iniciativa presidencial de la reforma judicial, fechada en octubre de 1994, el Ejecutivo no señala nada respecto a esta limitación.

El dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección de la Cámara de Senadores, el respectivo dictamen de la Cámara de Diputados, los debates legislativos de la reforma constitucional, estos mismos textos pero referidos a la ley reglamentaria, tampoco hacen alusión alguna a esta exclusión por materia. Pero, esto suele suceder cuando un tema es delicado, no se hace referencia al mismo.

Así, mientras para algunos autores como Pablo E. Reyes Reyes, considera conveniente que se le prohíba a la Suprema Corte de Justicia conocer de las controversias constitucionales que surjan en materia electoral, pues existe un sistema de medios de impugnación en esta materia, cuyos órganos jurisdiccionales pertenecen al ámbito del Poder Judicial de la Federación, y constituyen así una jurisdicción especializada que permite la solución jurídica a cuestiones políticas, en especial porque en esta área "las discusiones electorales revisten actualmente en nuestro país características dogmáticas y fundamentalistas que han enrarecido la atmósfera política", lo cual hace difícil separar la verdad de la mentira y el desgaste a que sería sometida la Corte en los medios de comunicación afectaría, indudablemente, su prestigio y la efectividad de sus resoluciones.²¹⁵

O el autor José Luis Soberanes Fernández, quien alude:

²¹⁵ REYES REYES, Pablo E., *Op.cit.*, p.46.





*Es improcedente la pretensión de la controversia constitucional tratándose de conflictos de naturaleza electoral, lo cual se explica por ese cuidado que ha habido en nuestro país de no involucrar a la Suprema Corte en cuestiones de naturaleza política.*²¹⁶

Otros juristas, como el Ministro Juventino Castro y Castro formula una muy atinada e interesante crítica a esta limitante, que nos muestra la gravedad de la reglamentación constitucional, a saber:

*En México la unidad política y social, que trasciende a lo normativo-jurídico, se logra a través de un pacto constitucional que se vincula al ser nacional en sus distintas comunidades bajo una Constitución Política obligatoria para los mexicanos. Ley, tratado, acto o propósito que enfrenten dicha Ley Fundamental, pueden ser desobedecidos o anulados, mediante el uso adecuado de los instrumentos procesales que la propia Constitución proporciona. No es admisible que prevalezca una norma jurídica en contra de lo dispuesto por ella. Ninguna: salvo una Ley Electoral. En México se pueden expedir Leyes Electorales Inconstitucionales. Tienen plena vigencia. Son inimpugnables.*²¹⁷

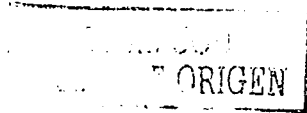
Al respecto, el jurista Elisur Artega Nava²¹⁸, comenta.

El Pleno de la Corte, por una resolución, ha determinado que la limitante es amplia. No tuvo razón; declinó su papel controlador; sobre cualquier

²¹⁶ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Desafíos del control de constitucionalidad*, Op.cit. p.478.

²¹⁷ NOTA. El 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma política del Dr. Ernesto Zedillo, y entre los artículos modificados, el artículo 105 constitucional, en su inciso f) reza: " los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales y locales, y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. Las leyes electorales federales 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."

²¹⁸ ARTEGA NAVA, Elisur, *La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, El caso Tabasco*, Op. cit., p.3.



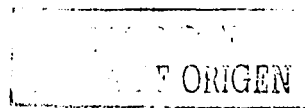


consideración debe tomarse en cuenta que la controversia persigue la defensa de la Constitución y que la Corte, ante la falta de otra vía para hacer operante el principio de supremacía que es inherente a aquélla, debió haber hecho un juicio de valor y contrastar la ley cuestionada a la luz de la Carta Magna.

Agrega, además que por materia electoral, para efectos del artículo 105, deben entenderse o comprenderse en principio, todos los actos o hechos que se realizan o ejecutan con vista a hacer efectivos los principios democrático y republicano, para lograr la renovación ordinaria y periódica de los poderes u órganos federales y locales, mediante el sufragio universal, sin importar quién los realice ni el momento en que los haga o ejecute. Deben estimarse comprendidos los ejercicios electorales extraordinarios que se realicen, con el fin de cubrir las vacantes que se produzcan en los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la federación, Estados y municipios.

El problema planteado tiene su historia, la cual comienza cuando la Suprema Corte de Justicia interpretó en que consiste la materia electoral.

Poco después que entró en vigor la Ley Reglamentaria del artículo 105, se presentó como acción de inconstitucionalidad 1/95, una demanda en la cual se argumentaba la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, para cuya procedencia o improcedencia se tuvo que precisar el contenido y alcance de la "materia electoral", puesto que aparentemente este asunto quedaba dentro de los límites en los cuales la Corte tenía prohibición constitucional para incursionar.





En este tenor, es pertinente comentar las definiciones y contenidos que se le dieron al vocablo el Pleno de la Corte en su carácter de máximo intérprete de la Carta Magna.

Fueron básicamente dos vertientes las que en el Pleno se formaron por una parte la encabezada por el Ministro Juventino Castro y Castro, instructor del caso y por otra parte, la ideada por el Ministro Genaro Góngora Pimentel y todos aquellos Ministros que se adhirieron a su estudio.

De esta manera los demandantes hicieron valer contra esta resolución un recurso de reclamación que se declaró fundado, únicamente por la falta de oportunidad en la decisión. Se consideró que no había fuente alguna en la que se precisara la definición y alcance del vocablo de materia electoral, por lo que lo procedente era admitir y tramitar la demanda reservando el estudio de dicho concepto para su resolución final.

Así las cosas, se admitió la demanda, se sustanció de acuerdo a la ley procesal. Fue en el momento de la discusión plenaria del proyecto de resolución, en la cual se vertieron interesantes formulaciones.

El punto central de la discusión se centró en la definición que de "normas de carácter general que tienen como contenido materia electoral" formuló el Ministro ponente, que al final quedó engrosada como Voto Particular. Para llegar a la misma, el Ministro toma como premisas lo estipulado por los artículos 35 fracción I, 41 párrafos doce y trece y 60 de la Ley fundamental y en lo estipulado en los artículos 173, 174,

TRIS CON
FALLA DE ORIGEN



226, 267 y 268 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE y concluye con la siguiente definición:

Para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad (aplicable por igual a las controversias constitucionales), debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte, de acuerdo con el artículo 105 constitucional, 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 el distrito Federal y los Municipios y con las cuales se pretende hacer efectivo el acceso de los propios ciudadanos al Poder Público.

La otra posición fue sostenida, por el Ministro Góngora Pimentel, que difiere substancialmente con la antecitada, y critica a la anterior por el método que utilizó para llegar a ella, tal como se desprende del mismo comentario que sobre el vocablo formula y que en lo sucesivo procedemos a exponer.

