



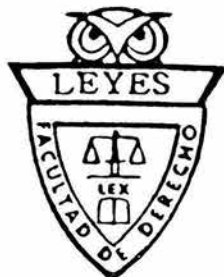
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO
DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
CINTYA XITLALIC PEREZ LIMETA

ASESOR: DOCTOR MIGUEL COVIAN ANDRADE



CIUDAD UNIVERSITARIA

2004



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.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA 14
MEXICO


ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna PEREZ LIMETA CINTYA XITLALIC, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Miguel Covián Andrade, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Covián Andrade, en oficio de fecha 1° de septiembre de 2003 y el Dr. Alberto Del Castillo Del Valle, mediante dictamen del 26 de noviembre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

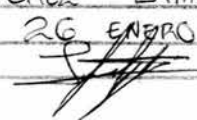
ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLÁRA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., diciembre 10 de 2003


FACULTAD DE DERECHO
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*mpm.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: CINTYA XITLALIC
PÉREZ LIMETA
FECHA: 26 ENERO 2004
FIRMA: 

ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE

Abogado

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

Director del Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo
de la Facultad de Derecho de la UNAM.
P r e s e n t e .

Le distraigo de sus ocupaciones para hacer de su conocimiento que atendiendo a sus indicaciones, he revisado detenidamente el trabajo de tesis profesional de la alumna **CINTYA XITLALIC PÉREZ LIMETA**, intitulada **LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD**.

Después de hacer la revisión correspondiente y de haber sostenido algunas pláticas con la alumna, quien realizó las correcciones que le fueron indicadas por el suscrito, considero que la tesis que se presenta para sustentar el examen profesional, reúne las condiciones necesarias para aprobarla, conforme a la legislación universitaria aplicable en esta materia, pues el trabajo denota un estudio exhaustivo del tema, basado en la bibliografía básica para sostener las ideas que se contienen en ese documento, amén de apreciar una dirección correcta del trabajo respectivo.

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

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Ciudad Universitaria, Distrito Federal, noviembre 26 de 2003.



DR. ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE

Profesor de la Facultad de Derecho
de la UNAM.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM
PRESENTE

ESTIMADO DOCTOR:

ME ES GRATO INFORMARLE QUE LA PASANTE DE LA LICENCIATURA EN DERECHO CINTYA PÉREZ LIMETA HA CONCLUIDO LA ELABORACIÓN DE SU TESIS DE LICENCIATURA BAJO MI SUPERVISIÓN. EL TRABAJO QUE SE TITULA "LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD" REÚNE DESDE MI PUNTO DE VISTA, LOS REQUISITOS DE FORMA Y DE FONDO QUE SEÑALA NUESTRA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA PARA ESTE TIPO DE ENSAYOS, POR LO QUE CONSIDERO QUE LA ALUMNA PUEDE CONTINUAR CON LOS TRÁMITES TENDENTES A LA REALIZACIÓN DE SU EXAMEN PROFESIONAL.

SIN OTRO PARTICULAR, RECIBA UD. LAS SEGURIDADES DE MI MÁS DISTINGUIDA ATENCIÓN.

AFECTUOSAMENTE,


DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE

CIUDAD DE MÉXICO, SEPTIEMBRE 1º DE 23003.

A Dios, que siempre me ha acompañado colmando mi vida de bendiciones, llenando mi ser de paz, fe y con su enseñanza y bondad infinita, me ha dado la fortaleza para luchar por mis ideales más anhelados.

A mis padres, que me han regalado el tesoro más preciado: la vida, y sabiendo que no hay forma suficiente para agradecer todo lo que han hecho por mí, sólo me queda seguir su ejemplo de trabajo, esfuerzo y tenacidad para superarme día con día con el fin de ser su mayor orgullo. Gracias, porque han sido un apoyo incondicional, sin ustedes, los ángeles que Dios mandó para honrarlos, mi vida no sería el éxito que es ahora.

A mi hermano, que con su espíritu de perseverancia he aprendido que la dedicación al trabajo nos hace crecer como seres humanos.

A la ilusión más grande de mi vida que es fuente inagotable de esperanza.

ÍNDICE

PÁGINA

INTRODUCCIÓN

1

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO

I. Constitución de 1824

3

II. Las Siete Leyes de 1836

8

III. Proyecto de reformas de 1840

15

IV. Proyectos de Constitución de 1842

1. Primer proyecto

16

2. Segundo proyecto

18

V. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

20

VI. Acta de Reformas de 1847

21

VII. Constitución de 1857

24

VIII. Constitución de 1917

32

CAPÍTULO II.