El punto medular que sostiene la tesis del Ministro Góngora se reduce en distinguir entre los derechos políticos y los derechos electorales, y por ende concluir con lo que debemos entender por "normas generales relativas a la materia electoral". Dice:

En efecto, un análisis armónico y sistemático de los artículos 8, 9, 35, 37, 41, 51, 54, 60, 81, 115 y 122 constitucionales, lleva a establecer que existen derechos o prerrogativas del ciudadano mexicano, en materia política, y que los partidos políticos también tienen derechos sustantivos de naturaleza política que pueden distinguirse del proceso electoral, ... de manera que, partidos políticos y el derecho del ciudadano a votar y ser votado, son distintos del proceso electoral. ... (pasa a ejemplificar legalmente esta distinción de derechos).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



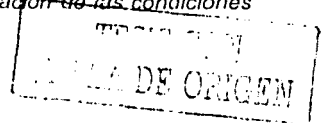
En este orden de ideas, aunque la actividad de los partidos políticos está vinculada estrechamente con los procesos electorales, en realidad existe una clara distinción entre ambas instituciones, pues los partidos tienen la calidad de entidad de interés público, con personalidad jurídica, derechos y atribuciones,...mientras que los procesos electorales federales o elecciones estatales y municipales tienen por objeto la elección de los cargos de elección popular mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...

Para ello conviene distinguir entre los que es propiamente la materia electoral, entendida ésta como aquello relativo al elector a las elecciones y en su conjunto a los derechos electorales, de aquellos derechos que guardando relación con dicha materia pertenezcan a un género distinto, como son los derechos políticos, que se refieren a atribuciones que concede la ley al individuo y a los partidos políticos para intervenir en la organización y gobierno de un Estado o en el conjunto de asuntos que interesan al Estado.

Como se advierte, tanto los derechos políticos cuanto los electorales, guardan una relación con la forma de gobierno de un Estado, en la medida que estos últimos se refieren a la forma en que se ejercitan los derechos personales que tienen los ciudadanos y los partidos políticos al participar en los procesos donde se ponga en ejercicio el sufragio popular, mientras los derechos políticos los otorga la Constitución...

Pero, la materia electoral, como principio de excepción a la regla general de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, debe ser interpretada y aplicada en sentido estricto, y no debe comprender sino precisamente aquellas normas cuyo contenido tenga la naturaleza de materia electoral y no las que únicamente guarden relación con la misma y que implican un derecho previo a las elecciones o proceso electoral.

Esto es, debe distinguirse la norma sustantiva que otorga el derecho político, de aquellas que regulan la forma en que se ejercita, pues estas últimas son las que por su finalidad, consistente en la determinación de las condiciones



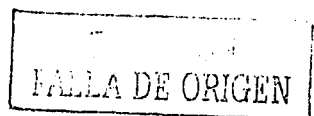


en que se ejerza el derecho a votar y ser votado, ya la calificación de la elección, son las que materialmente tienen un contenido electoral, y por ende, el derecho político contenido en una norma, por sus naturaleza constituye un supuesto previo, un derecho sustantivo que puede o no ejercitarse en el proceso electoral, y por lo tanto, puede subsistir fuera del mismo, lo que implica que no tiene naturaleza electoral, aun cuando necesariamente su ejercicio se concreta o materializa en el proceso electoral, lo que ocurre en el caso de los derechos políticos que el artículo 41 de la Constitución atribuye a los partidos políticos en cuanto que pueden conducir a los ciudadanos a los puestos de elección y al ejercicio del poder público...

Consecuentemente, la norma de contenido político aunque guarda relación con las de materia electoral se distingue en cuanto a que estas últimas tienden a regular los actos, etapas o instancias que se desarrollan para recibir el voto, así como los recursos o medios por los cuales se pueden impugnar las violaciones a este tipo de normas ante los órganos creados por la ley para tal fin (Tribunal Federal Electoral), y tal diferencia básica supone que el derecho político sustantivo es previo a cualquier acto y procedimiento donde se ejercita, además, cabe precisar, que a través de la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte tiene la facultad de anular una ley contraria a la Constitución, aunque se trate de una norma de contenido político, porque la política y la materia electoral no son sinónimos (...).

En ese momento, esta tesis fue considerada la más completa al establecer cual será la materia vedada para la Corte en cuanto a las controversias constitucionales.

A pesar de las formulaciones, la acción 1/95 fue sobreseída por improcedencia puesto que se consideró que las normas impugnadas versaban sobre materia electoral.





No obstante, el 22 de agosto de 1996 se admitió la procedencia en contra de leyes electorales, vía acción de inconstitucionalidad. La Corte estableció, que debe entenderse por materia electoral, al tenor del siguiente criterio:

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO...se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos de una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera u otra, como por ejemplo, distribución o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaria la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.²¹⁹

En consecuencia, a diferencia de la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad si procede en materia electoral, aunque limitada a la impugnación de normas generales sin poder versar sobre actos concretos de aplicación cuya

²¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 10/98. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo IX. Abril de 1999. Página 255.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



constitucionalidad se controla jurisdiccionalmente a través de las instituciones previstas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

En este aspecto, al involucrar al Máximo Intérprete en cuestiones de naturaleza política, vía acción de inconstitucionalidad, no creo que exista impedimento alguno para hacer extensiva esta competencia e instaurar que las controversias constitucionales versen sobre cuestiones electorales, dada la gran importancia que tiene esta figura en el fortalecimiento del régimen federal y del Estado de Derecho como lo hemos señalado.

4.4.5. INCLUSIÓN DE OTROS ÓRGANOS LEGITIMADOS.

Si el control ejercido por la Suprema Corte, es una función constitucional, cuya finalidad consiste en preservar el federalismo y la supremacía constitucional, no debería existir una limitante conceptual para examinar los aspectos propuestos en la controversia, a través de cualquier ente, órgano o poder público, porque la actualización de una arbitrariedad, cualquiera que sea su connotación, al incidir en la armonía de la relación entre entidades de diferentes órdenes jurídicos u órganos pertenecientes a uno de ellos, provoca el desajuste de todo el orden jurídico, cuyo fortalecimiento es precisamente el objetivo de este medio de control. Todo ello, en detrimento de los gobernados, a los que en esencia se trata de proteger.

Esto sería lo ideal, que cualquier ente, órgano o poder público estuviera legitimado para instar la controversia constitucional en cualquier materia, sin embargo, no se deberá ser tan ambicioso, pues es preciso considerar que nuestros legisladores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



por lo general son muy cautos y siempre están a la expectativa en estos temas tan controvertidos.

Quizá su finalidad era establecer un modelo con efectos limitados, es decir no quiso que fuera una figura tan amplia, al alcance de todos los entes, órganos y poderes públicos, pero al hacerlo, cometió un grave error pues dejó al margen a ciertos órganos que aunque no son niveles de gobierno si debiesen ser parte activa en la controversia.

Además, si la propia Suprema Corte ha conferido a la Comisión Federal de Competencia Económica la posibilidad de entrar en conflicto via controversia constitucional con una entidad federativa, pese de ser un órgano derivado y no un nivel autónomo de gobierno u órgano constitucional, previéndose de antemano que por la trascendencia de la relación entre estos entes, ambos están en posibilidad de plantearla; con más razón debiera otorgarle la posibilidad de acudir a la controversia a otros órganos que por su importancia constituyen la base toral de nuestro país.

De tal modo, desde mi punto de vista, existen órganos que no han sido incluidos en los supuestos del artículo 105 constitucional fracción I, pero que tienen una actividad y función preponderante, que son trascendentales para la vida del Estado, y que se encuentran determinados en la propia Constitución, por lo cual ameritan ser legitimados para promover o ser sujetos pasivos de la figura en cuestión. En este sentido el Alto Tribunal ha sustentado que pueden ser parte activa en la controversia los órganos constitucionales u originarios, es decir, aquellos que tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, tal es el caso del Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mismos que a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



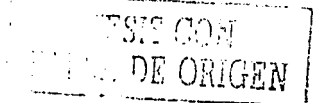
continuación se comentarán *grosso modo*, con la intención de precisar los motivos que me llevaron a considerar la propuesta que expongo.

En efecto, si nuestra Carta Magna crea y regula, en su numeral 28, al Banco de México, por ser un órgano fundamental en la vida del país, autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, en consecuencia su ámbito de competencia no debe verse inferido o afectado ya que su actividad es prioritaria para la nación, por lo que, ante posibles controversias que se suscitasen entre éste y otro órgano o entidad, la banca central debe estar legitimada para recurrir ante la Suprema Corte por medio de la controversia constitucional y denunciar que el orden constitucional ha sido violentado agravando alguna de sus facultades o competencias, por lo tanto, ante un supuesto de invasión de competencias, o bien, cualquier otro supuesto factible de actualizarse en virtud de la composición actual del gobierno o la que en un futuro pudiese haber, es menester la legitimación aludida.

Adicional a esto, el Banco Central también puede realizar actos, y expedir leyes contrarias a lo constitucionalmente ordenado e invadir atribuciones o facultades del Presidente de la República o del Senado, y por lo tanto convertirse en sujeto pasivo de la figura en examen.

Por su parte el Instituto Federal Electoral es el depositario de la autoridad electoral, así como responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones²²⁰. La Constitución política en su artículo 41, fracción III, lo define como un

²²⁰ Vid. Artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.





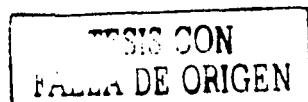
organismo público autónomo, lo que viene a dar esa libertad con respecto a los Poderes de la Unión no obstante que en su integración éstos tengan intervención.

Aunado a lo anterior, y al hecho de que este órgano constitucional tiene una encomienda vital para el Estado, es necesario darle legitimación para acudir ante la Suprema Corte de Justicia y demandar o ser demandado por una entidad o poder público de los cuales actualmente señala la fracción I del artículo 105 constitucional, y otros que también deberá reflexionar, en virtud de una controversia suscitada.

Además, también es cuestión de reflexión el Consejo General, en virtud de su integración "ciudadana", el cual es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, facultado para emitir diversos actos en materia electoral, y que no está exento de afectar a una entidad o poder público en alguna forma en virtud de una violación constitucional o bien, de una disposición general, ante ello, es indispensable que se contemple un medio de defensa constitucional que repare la violación y restaure el Estado de Derecho quebrantado.

Por último, en 1990 fue creada constitucionalmente en el artículo 102, apartado B, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, sin embargo, pesar de su rango constitucional²²¹ emite resoluciones cuya característica fundamental es la de carecer de imperio, es decir no son vinculatorias para las partes ya que no tienen la naturaleza de acto de autoridad.

²²¹ Cfr SAGUÉS, Néstor Pedro, "La constitucionalización del ombudsman: interrogantes y alternativas", Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix Zamudio, México, IJ-UNAM, 1998, p.653.





A pesar de lo anterior, es posible que tal organismo sea parte de una controversia con una entidad federativa o poder público en virtud de una violación constitucional, es decir, que no por el hecho de que carezcan de imperio las resoluciones que emita la Comisión, significa que estará exenta de conflicto que pudiese ser materia del juicio de controversia constitucional.

Por lo expuesto, se debe reflexionar sobre la viabilidad de legitimar los órganos referidos para ser sujetos en la figura en estudio, pues no hay que olvidar el papel preponderante que han venido jugando como instrumento para la defensa constitucional.

4.4.6. IMPRECISIÓN DE LOS TÉRMINOS "CONTROLES CONSTITUCIONALES" Y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES".

En este apartado haré referencia, en primera instancia al término "control constitucional", para lo cual me aparece idóneo partir de lo delimitado por Galeotti,²²² quien menciona:

Por control constitucional puede entenderse, en una primera y generalísima aproximación, toda manifestación del control jurídico que se presenta en el ámbito de las relaciones del Derecho Constitucional.

De esta forma, los controles relevantes para el derecho constitucional, o los controles de poder en la teoría constitucional, no pueden ser abarcados, conceptualmente, bajo la denominación de "controles constitucionales", ya que tal

²²² GALEOTTI, Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali, Giuffrè, Milán, 1963, pp. 4 y 5.



denominación no calificaría, ni distinguiría por sí misma, a la diversidad de esos controles. ¿Qué puede significar *controles constitucionales*?, ¿Qué están previstos en la *Constitución*? Entonces ni los abarcaría a todos, porque pueden existir controles creados por la ley pero de gran relevancia para el derecho constitucional, ni definiría su carácter, pues en la Constitución pueden estar previstos controles de carácter totalmente heterogéneo. ¿Qué se ejercen sobre órganos constitucionales? En este caso, no comprendería, y el concepto estaría fuertemente mutilado, los ejercitados sobre otros órganos, no constitucionales, del Estado, sobre la administración, sobre los órganos de las entidades territoriales autónomas, etcétera, que son extraordinariamente relevantes para el derecho constitucional. ¿Qué se ejercen por los órganos constitucionales? De ser así, no estarían incluidos los controles sociales ni los jurisdiccionales, excepto los realizados por el Suprema Corte de Justicia en su carácter de Tribunal Constitucional, ni los llevados a cabo por órganos del Estado que no son órganos constitucionales, ni el que ejercita el cuerpo electoral. Máxime que, al hablar de "control constitucional", semánticamente implica que el objeto de control es la propia Constitución, lo cual es inexacto, pues esta última se entiende como el elemento originario y fundamental del sistema que, por ello, no puede ser sujeta de control en sí misma considerada, pues el objetivo es controlar y encauzar los actos de los gobernados y sus órganos y entidades para que estén acordes a lo ordenado y estipulado por la Carta Magna.

IMPRESION
FALLA DE ORIGEN



Al respecto, nuestro Máximo Tribunal ha establecido que las normas constitucionales no pueden ser inconstitucionales y que, en caso de existir incompatibilidad entre algunos de sus preceptos, deben interpretarse armónicamente.