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

I. Concepto de control de la constitucionalidad

36

II. Concepto de controversia constitucional

39

III. Controversias constitucionales en el derecho comparado

46

1. El caso de España

46

A) Conflictos Positivos	49
B) Conflictos Negativos	52
C) Conflictos entre órganos constitucionales	54
D) Conflictos en defensa de la autonomía local	56
2. El caso de Alemania	57
A) Controversias entre órganos	59
B) Conflictos entre la Federación y los Länder	61
C) Otras controversias entre la Federación y los Länder, entre diversos Länder o al interior de los mismos	61
D) Controversias constitucionales al interior de un Land	62
IV. Controversias constitucionales conforme al artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a su Ley Reglamentaria.	63
1. Reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994.	63
2. Interpretación y aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	66
3. Ley Reglamentaria del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	74
A) Recurso de reclamación	82
b) Recurso de queja	83

**CAPÍTULO III.
ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES RESUELTAS POR LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

I. DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA

1. Antecedentes	85
2. Preceptos constitucionales violados	88
3. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	92

**II. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO EN LA QUE SE
ACUERDA PROCEDENCIA E INSTAURACIÓN DE JUICIO
POLÍTICO.**

1. Antecedentes	98
2. Preceptos constitucionales violados	99
3. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	102

III. LÍMITES ENTRE LOS MUNICIPIOS DE TARÍMBARO Y MORELIA

1. Antecedentes	111
2. Preceptos constitucionales violados	112
3. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	116

**CAPÍTULO IV.
PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE
CONFLICTOS Y CONTROVERSIAS ENTRE ÓRGANOS**

I. Precisiones teóricas.	125
--------------------------	-----

II. Modificaciones al artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	130
III. Cambios a la Ley Reglamentaria del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	138
IV. Consideraciones finales	161
Conclusiones	164
Bibliografía	169

INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación es hacer un análisis de las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos previstos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; consideramos que el control de la constitucionalidad en México, es un tema que debe ser ampliamente difundido, debido a la necesidad apremiante de mantener el equilibrio de poderes y una más recta aplicación de la Constitución.

Las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos incorporados al orden constitucional mexicano con la reforma en materia judicial de 1994, constituyen un gran avance, toda vez que se supera la idea de que el juicio de amparo es un medio de control que protege toda la Constitución, cuando lo cierto es que era imposible poner en duda la constitucionalidad de diversos actos de autoridad, en razón de que no existían los medios adecuados para controvertirlos.

En esta tesitura, se debe tener presente la relevancia de la reforma que venimos comentando, en virtud de representar el inicio de lo que puede ser un nuevo derecho constitucional en nuestro país, más renovado y acorde a las necesidades del ejercicio del poder político; sin embargo, debido al escaso tiempo con el que se verificó el proceso de reforma, tanto del artículo 105 constitucional como el de creación de su Ley Reglamentaria, el resultado fue una pésima estructura de los medios de control aludidos.

Desafortunadamente las críticas de los estudiosos del Derecho se hicieron cuando las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos ya eran Derecho vigente en México; no se dio oportunidad a los investigadores en Derecho Constitucional para conocer su opinión al respecto; en consecuencia, la parte teórica que debió acompañar al proceso de reforma simplemente no existió. El tema del control del poder político debió ser materia de debate en los distintos niveles de su ejercicio.

Con estos comentarios hacemos la presentación de este trabajo, que comienza con un estudio en los ordenamientos fundamentales que han regido la vida del país desde 1824 hasta nuestros días sobre el control de la constitucionalidad, concretamente de las controversias constitucionales, a fin de conocer el tratamiento que se les ha dado en un momento histórico determinado a diversos actos de autoridad y conocer cómo surge el medio de control motivo de nuestra investigación.

No se debe soslayar la experiencia que otros países han tenido sobre este tema, por lo que, en el segundo capítulo abordaremos el estudio del control de la constitucionalidad en España y Alemania, naciones que se han caracterizado desde la segunda mitad del siglo XX por contar con Tribunales Constitucionales, encargados de resolver, entre otros, conflictos como los que nos ocupan.

Con los elementos descritos estaremos en aptitud de verter una opinión sustentada en el análisis comparativo entre el modelo constitucional europeo y el de México, examinando, en este último caso cómo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia algunas controversias constitucionales que se han sometido a su conocimiento.

Daremos cuenta de la incapacidad de los autores de la reforma de 1994 en la que encontramos fallas en el diseño del medio de control del que se habla, aunado a la ausencia de especialistas en materia constitucional que despachan en el máximo Tribunal del país, demostraremos que actualmente los ministros no conocen bien a bien, la competencia que se les ha conferido, lo que ha suscitado una auténtica controversia en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia.