Por esta última razón, preferí utilizar en el presente trabajo la denominación de control de constitucionalidad, con lo que pongo énfasis en que el objeto de control es tanto la conducta de los sujetos de derecho dentro del sistema fundado en la Constitución, como los efectos de esa conducta; así la idea de control puede abarcar la totalidad del sistema a través de los actos de aplicación del texto constitucional, que se desenvuelven desde las leyes ordinarias y tratados internacionales, hasta las normas individualizadas.

Efectivamente, es necesario que el Alto Tribunal de nuestro país se pronuncie al respecto y defina correctamente lo que hasta ahora han denominado "controles constitucionales", y así delimitar su alcance y uso.

Por lo que respecta, a la mal denominada "controversia constitucional", es importante modificar su nombre, pues tanto el procedimiento previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución, como los previstos en las fracciones I y II del artículo 105 de la Ley Fundamental, son controversias constitucionales que se inician con el ejercicio de una acción constitucional, debido a que lo que se pretende es obtener del Tribunal el cese de los efectos de un acto (ley o invasión de esferas) por ir en contra del texto constitucional o de su interpretación jurídica. En consecuencia, para evitar confusiones con otras figuras controversiales estipuladas en la Ley Fundamental es preciso, que les asignen un determinado calificativo y diferenciarlas de las otras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



PROPUESTA

Es arriesgada la propuesta que a continuación detallamos, sin embargo, como lo citamos, será a través de la práctica, del estudio y de las aportaciones de especialistas en la materia que la estructura de estos conflictos y controversias se perfeccione.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia (o Tribunal Constitucional) conocerá

I. De los conflictos originados por invasión de competencias y lesión de autonomías que se planteen entre los órganos o entidades que ejercen el poder público reconocidos constitucionalmente (Constitución Federal), tanto en su distribución vertical, como en su división horizontal, independientemente de las distintas relaciones y entre cuantos órganos se establezca dicho conflicto.

Estos conflictos pueden suscitarse entre:

- Poder Legislativo Federal, cualquiera de sus Cámaras (Senadores o Diputados), o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión
- Poder Ejecutivo Federal
- Poder Judicial Federal
- Federación
- Entidades Federativas, incluyendo al Distrito Federal
- Municipios o circunscripciones delegacionales del Distrito Federal

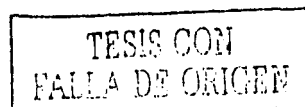
TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN



- Poderes Legislativos locales
- Poderes Ejecutivos locales (gobernadores)
- Poderes Judiciales locales
- Ayuntamientos
- Presidentes Municipales
- Banco de México
- Instituto Federal Electoral
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Sólo podrán intervenir la parte actora y la parte demandada, salvo que algún otro órgano acredite el interés jurídico en el conflicto. Las decisiones se tomarán por mayoría simple de votos en el pleno del tribunal, con un quórum de por lo menos 9 miembros presentes, y sus resoluciones tendrán efectos *erga omnes*, a menos que la naturaleza del acto que motivo el problema fuera tal que sólo afectará o tuviera relación con las partes. Tratándose de conflictos entre órganos constituidos, cuando sea parte un poder compuesto por más de un órgano, no será forzoso en todos los casos, que intervenga en el conflicto cada uno de los que lo integran, pudiendo presentarse la diferencia que habrá de resolver la Suprema Corte, entre uno de ellos y otro órgano constituido de cualquiera de los niveles en que se distribuyan las competencias de conformidad con la Constitución.

II. De las controversias constitucionales (o el nombre que designe el legislador) entre los mismos órganos o poderes constituidos señalados en la fracción I, por actos





que cuya constitucionalidad es puesta en duda por los otros órganos, independientemente que reciban una afectación o un menoscabo directo en su ámbito competencial

La Corte podrá conocer de cualquier materia. Cuando un poder constituido se integre por más de un órgano, no será necesario que la controversia la inicien todos, ni que cada uno sea demandado o llamado a juicio. Estas controversias pueden fundamentarse por la contravención a las normas constitucionales por acción u omisión. Al igual que los conflictos anteriores, sólo interviene la parte actora y la parte demandada, salvo que algún otro órgano acredite el interés jurídico en el conflicto. Las decisiones de tomarían por mayoría simple de votos en el pleno del tribunal, con un quórum de por lo menos 9 miembros presentes, y sus resoluciones tendrían efectos *erga omnes*, si las controversias versan por acción o positivas. Las decisiones declararían la constitucionalidad o anticonstitucionalidad del acto. Tratándose de controversias por omisión, la resolución de limitará a determinar si el órgano que se ha negado a actuar es competente para hacerlo, ordenándole que actué, o en su caso establecerá que órgano tiene la atribución de ejercer el acto. También en la sentencia podrá señalarse que ningún órgano es competente para actuar, en cuyo caso la omisión estaría justificada. El contenido de la resolución consistiría en el mandato que turnaría la Corte al órgano que a su juicio está obligado a actuar. Los efectos de la resolución serán particulares en cuando la obligación del órgano de atender la petición del particular, pero generales por lo que respecta a la determinación de competencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Por último, citaremos que las consideraciones vertidas en relación a la estructura de las denominadas controversias constitucionales se tienen por reproducidas en este apartado, pues sería reiterativo transcribir lo aducido en el desarrollo de esta investigación.

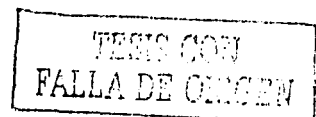


CONCLUSIONES

Primera. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema, de ella derivan y deben ajustarse el resto de los ordenamientos jurídicos. Esta determina la necesidad de que toda ley y todo acto público estén apegados a la norma constitucional; y sienta las bases para la organización política, jurídica y económica de nuestro Estado. Por ende, requiere de mecanismos efectivos para lograr su permanencia y preeminencia sobre todo el orden jurídico nacional.

Segunda. La defensa constitucional se realiza a través de los controles previstos en la Constitución y en las leyes que de ella emanan, para delimitar el ejercicio del poder que el Estado recibe de la sociedad políticamente organizada, esta defensa debe erigirse frente a los poderes públicos y órganos del Estado, cuyas limitaciones son el objeto, precisamente, de la Constitución en su parte orgánica. En cambio, los medios de control de constitucionalidad son todas aquellas instituciones y formas de actuación que permiten asegurar, de una forma u otra, que los sujetos de derechos de un sistema jurídico determinado, ajusten su conducta a los principios, límites y disposiciones constitucionales. Por consiguiente, en casos de irregularidad parcial del orden jurídico, entendiéndose por tal su inobservancia momentánea y fragmentaria por actos de gobierno los sistemas de defensa y control de la constitucionalidad se traducen en el más importante medio de preservación del Estado de Derecho para dejar sin efectos del acto inconstitucional.

Tercera. Entre los medios de control de constitucionalidad destacan: los políticos y los jurisdiccionales, los primeros especializados en la limitación recíproca que los diferentes órganos del Estado producen entre sí o en asignar a un órgano concreto la función de vigilar la constitucionalidad de los actos de los demás órganos; y los segundos, que se caracterizan por facultar a ciertos tribunales para que mediante resoluciones pronunciadas en juicio determinen si un acto concreto es constitucional o no. Es evidente que el problema a resolver consiste en lograr que el órgano que controla, cualquiera que sea su naturaleza, pueda controlar independiente, eficaz y

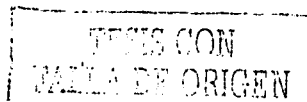




equilibradamente; es decir, que este en condición de cumplir con su misión de mantener en ejercicio su competencia constitucionalmente prevista y de contribuir, en suma, a la conformidad constitucional de todos los actos de gobierno.

Cuarta. A diferencia de Europa y algunos países de América, en nuestro país, los legisladores y las autoridades eludieron determinar mecanismos para hacer valer los preceptos constitucionales por parte de las propias autoridades. Esta situación podría explicarse por existencia de un sistema de partido hegemónico, donde la división de poderes era prácticamente nula y la voluntad del titular del Ejecutivo Federal era la máxima y única expresión de la autoridad. No obstante, la intención del legislador al reformar la controversia constitucional en 1994, fue con la finalidad renovar y crear nuevos mecanismos e instrumentos para hacer posible y vigentes los postulados y contenidos del nuevo federalismo en un auténtico Estado de Derecho, además, de definir el carácter de la Corte como Tribunal Constitucional e último intérprete de la Carta Magna. De esta manera, la controversia constitucional ha adquirido gran vigencia, derivada de la composición política que vive nuestro país desde finales de los años ochenta, en los cuales significó la llegada a un poder estatal de diverso partido político al otrora reinante, así como el crecimiento del número de municipios gobernados por diversos partidos políticos, lo que provocó que al incluirse diversas ideologías de gobierno en la función pública empezaron a generarse conflictos entre diversos ordenes, llámese federal, estatal o municipal.

Quinta. La controversia constitucional es un medio de control jurisdiccional de la constitucionalidad el cual se hace valer a través de un juicio federal planteado única y exclusivamente ante la Suprema Corte de Justicia entre órganos públicos, principalmente los que establece el artículo 105 constitucional, los cuales se caracterizan porque gozan de autoridad y ejercen atribuciones que les han sido asignadas constitucionalmente, cuyo objeto se basa en examinar si las normas generales o actos de autoridad emitidos, salvo los que tengan que ver con materia electoral, se ajustan o no a lo que dispone la Constitución Federal, con la finalidad de preservar la supremacía que le es propia la Carta Magna e impedir que estos órganos



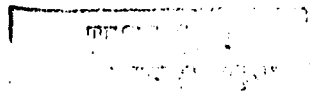


rebasen su ámbito de acción e invadan la competencia de otros, haciendo vigente el principio de división de poderes.

Sexta. El Tribunal Constitucional es un órgano de naturaleza constitucional, no integrado, en sentido estricto y desde una perspectiva orgánica al Poder Judicial, sus funciones son, fundamentalmente, el control de constitucionalidad de las leyes y la protección de los derechos y libertades fundamentales a través del recurso de amparo y otras acciones de control de constitucionalidad, sin perjuicio de otras competencias. Las reformas de 1994 hacen que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se parezca más a un Tribunal Constitucional, ya que sus funciones se concentran en la protección de la Constitución; en este sentido, se amplió su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes que produzcan, en ciertos casos, efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.

Séptima. El primer documento fundamental que consagra la figura jurídica de la controversia constitucional, fue la Constitución de 1787 de los Estados Unidos de América. En su artículo 3º, sección II, inciso I, atribuye a la Corte Suprema de Justicia la resolución de los conflictos que se generen entre dos Estados y aquellas controversias en que la Federación fuera parte. Esta institución fue recogida por las Constituciones mexicanas de 1824, en su artículo 137, fracción I; la de 1857, artículos 97 y 98; y 1917 artículo 105.

Octava. El primer órgano controlador de la constitucionalidad de leyes que se estableció en nuestro país fueron las "Cortes", que eran la reunión de todos los diputados que representaban la Nación, nombrados por los ciudadanos, de acuerdo con la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812; que fijó como facultad de dichas Cortes "proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario." Posteriormente, en la Constitución Centralista de 1836, surgió la primera institución de carácter político, llamado Supremo Poder Conservador que como órgano juzgador tenía la facultad para decidir la constitucionalidad de las leyes o decretos y, en su caso, declararlos nulos por violar los





preceptos constitucionales, a solicitud de cualquiera de los otros dos poderes. No obstante, aunque este Poder pronunció algunas resoluciones importantes, dichos fallos no fueron obedecidos por las autoridades afectadas, las que alegaron pretextos y evasivas, o simplemente los ignoraron, ya que la realidad política no permitía la subsistencia de un órgano de esta naturaleza. Por último, el proyecto de Constitución de 1857, estableció en definitiva el control jurisdiccional de constitucionalidad de leyes por órgano judicial y no político, éste último sistema de control desaparece para dar lugar en forma definitiva al control judicial, atribuyéndole así a los tribunales federales, la competencia para intervenir a efecto de conocer de las violaciones a las garantías individuales o invasión en la esfera de las autoridades federales o estatales.

Novena. El texto de la Constitución de 1917 fue redactado con antecedentes en las Constituciones de 1824 y 1857, pues instaura en sus artículos 103 y 105 las figuras de juicio de amparo y controversias constitucionales, respectivamente. Fue la primera vez que aparece la controversia constitucional con esta denominación en la Constitución en mención, como un mecanismo limitado de control de poder y único instrumento de defensa directo de la parte orgánica de la Constitución. Pero fue hasta 1995 que el Congreso de la Unión discutió y aprobó la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional con la finalidad buscar una vía procesal mediante la cual las controversias entre poderes, órganos o entidades pudieran resolverse. Esta Ley establece los principios que regulan la acción de las partes, norma la actuación del Pleno de la Corte, consigna los elementos procesales que deben observarse, y tiene como complemento la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que también se publicó en 1995. Actualmente, las controversias constitucionales se rigen por lo dispuesto en los artículos 104, 105 y 107, constitucionales, así como, por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de manera supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Décima. En Estados Unidos de América nace la revisión judicial de las leyes cuando la Suprema Corte Federal ejerció por primera vez su facultad controladora de la



legislación de 1803, al fallar el famoso caso *Marbury contra Madison*, mediante el cual declaró inconstitucional una ley. De este modo surge el llamado sistema estadounidense o difuso de control de constitucionalidad, mediante el cual se le otorga a facultad de control jurisdiccional de la constitucionalidad a todos los jueces, por el contrario, en México el criterio obligatorio es el del control concentrado, siendo éste un mecanismo de control de constitucionalidad exclusivo de un tribunal especializado, Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que puede dictar resoluciones con efectos *erga omnes*.