Ante el panorama descrito, resulta innegable la necesidad de mejorar este medio de control de la constitucionalidad, a fin de que ningún acto de autoridad escape al control constitucional, de tal manera, resulta indispensable que la ley expresamente reconozca el derecho de los órganos constituidos de controvertir aquellos actos cuya constitucionalidad sea dudosa y no se obstaculice el ejercicio de su competencia.

CAPÍTULO I.

ANTECEDENTES DEL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO

En el presente capítulo analizaremos las diferentes Constituciones que han regido a nuestro país, concretamente en lo relativo al control de la constitucionalidad previsto en las mismas, a fin de establecer los mecanismos a través de los cuales desde la Constitución de 1824 hasta la Carta de 1917 se ha pretendido consolidar no sólo la observancia del orden constitucional previsto en un momento histórico determinado sino, particularmente, la manera en que se regulaban los conflictos que aparejaban violaciones a dicho orden constitucional y desde luego, la solución prevista para anular los efectos de los actos contrarios al tenor de la Constitución.

I. CONSTITUCIÓN DE 1824

Esta Constitución es el primer ordenamiento que estructura al México independiente. Se presentó un proyecto que no se discutió denominado "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana", resulta importante mencionarlo en razón de que prevé un control de la constitucionalidad de las leyes a cargo del Senado pues se le encomendaba velar por la conservación del sistema constitucional, reclamar al cuerpo legislativo las leyes que sean contrarias a la Constitución, o no fuesen discutidas o acordadas en la forma que prescribía la misma.¹

Si bien es cierto, este antecedente no aparece consignado en el Acta Constitutiva de 4 de octubre de 1824, es innegable que desde entonces se advertía la necesidad de que no existieran contradicciones entre las leyes ordinarias y la Constitución federal, otorgándole para tal fin facultades al Senado inclusive para reclamar que el proceso legislativo fuera acorde con lo previsto por la Carta fundamental. El texto de esta

¹ SAYEG HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*. 1ª reimp., Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 154.

Constitución, se ocupó mayormente de la organización del nuevo Estado, es decir, de la forma de gobierno y de la división de poderes, prescribiendo al efecto una República Federal.

En efecto, "...a partir del artículo sexto y hasta el diverso 144, todo se refiere a la organización tripartita del poder",² en su clásica división conforme al espíritu de Montesquieu, aunque en realidad por encima de los otros poderes se encontraba el Ejecutivo, y ya desde entonces el Constituyente advertía la necesidad de dotar al Poder Judicial de independencia.

El mencionado Poder Judicial recaía en una Corte Suprema de Justicia, Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito, a la primera le correspondía conocer de manera excluyente las diferencias que surgieran entre los Estados de la Federación.

De esta forma se estableció en el artículo 137, fracción I, de la Constitución federal de 1824 que la Corte Suprema de Justicia tenía, entre otras, la facultad que a continuación se transcribe:

Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:

I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan 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, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.³

² *Ibidem.* pp. 167 y 168.

³ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1989*. 22ª ed., Ed. Porrúa, S.A. México, 1999, p. 188.

Conforme al jurista Héctor Fix Zamudio debido a la influencia del ordenamiento estadounidense es que se consagran en esta Constitución las controversias constitucionales⁴. En el mismo sentido se pronuncia el autor José Ramón Cossío.⁵

Es conveniente transcribir la parte conducente de la Constitución estadounidense a efecto de determinar si el ordenamiento fundamental de los Estados Unidos de América influyó de alguna manera en la Constitución que se consulta y de ser así precisar sus alcances.

El artículo III, sección 2 de la Constitución de Estados Unidos de 1787 señalaba:

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 que sean parte los Estados Unidos; **en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.**⁶

Resulta fácil percatarnos que más que influencia de la legislación estadounidense el artículo 137 de la Constitución mexicana de 1824 es una copia de la parte final del precepto arriba transcrito, en efecto, como se ve se preveían las mismas hipótesis normativas, excepción hecha de que en el ordenamiento mexicano se hablaba de particulares y respecto del que se compara de ciudadanos, pues no debe olvidarse que la esclavitud era una institución en los Estados Unidos.

⁴ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*. Ed. Porrúa, S.A. México, 1999, p. 793

⁵ SERNA DE LA GARZA, José María, "Anuario Jurídico", México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1996, p. 295.

⁶ La parte que hemos resaltado es la que corresponde de manera innegable a las hipótesis previstas en el diverso 137, fracción I, tales como controversias entre Estados, un Estado y los ciudadanos de otro, aunque en la Constitución mexicana se hablaba de vecinos y no de ciudadanos sobre las pretensiones que con motivo de concesiones se suscitaban. Citado en CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, núm. 86, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 448.