Décima primera. El Consejo Constitucional Francés concebido inicialmente como órgano político, se ha convertido en un juez constitucional, adoptando el modelo de las Cortes Constitucionales europeas, pero con competencias relativamente diferentes y en cierto modo, más reducido. Así, el control de constitucionalidad de las leyes se desarrolla *a priori*, pues cuando el texto legislativo o el tratado internacional está elaborado definitivamente puede pronunciarse dicho Consejo sobre su constitucionalidad.

Décima segunda. El Tribunal Constitucional español es un órgano constitucional de carácter jurisdiccional situado fuera del marco del Poder Judicial, al cual le compete una triple función: velar por que los poderes ordinarios se muevan dentro de su esfera de competencia, sin extralimitarla; ejercer su función respecto de las normas materiales y adjetivas de la Constitución, ello lo efectúa mediante el núcleo de la jurisdicción constitucional; finalmente, le corresponde la producción de reglas de derecho mediante las cuales pueda producirse la adaptación gradual a una situación de hecho cambiante de las normas contenidas en la Ley Fundamental. El Tribunal en Pleno conoce, entre otros, de los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades autónomas o de las de éstas entre sí y de los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.

Décima tercera. En Venezuela, la Sala Constitucional tiene competencia para dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualquiera de los órganos del poder público. Conforme a ello, la jurisdicción constitucional, debe resolver los conflictos

ESTADO CON

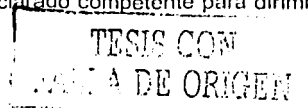


constitucionales que se planteen entre los órganos que ejercen el poder público, tanto en su distribución vertical, como en su división horizontal a nivel nacional y a su nivel estatal y municipal. Estas controversias son distintas a las controversias administrativas que se pueden suscitar entre la República, los Estados, los municipios u otro ente público, las que competen ser resueltas por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Décima cuarta. La competencia de nuestro Máximo Tribunal en las controversias constitucionales, implica, la revisión de la constitucionalidad de los actos en sentido amplio, es decir, a todos aquellos realizados por la autoridad en ejercicio de sus funciones, sean administrativas, legislativas o judiciales. El término "disposiciones generales" permite la impugnación de todo tipo de actos normativos como son: las leyes, tratados internacionales, las reformas a las constituciones, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos e incluso, la jurisprudencia que integren los tribunales locales, etcótera, independientemente de su rango o del órgano emisor, siempre y cuando sean definitivos y no se trate de normas individualizadas o tengan contenido electoral.

Décima quinta. Las controversias tienen un doble objeto de estudio, por una parte, como procesos de resolución de conflictos entre órdenes u órganos de gobierno, tienen por objeto la asignación de las competencias controvertidas; por la otra, su función debe ser principalmente de control de regularidad constitucional, y en algunos casos, puesto que el conflicto materia de la controversia puede limitarse a un problema de mera legalidad, de regularidad jurídica en general. Aunque de este último no debiese conocer nuestro Máximo Tribunal.

Décima sexta. Es contrario a la naturaleza de un sistema federal de gobierno el suponer que los tribunales federales, y no los locales, son competentes para conocer de todo tipo de controversias en que estén de por medio cuestiones de constitucionalidad; para que ello fuera así se requeriría de un texto expreso que, como salvedad al principio general que se desprende del artículo 124, así lo permitiera; no lo hay. Sin embargo, nuestro Máximo Intérprete se ha declarado competente para dirimir



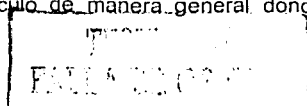


situaciones relacionadas con la constitucionalidad local, que a primera vista debiesen conocer los Tribunales Locales.

Décima séptima. Los sujetos reconocidos formalmente para entablar una controversia constitucional son los poderes u órganos públicos reconocidos en la fracción I del artículo 105 constitucional, los cuales tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, no obstante, la Corte le ha otorgado esta facultad a otros órganos y en general ha estimado *contrario sensu* que un órgano derivado puede intervenir en el procedimiento relativo, atendiendo a cada caso particular, al principio de supremacía, a la finalidad perseguida y al espectro de su tutela jurídica. En suma, el problema deriva de la facultad de establecer que actuaciones de qué órganos pueden ser imputadas a un determinado orden jurídico, al punto de considerar que el mismo resulta afectado o que, al menos debe ser parte en la controversia.

Décima octava. El catálogo del penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 prevé un trato diverso para los actos inconstitucionales de la Federación, en un caso, y el de los Estados y municipios, en otro. De esta forma, si se trata de un acto de la Federación, sus efectos sólo alcanzarán a las partes, sin que pueda tener efectos generales, a pesar de haber sido declarado contrario a la Constitución. Por lo que se puede concluir en este aspecto que la reforma aludida, en esencia atenta contra el sistema federal. También debemos insistir, en que hay una clara incongruencia entre ambos cuerpos normativos (Constitución y Ley Orgánica), en tanto la ley señala un quórum de siete miembros para que pueda sesionar el pleno de la Corte, mientras la Norma Fundamental exige ocho votos para la resolución de "controversias constitucionales". En ningún caso y en ninguna parte del mundo se da la circunstancia de que una Constitución y/o una ley derivada de ésta, se exija una votación calificada mayor al quórum de votación fijado para el órgano facultado, para tomar la decisión respectiva.

Décima novena. Es inconcuso que al formular de manera casuística la fracción I del artículo 105 constitucional, quedaron al margen diversos órganos públicos y relaciones entre ellos, por lo que es necesario redactar el artículo de manera general donde

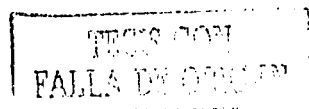




únicamente se establecieran los órganos, entidades o poderes públicos que puedan intervenir, preferentemente como sujeto activo en las controversias constitucionales, independientemente de las distintas relaciones y entre cuantos órganos se disponga dicha controversia. Además es necesario, por la actividad, función preponderante y trascendencia para la vida del Estado, que algunos órganos constitucionales u originarios como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se incluyesen en los supuestos que regula la fracción I del artículo 105 constitucional. Con base a lo aducido, formulamos una propuesta al final de la investigación que sirva como parámetro para la estructura tanto de los conflictos originados por invasión de competencias y lesión de autonomías que se planteen entre los órganos o entidades que ejercen el poder público reconocidos constitucionalmente, como de las controversias constitucionales.

Vigésima. Al intentar una controversia constitucional no se pone en salvaguarda la responsabilidad de quien haya violado la Constitución en los términos prescritos por la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos*; la posibilidad de hacerlo está expedita, salvo algunas excepciones. Lo que es más, no existe inconveniente para los efectos de que una vez determinada por el Pleno de la Corte la inconstitucionalidad del acto impugnado, los autos puedan servir de base para un juicio de responsabilidad.

Vigésima primera. La idea de que la Suprema Corte de Justicia actué como Tribunal Constitucional, provoca gran discrepancia en virtud de que una de las características más importantes del Tribunal en cita es conocer de las cuestiones directas de constitucionalidad y la interpretación constitucional, más no la jurisdicción ordinaria. Razón por la cual resultaría difícil retornar a la Suprema Corte de Justicia su competencia como Tribunal de Casación Federal de última instancia y por otra parte crear un Tribunal Constitucional que conociera sobre la constitucionalidad de las leyes. Aunque sería ideal la creación del Tribunal Constitucional Mexicano, todavía falta mucho para que este se pueda establecerse en nuestra legislación, y más aún, que funcione como lo ha hecho en otras legislaciones.





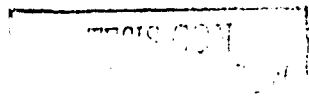
Vigésima segunda. La normatividad que regula la controversia constitucional es defectuosa y omisa en algunas cuestiones, además, desvirtúa al juicio de amparo y a la controversia. Por otra parte, la Suprema Corte no ha entendido a esta última y la ha confundido con aquél. Aunado a lo anterior, quienes elaboraron el proyecto confundieron dos tipos de conflictos, a saber: Los conflictos o las controversias entre órganos constituidos y las controversias entre ellos, sobre la constitucionalidad de sus actos (controversias constitucionales).

Vigésima tercera. El juicio de Amparo, las acciones de inconstitucionalidad y la figura motivo del presente estudio, constituyen medios de control jurisdiccional de constitucionalidad, que se tramitan en forma de juicio ante los tribunales federales, si bien los dos últimos son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, es factible afirmar que el juicio de amparo en particular y el sistema de control de constitucionalidad mexicano se caracterizan por ser mecanismos de control incompletos y limitados.

Vigésima cuarta. En la controversia constitucional si la impugnación no se hace con la debida oportunidad, en el plazo de treinta días, el derecho a cuestionarlo precluye, y el acto a pesar de ser contrario a la Constitución, conserva su vigencia. En ese contexto, y con base al principio de seguridad jurídica, sería prudente establecer un plazo de un año a partir del día siguiente a que tuvo conocimiento el actor o se haga sabedor del acto motivo de disputa.

Vigésima quinta. Con el fin de evitar la "desaparición de poderes de un ayuntamiento" sería loable que se dispusiera en la Ley Reglamentaria del artículo 105, que una vez intentada ante la Corte una controversia constitucional por parte de los Estados, Distrito Federal y municipios, no habrá lugar al desistimiento de la acción o la demanda.

Vigésima sexta. Al involucrar al Máximo Intérprete en cuestiones de naturaleza política, vía acción de inconstitucionalidad, no existe impedimento alguno para hacer extensiva esta competencia e instaurar que las controversias constitucionales versen sobre





cuestiones electorales, dada la gran importancia que tiene esta figura en el fortalecimiento del régimen federal y del Estado de Derecho.

Vigésima séptima. Es preciso que el Alto Tribunal de nuestro país se pronuncie y defina correctamente lo que hasta ahora han denominado "controversias constitucionales" y "controles constitucionales", y así delimitar su alcance y uso.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN



BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR ALVAREZ DE ALBA, Javier, " *La reorganización de la Suprema Corte y la creación del Consejo de la Judicatura fortalece el ejercicio del Poder Judicial*", *ARS IURIS*, México, revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, número especial, Reforma Judicial, Vol. 13, 1995.

ALEGRE MARTINEZ, M.A., *Justicia Constitucional y control preventivo*, León, 1995.

ARAGON, Manuel, *Serie Doctrina Jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, número 88, 2002.

_____, *Anuario de Derecho Público*, Número 1, México, ITAM, Mac Graw-Hill, 1997.

ARAGÓN REYES, Manuel, *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, T. I. Civitas, Madrid 2001.

ARTEAGA NAVA, Elisur, " *Algunas notas en torno a la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*", *Revista Responsa*, México, año 1, número 4, marzo de 1996.

_____, *Derecho constitucional*, México, Editorial Oxford University Press Harla-México, 1998.

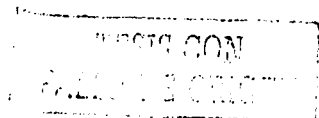
_____, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, El caso Tabasco*, México, Editorial Monte Alto, 1996.

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La controversia constitucional*, en *Estudios Jurídicos*, México, UNAM, Número 11, 2003.

BALTAZAR ROBLES, German E., *Controversia constitucional y acción de constitucionalidad*, México, Ángel Editores, 2002.

Barra Nacional de Abogados A. C., *El caso Tabasco y la controversia constitucional*, México, 1997.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. "La novísima reforma de la Suprema Corte de Justicia mexicana", *Revista jurídica Jalisciense*, Departamento de Estudios e Investigaciones de la Universidad de Guadalajara, año 5, número 3, septiembre-diciembre de 1995.





BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Estudios doctrinales, México, IJ-UNAM, número 191, 2000.

BREWER-CARIAS, Allan R., *Debate Constituyente*, Aportes de la Asamblea Nacional Constituyente, Caracas, 9 de septiembre 17 de octubre de 1999, Tomo VII.

_____, *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2002.

_____, *El sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad en Colombia y Venezuela*, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Bogotá, 1995.

_____, "La jurisdicción constitucional en América Latina", Madrid, García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco Editores, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*.

_____, *La justicia contencioso-administrativa*, Instituciones políticas y constitucionales, Caracas, 1197, Tomo VII.

_____, *La justicia constitucional*, Instituciones políticas y constitucionales, Caracas, 1996, Tomo VII, p. 131.

_____, *La justicia constitucional en la nueva Constitución*, Revista de Derecho Constitucional, Caracas, número 1, septiembre-diciembre de 1999.

_____, *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes*, estudio de derecho comparado, Caracas, 1994.

BRYCE, J., *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas (1905)*, Madrid, 1998.

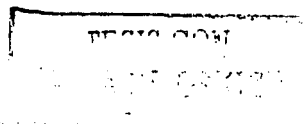
BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1970.

_____, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Quinta Edición, México, Porrúa, 1998.

_____, *Juicio de amparo*, 19ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1992.

CAPPELLETTI, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en derecho comparado*, México, UNAM, 1966.

CARBAJAL, Juan Alberto, *Estudios sobre la justicia*, México, Editorial Porrúa, 2002.





CARDENAS GRACIA, Jaime. "El municipio en las controversias constitucionales", *Pemex Lex*, México, número 101-102, noviembre-diciembre 1996.

CARPISO MACGREGOR, Jorge, "Derecho constitucional II. La Justicia Constitucional", *Estudios Constitucionales*, México, UNAM-IIJ, 1983.

CASTRO y CASTRO, Juventino, *Artículo 105 constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

_____, *Hacia el sistema judicial mexicano del XXI*, México, Editorial Porrúa, 2000.

_____, "Ideas generales sobre la Suprema Corte como Tribunal Constitucional", *La Justicia Mexicana hacia el siglo XXI*, IJ-UNAM, Senado de la República, LVI Legislatura, México, Serie Estudios Doctrinales, Número 183, 2000.