Sólo a manera de aclaración respecto de la atribución que se comenta "...se definió que el concepto de controversia tiene una connotación de acción civil o de demanda",⁷ de tal forma que tales conflictos no tenían como materia la posible infracción del orden constitucional y en cuanto a conflictos entre estados versaban sobre sus respectivos límites lo cual traería aparejado no sólo cuestiones de constitucionalidad, también de legalidad.

En relación con la afirmación del autor Fix Zamudio sólo adelantaremos (pues es materia de los subsecuentes capítulos) que lo previsto en el artículo arriba transcrito no corresponde a lo que son las controversias constitucionales, por lo tanto, es igualmente falso que las mismas surgieran en la Constitución de 1787 de Estados Unidos.

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia tenía una "...atribución que, podría suponerse, pudiera implicar un verdadero control de la constitucionalidad y de legalidad, según el caso, ejercitado por dicho cuerpo jurisdiccional..."⁸, así se estableció conforme al artículo 137, fracción V.

En términos generales el precepto en mención se refería a las causas de remoción del presidente, vicepresidente, responsabilidad civil y penal en que podían incurrir funcionarios como diputados, senadores, gobernadores de los estados, secretarios de despacho, entre otros. Se debe decir que no se expidió una ley reglamentaria respecto de dicha atribución por lo que su utilidad práctica fue nula.⁹

Al respecto es necesario aclarar que contrario a lo que afirma el autor citado, la facultad de conocer de los actos arriba mencionados, no constituye un medio de control de la constitucionalidad pero no porque no se expidiera en su momento la ley que reglamentara de dicha atribución. La razón es que más bien se trata de un medio de autodefensa que quedó consignado en esta Constitución, en efecto, para estos casos el

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la Política*. Cuadernos Constitucionales México Centroamérica, núm. 6, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 11.

⁸ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*. 36ª ed., Ed., Porrúa, S.A. México, 1999, p. 105.

⁹ *Idem*.

Gran Jurado (cualquiera de las Cámaras de Diputados o Senadores) conocía de las acusaciones que se hicieren de los individuos mencionados (artículo 38) y lo más que podían hacer era suspenderlo de su cargo y ponerlo a disposición del Tribunal competente (artículo 44).

Con la suspensión y puesta a disposición es evidente que no se controló la constitucionalidad del acto emitido, reiterando que no es debido a la inexistencia de una ley reglamentaria, sino porque esas medidas no traen aparejadas la declaración de anticonstitucionalidad de su actuación lo que causaría en un momento determinado su remoción.

De tal forma, se impone reconocer que estamos en presencia de un medio que buscaba salvaguardar la observancia de la Constitución y no así que su objetivo fuera el de destruir los efectos que la actuación de tales autoridades causare cuando aquella implicara una violación a la Constitución, por lo tanto, tal previsión no constituye un medio de control de la constitucionalidad.

Ahora bien, el autor Sayeg Helú asevera que el Consejo de Gobierno "... se mostraba asumiendo auténticas funciones de control de la constitucionalidad ...",¹⁰ al respecto se deben precisar las facultades que tenía dicho órgano a fin de establecer nuestra postura sobre el particular.

Conforme al artículo 113 de la Carta que venimos comentando, el Consejo de Gobierno actuaba durante los recesos del Congreso General y una de sus facultades era la de velar sobre la observancia de la Constitución, del acta constitutiva y de las leyes generales, esta atribución consagrada en el artículo 116, fracción I, se afirma que no constituyó un medio de control de la constitucionalidad aunque sí un medio de defensa de la Constitución.

¹⁰ Cfr. SAYEG HELÚ, Jorge, *op. cit.* p. 169.

Es decir, el hecho de consagrar el deber de velar por la observancia de la Constitución, significaba solamente que se estaba en presencia de un medio de defensa de la constitucionalidad al que se puede denominar preventivo.

Se dice que es un medio de defensa, en razón de que a través de dicha disposición se pretendía conservar la observancia de la Constitución sin que se hubiera verificado con antelación un acto que la transgrediera, de ahí su carácter preventivo.

En efecto, la defensa de la Constitución equivale a todos aquellos procesos normativos que persiguen la observancia del orden constitucional antes de que el mismo sea quebrantado.

En consecuencia, en la Constitución que se estudia no encontramos ningún medio de control de la constitucionalidad, esta afirmación la confirmaremos a partir del segundo capítulo en el que estableceremos nuestro concepto de control de la constitucionalidad.

II. LAS SIETE LEYES DE 1836

Con este ordenamiento cambia radicalmente la forma de gobierno de nuestro país, dividiendo al territorio nacional en departamentos, y ya no en estados y territorios como en la anterior Constitución consignándose el sistema centralista, en la sexta de las Siete Leyes.

El Poder Judicial de la República mexicana quedó depositado en una Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de los Departamentos y Juzgados de Primera instancia, pero en esta ocasión no es a la Corte Suprema de Justicia a la que le corresponde conocer de conflictos entre los Departamentos (sobre estos de abundaremos más adelante) por ahora es necesario dedicarnos a la innovación que históricamente caracteriza a este ordenamiento, nos referimos al Supremo Poder Conservador, que en la Segunda Ley en su artículo 12 establece lo que a continuación se precisa:

ARTÍCULO 12. Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.

II. Declarar excitado por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las Leyes, haciendo esta declaración dentro de 4 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...¹¹

Cabe mencionar que "...dicho organismo pronunció algunas resoluciones importantes declarando la nulidad de leyes y actos que consideró inconstitucionales, dichos fallos no fueron obedecidos por las autoridades afectadas ...".¹²

En línea con lo anterior, se establecía que las resoluciones del Supremo Poder Conservador debían ser acatadas de inmediato y sin réplica alguna, sin embargo, como se advierte tal disposición resultó ineficaz.

El autor Sayeg Helú sostiene que "este Poder (refiriéndose al Supremo Poder Conservador) representa la forma de control político por excelencia..." y "...habrá de hacerlo aparecer Otero en 1847", "...presentando un sistema mixto de control constitucional",¹³ refiriéndose, desde luego, al artículo 22 del Acta de Reformas de 1847.

Si se parte de la clasificación tradicional de los controles constitucionales, efectivamente el sistema planteado por Mariano Otero corresponde al control por órgano mixto, es decir, en el que se tienen facultades jurisdiccionales y de órgano político, por lo que,

¹¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* p. 210.

¹² FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.* p. 796.

¹³ SAYEG HELÚ, Jorge, *op. cit.* p. 223.

constituyó un sistema integral de control de la constitucionalidad, en razón de que previó consecuencias jurídicas respecto de actos de diversa naturaleza que tenían en común la trasgresión a la Constitución.

Esto es, Mariano Otero contempló la manera de combatir actos que afectaran a la esfera de derechos de los particulares a través de un juicio que vinculara a las partes por medio de una sentencia que evidentemente sólo a ellas incumbiría y por otra parte, contra aquellos actos de observancia general, abstracta e impersonal que infringieran el orden constitucional y que desde luego, la resolución que recayere al análisis de la constitucionalidad de dicho acto por consecuencia lógica, debería tener los mismos efectos de generalidad del acto que se combatió.

Por lo que hace al señalamiento de que se trata de la forma de control político por excelencia es atinado y coincidimos con nuestro autor por las siguientes razones:

a) El órgano político se caracteriza por encomendarse a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes del Estado, en este caso no sólo fue un órgano distinto, sino superior a ellos.

b) La petición de anticonstitucionalidad corresponde a un órgano estatal que declarará si una ley o un acto de autoridad es contrario a la Constitución, sobre el particular cualquiera de los tres poderes conforme a la Teoría de Montesquieu podía exigir la nulidad de leyes o decretos, así como la nulidad de los actos de la Alta Corte o del Poder Ejecutivo a petición de cualquiera de los otros poderes.

c) Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso entre el órgano peticionario y a aquél que se atribuye el acto o la ley atacados, por ejemplo, respecto de la nulidad de los actos de la Alta Corte, bastaba con que cuando menos tres de los cinco integrantes del Supremo Poder Conservador estuvieren de acuerdo por la afirmativa para que se procediere a la formación de la causa.

Es así, como en la historia de nuestro país encontramos el primer antecedente de control de la constitucionalidad depositado en manos de un órgano político, al respecto se debe señalar que si bien es cierto no fue eficaz también lo es que no se debe soslayar su importancia y trascendencia.

Es importante porque se advierte la necesidad de que los actos de las autoridades más encumbradas estén apegados al orden constitucional y trascendente porque en los siguientes ordenamientos no se volvió a contemplar algo similar debido al desorbitante poder que se le atribuyó.

De lo anterior se desprende el desequilibrio en el que actuó dicho órgano, por una parte tenía facultad para anular las leyes o actos contrarios a la Constitución, desde luego, a petición de quienes estaban legitimados para ello, lo cual representa un avance en el control de la constitucionalidad, pero jamás podía ser reconvenido por sus resoluciones, en efecto, se consignó que sólo respondía ante Dios de sus actos, es decir, no existía una autoridad que a su vez lo controlara.