CORZO SOSA, Edgar, *La justicia constitucional comparada*, México, IJ- UNAM, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Las controversias entre Estados en el derecho estadounidense", *El Foro*, México, novena época, Tomo X, número 1, primer semestre 1997.

COSSÍO DIAZ, José Ramón, Pérez de Acha, Luis M. *La Defensa de la Constitución*, compiladores, *Doctrina Jurídica Contemporánea*, México, Editorial Fontamara, 1997.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A.C., 2001.

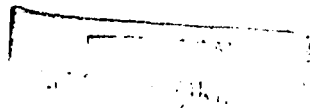
DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo, *La justicia a través de los siglos. Frases, citas y aforismos*, México, Editorial Porrúa, 2000.

FIX FIERRO, Héctor, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", *ARTS IURIS*, México, revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, número especial, *Reforma Judicial*, Vol. 13, 1995.

FIX, ZAMUDIO, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

_____, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, 1994.

_____, *El juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, 1964.





_____. *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, México, UNAM.

GABALDÓN LÓPEZ, José, "*Noticia sobre el Tribunal Constitucional Español*". La Justicia Mexicana hacia el siglo XXI, IJ-UNAM, Senado de la República, LVI Legislatura, México, Serie Estudios Doctrinales, Número 183, 2000.

GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milán, 1963.

GALINDO MONROY, Jorge Antonio, *El juicio de amparo como control en el Estado de Derecho*, México, ITAM, Mac Graw-Hill., 1999.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981.

GARCÍA GARCÍA, Carlos De La, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Mac Graw Hill.

GARCIA RAMÍREZ, Sergio, "La reforma constitucional del Poder Judicial en México 1994-1995", Poder Judicial y Ministerio Público, México, UNAM, 1997.

GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Editorial Porrúa, 1987.

GONZAINI, ALBERTO Osvaldo, *la Justicia constitucional, garantías, proceso y Tribunal Constitucional*, Buenos Aires, Ediciones De Palma, 1994.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1979.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre Controversia*, México, Editorial Porrúa, México 2001.

HAMILTON, Alexander et al., *El Federalista*, LXXVI, Traducción Gustavo Velasco, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994.

HERNÁNDEZ CHONG CUY, María A., *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, México, Universidad Panamericana Sede Guadalajara, 1998.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales*, Editorial Jus, México, 1964.

JIMÉNEZ REMUS, Gabriel, "*La Suprema Corte de Justicia, Defensora de la Constitución*", La Justicia Mexicana hacia el siglo XXI, IJ-UNAM, Senado de la República, LVI Legislatura, México, Serie Estudios Doctrinales, Número 183, 2000.



KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, Traducción Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, Anuario jurídico, 1974.

LARA PONTE, Rodolfo Héctor, *Tendencias e instituciones jurídicas a final del siglo*, México, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 1998.

LINARES QUINTANA, SEGUNDO V., *Tratado de interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998.

LUCAS VERDÚ, Pablo, Compilador, Raúl Canosa Usera, et. al., Coordinadores, *Prontuario de Derecho Constitucional*, Granada, Editorial Comares, 1996.

MARTINEZ SOSPEDRA, Manuel, *Derecho Constitucional español*, Valencia, España, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1995.

MARQUEZ ROMERO, Raúl, *Criterios Editoriales para la presentación de originales al Departamento de Publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, IJ-UNAM, 1999.

MEADOR, Daniel John, *Los tribunales de los Estados Unidos*, México, Perezmeo Editores, 1995.

MERRYMAN, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, traductor Carlos Sierra, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1980.

MODERNE, Franck, *La justicia constitucional comparada*, México, IJ- UNAM, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993, Estudios comparativos, Número 27.

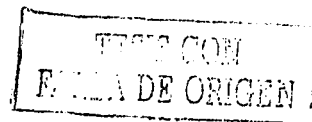
MORALES-PAULÍN, Carlos A., *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*, Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Coordinadores, México, IJ-UNAM, Serie doctrina Jurídica, Número 62, 2001.

Problemas fundamentales del amparo Mexicano, Prologo Efrain González Morfin, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, 1991.

¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas al Poder Judicial de la Federación?, El artículo 105 Constitucional?; Revista de la Escuela Nacional Superior de Jurisprudencia, México, 2^ª edición, enero-junio 1942.

¿Qué son las controversias constitucionales?, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, julio de 2001.

REYES REYES, Pablo E., *La acción de inconstitucionalidad*, México, Editorial Oxford Press, Universidad Iberoamericana, 2001.





ROBLES OSOLLO, Ana Gloria, "La controversia constitucional como control de la constitucionalidad", *Revista de Información Jurídica LEX*. Petróleos Mexicanos, México 1996.

ROURA GÓMEZ, Santiago A. *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.

RUBIO LLORENTE, *La forma del poder, estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de estudios constitucionales, 1997.

RUIPÉREZ, J., *Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional*, Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, número 75, Madrid, 1992.

RUIZ MANTECA, Rafael, et. Al., *Introducción al Derecho y Derecho Constitucional*.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Cuestiones de derecho político*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1993.

_____, *El proceso democrático en México*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1994.

SAGUÉS, Néstor Pedro, *Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1998.

_____, "La constitucionalización del ombusman: interrogantes y alternativas", Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix Zamudio, México, IJ-UNAM, 1998, p.653.

SÁNCHEZ CORDERO, Olga, "La controversia constitucional", *Causas*, año 1, número 3, julio-septiembre 2002, México, Facultad de Derecho UNAM.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Desafíos del control de constitucionalidad*, Víctor Bazán Coordinador, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

SUAREZ-IÑIGUEZ, Enrique, *De los clásicos políticos*, UNAM, México, Editorial Porrúa, 1993.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional Mexicano*, 20ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1992.

_____, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, México, 19ª Edición, Editorial Porrúa, 1995.

TORRES DEL MORAL, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad Derecho, Universidad Complutense, 1994.





VALLARTA PLATA, José Guillermo, *Introducción al estudio del derecho constitucional comparado*, México, Editorial Porrúa, 1998.

VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar, *El control de la constitucionalidad de la ley*, México, Editorial Porrúa, 1978.

WITKER, Jorge, *Como elaborar una tesis de grado en derecho*, 2ª Edición, México, Pac, 1986.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *El juicio de amparo a la luz de la moderna justicia constitucional*, México, Revista de Investigaciones jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, 1991, Vol. 15.

ZAGREBELSKY, Gustavo, *Il Diritto mitte. Legge diritti giustizia*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 1992. Traducido al castellano por Marina Gascón, *El derecho ductil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Editorial Trotta, 1995.

LEGISLACIÓN

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, 2ª Edición, México, Instituto Federal Electoral, 2000.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, 14ª Edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo I y II, 1999.

IUS 2002, Jurisprudencia y Tesis Aisladas de junio 1917- abril 2002, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002.

LEY DE AMPARO REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 CONSTITUCIONALES Y SU JURISPRUDENCIA, 2ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2001.

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 6ª Edición, Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003.