Por lo que hace a la facultad de conocer sobre conflictos entre Departamentos no se encontraba dentro de las facultades del Supremo Poder Conservador, ni tampoco se le confirió a la Alta Corte, entonces sólo existió el control que ejercía dicho poder en la forma en que se ha venido exponiendo, de tal manera que no se encomendó a ningún órgano conocer de los conflictos que se anotan al inicio de esta idea.

De esta manera el Supremo Poder Conservador en más de un sentido se constituyó como pionero del control de la constitucionalidad en México por lo siguiente:

Por lo que hace a las atribuciones que se le encomendaron conforme al artículo 12 de la Segunda Ley, de la Constitución que se estudia son las primeras que prevén el control de la constitucionalidad en México. Y por lo tanto, fue la primera autoridad encargada del control de la constitucionalidad en nuestro país.

La naturaleza de dicha autoridad es la de un órgano político de control y evidentemente fue la primera vez que se confió en el país el control de la constitucionalidad a un órgano de tal característica. La vigencia de las Siete Leyes concluye con la firma de las Bases de Tacubaya, en las que se declara haber cesado los poderes supremos, excepto el Poder Judicial.

Las Siete Leyes no hicieron más que agudizar la inestabilidad que se vivía en el país en esta época, consecuencias inmediatas de esta nueva forma de gobierno son la separación de Texas y la declaración de independencia de la Provincia de Yucatán, levantándose al efecto el acta de fecha 12 de febrero de 1840 en la que de forma expresa se rechaza al régimen centralista.

La Constitución yucateca merece especial mención, comenzaremos por apuntar algunos datos en torno al proyecto de la misma en el que se creó un "...medio controlador o conservador del régimen constitucional o amparo..." "...ejercido o desempeñado por el Poder Judicial, con la ventaja de que dicho control se hacía extensivo a todo acto (*lato sensu*) anticonstitucional".¹⁴

Al respecto, por su relevancia nos permitimos transcribir a continuación algunos de los artículos de la Constitución que proponía don Manuel Crescencio Rejón:

ARTÍCULO 53. Corresponde a este Tribunal reunido (la Suprema Corte de Justicia del Estado): 1. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las providencias del Gobernador o del Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiese infringido el Código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas.

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

¹⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* p. 111.

ARTÍCULO 64. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.¹⁵

El sistema de amparo propuesto por don Manuel Crescencio Rejón perseguía las finalidades siguientes, según se advierte de los preceptos transcritos:

- a) Controlar la constitucionalidad de los actos de las legislaturas, así como los del gobernador.
- b) Controlar la legalidad de los actos del Ejecutivo.
- c) Proteger las garantías individuales o los derechos constitucionales del gobernado contra actos de cualquier autoridad, incluyendo a las judiciales.
- d) Lo más importante es que preveía la reparación del agravio que las autoridades causarían con su actuación.

"No configuraba un medio de control completo o integral de control constitucional, pues las violaciones a la Constitución que cometieran autoridades diversas de la legislatura o del gobernador contra preceptos diferentes de los que consagraban las garantías individuales, no lo hacían procedente".¹⁶

Si bien es cierto que el sistema propuesto por Rejón constituye una de las más grandes aportaciones en cuanto al control de la constitucionalidad, en razón de que advierte la necesidad de enjuiciar a la autoridad que conculcara los derechos de los gobernados y además resarcir el agravio perpetrado, también lo es -como afirma el autor que se cita- que efectivamente, su proyecto no prevé un sistema integral de control de la constitucionalidad, señalamiento con el que no se soslaya la importancia del sistema propuesto por Rejón.

¹⁵ Citado en BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* p. 112.

¹⁶ *Idem.* p. 112.

Es así como el 16 de mayo de 1841, se promulgó la Constitución Política de Yucatán, en la que aparece por primera vez el juicio de amparo, "... inspirado en la visión de Alexis de Tocqueville, a quien se cita de manera expresa en la exposición de motivos del proyecto redactado por Rejón".¹⁷

En la exposición de motivos de este documento se advierte la preocupación de salvaguardar los derechos de los gobernados y de ser preciso remediar el menoscabo que se le hubiere ocasionado a los mismos por actos emanados de la autoridad.

Las ideas del proyecto de Manuel Crescencio Rejón quedaron plasmadas en la Constitución Yucateca de 1841, estableciéndose en los artículos 8, 9 y 62, que a continuación se transcriben:

ARTÍCULO 8. Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantidos por el artículo anterior, a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

ARTÍCULO 9. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente; remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.

ARTÍCULO 62. Corresponde a este Tribunal reunido (Suprema Corte de Justicia):

1. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios al texto literal de la Constitución, o contra las providencias del Gobernador, cuando en ellas se hubiese infringido el código fundamental en los términos expresados; limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada.¹⁸

Vemos que lo plasmado en la Constitución Yucateca en relación con el proyecto de Rejón es exactamente lo mismo por lo que dejó de establecerse un sistema de control que tutelara todo el orden constitucional, en virtud de que sólo se preveía que el

¹⁷ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.* p. 797.

¹⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* p. 115.

amparo era procedente contra aquellos actos que aparejaban violación de derechos fundamentales.

En relación con los acontecimientos que se verificaban en el país se debe señalar que Santa Anna consigue impedir que Yucatán se separara del territorio nacional, aunque de manera temporal, pues en 1843 se retira de la Unión en virtud de que nuevamente aparece consagrado en las Bases Orgánicas del año en mención el régimen centralista contra el que ya habían manifestado su repudio en 1840.

III. PROYECTO DE REFORMAS DE 1840

Conforme a la Séptima de las Siete Leyes, específicamente en el artículo primero quedó previsto que no se podría hacer alteración alguna a sus artículos en seis años contados a partir de su publicación; sin embargo, el Supremo Poder Conservador emitió un dictamen de fecha 9 de noviembre de 1839 en el que se declara no esperar más tiempo para proceder a hacer las reformas necesarias.

En estas circunstancias se presenta el proyecto de reforma en el cual dentro de las facultades que se le pretendían conferir a la Corte en el artículo 116 no se encontraba nada en relación con la declaración de nulidad de leyes o conflictos en cuanto a usurpación de facultades, la cual estaba encomendada al Supremo Poder Conservador y aunque en el dictamen del mencionado poder se establecía que las bases cardinales de la Constitución se guardarían, tal como la división de poderes, lo cierto es que no se contempla la figura del Supremo Poder Conservador en el proyecto de reforma, y al ser una de sus facultades la que arriba se comenta es explicable que tampoco aparezca conferida a alguno de los poderes reconocidos en la misma. De ahí que en este proyecto de reformas no encontremos antecedente alguno de control de la constitucionalidad que ejerciera la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto cabe mencionar por su importancia el voto de José Fernando Ramírez quien propugnaba por mantener el régimen constitucional en México, de ahí su

propuesta de que fuera la Suprema Corte de Justicia "...la que conociera de la constitucionalidad de las leyes o actos de las autoridades, asignando el derecho de pedir tal declaración a cierto número de diputados, senadores o juntas departamentales contra alguna ley o acto del Ejecutivo ...".¹⁹

Desde luego este voto no pasó de ser más que una opinión, sin embargo, es relevante la tendencia que el mismo acusa, esto es, la necesidad de establecer un medio de control de la constitucionalidad que descansara en el poder judicial y además no debe pasarse por alto que preveía el control respecto de los actos del Ejecutivo para lo cual proponía la intervención a diputados y senadores a fin de que estos hicieran la solicitud correspondiente.

Por lo que sigue concibiendo el control político de la constitucionalidad pero esta vez encomendándolo a uno de los órganos a los que se atribuía el ejercicio del poder, incluso preveía que fuera una fracción o cierto número de diputados, senadores o juntas departamentales las que hicieran la solicitud que se alude, por lo que se considera no estaría presente el ejercicio arbitrario ni infundado del derecho de pedir la declaración respectiva, pues se tendría que llegar a un consenso.

IV. PROYECTOS DE CONSTITUCIÓN DE 1842

1. *primer proyecto*

En el contexto en el que se da este proyecto, es necesario precisar que las elecciones que tuvieron verificativo el 10 de diciembre de 1841 para el Congreso extraordinario favorecieron al grupo liberal, es por ello que Santa Anna ordenó que los diputados juraran las Bases de Tacubaya.

¹⁹ *Ibidem*, p. 110.

El 26 de agosto de 1842 se presentó el proyecto de Constitución, así como el voto particular de la minoría de la Comisión, dicho proyecto en lo general fue declarado sin lugar a votar, pero debemos destacar el voto particular de la minoría en el cual se establecía como atribución de la Suprema Corte en el artículo 73, fracción IV, inciso 1, lo que a continuación se menciona:

Las atribuciones de la Suprema Corte, son las siguientes:

IV. Conocer:

1. Las diferencias de los Estados entre sí y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, siempre que la reduzcan a un punto contencioso, en el que deba recaer formal sentencia.²⁰

En el proyecto formulado por la Comisión el cual fue discutido el 14 de noviembre del mismo año se preveía como atribución de la Corte de Justicia en el artículo 112, fracción VIII, la siguiente:

ARTÍCULO 112.

VIII. Oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley general, y juzgándolas fundadas, consultar sobre ellas al Congreso, iniciando la declaración conveniente.

Como se puede apreciar, en ninguno de los dos proyectos encontramos medios a través de los cuales se ejerciera el control de la constitucionalidad. Es clara la forma en la que resurge el planteamiento de conflictos de los Estados entre sí, tal como se preveía en la primera Constitución objeto de análisis del presente estudio.

Por lo que hace a la parte que se transcribió del artículo 112 se preveía una forma de control en la que no sólo participaba un órgano político como lo era el Congreso, nótese que se refería a éste como órgano colegiado y ya no se distinguía entre las Cámaras que lo conforman para conocer de las dudas que tuvieran los tribunales sobre los actos legislativos.

²⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* p.365

Como se aprecia, primero debían intervenir los tribunales, era la forma en que la Corte conocería los planteamientos originados en relación con las leyes, posteriormente, la Corte debía estudiar si era fundado lo expuesto por el Tribunal, por lo que haría las veces de órgano calificador y si procedía entonces correspondía que el Congreso resolviera al respecto de manera definitiva.

Consideramos que era un buen proyecto, pues quién mejor para plantear la inconstitucionalidad de la ley que los encargados de aplicarla, esto es, los Tribunales, y designar a la Corte para que conociera de tal petición es acertado porque es el órgano especializado en la materia y resolviendo en definitiva el Congreso como órgano colegiado no se deja en manos de unos cuantos una decisión trascendente como lo es la prevista en dicho numeral, aunque proviniendo las leyes precisamente del Congreso eventualmente se opondría a dejar sin efectos sus propios actos.

El proyecto que se proponía como se ve, tenía muchos filtros, por lo que hubiera sido exitoso de haberse plasmado definitivamente en la Constitución y hubiera constituido un sistema avanzado de control de la constitucionalidad.

2. *segundo proyecto.*

El 2 de noviembre de 1842 se presenta el segundo proyecto de Constitución, en él se estableció como facultad de la Corte de Justicia en el artículo 94, fracción IV lo siguiente:

ARTÍCULO 94. Son atribuciones de la Corte de Justicia:

IV. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales, que un departamento intente contra otro, o los particulares contra un departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso.²¹

Además se estableció un sistema de tutela constitucional de carácter político, respecto de los derechos naturales del hombre, atribuyéndose a la Cámara

²¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* p. 394.

de Diputados la facultad de declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia o de sus Salas, en el caso de usurpación de las atribuciones de los otros poderes o de invasión a la órbita competencial de los tribunales departamentales o de otras autoridades; considerando al Senado como órgano de control para anular los actos del Poder Ejecutivo cuando fuesen contrarios a la Constitución General, a los particulares de los Departamentos o a las leyes generales. A la Suprema Corte de Justicia el citado proyecto la facultó para suspender las órdenes del gobierno contrarias a la Constitución o leyes generales.²²

Como se estudió anteriormente, algunas de las facultades que se mencionan correspondieron en su momento al Supremo Poder Conservador, sólo que en este proyecto se facultó a la Cámara de Diputados para anular actos de la Suprema Corte, al Senado para hacer lo propio respecto de los actos del Ejecutivo y a la Corte para suspender las órdenes del gobierno, por lo que se proponía un control de la constitucionalidad de actos de un poder a otro, sin embargo, tampoco llegó a convertirse en Constitución.

Los anteriores proyectos ofrecen datos reveladores acerca de la necesidad de controlar los actos de las autoridades, a fin de preservar el orden constitucional y también son indicadores de que en más de una ocasión los proyectos han sido mejores que lo finalmente plasmado en la Constitución de que se trate, tal como lo hemos visto desde el inicio del presente estudio.

Tal vez resulte ocioso hacer notar las posibles bondades de estos dos proyectos en materia de control de la constitucionalidad, que desde luego, no se concretaron y por lo tanto, sólo se puede especular sobre la eficacia de los mismos máxime que como bien se podría objetar vivimos actualmente un momento histórico distinto al del siglo XIX, así que no es posible pretender trasladar el uso de los mismos a nuestro tiempo.

Sin embargo, es necesario tener en consideración la forma en cómo se fue desarrollando el control de la constitucionalidad en México, a efecto de evaluar su eficacia, y en esa medida ir cambiando lo que se hubiere convertido en obstáculo para

²² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* pp. 117 y 118.

resarcir cualquier trasgresión al orden constitucional. Y vimos por ejemplo con el Supremo Poder Conservador que son razones políticas las que se anteponen a decisiones tan importantes como la anulación de una ley o un acto por ser anticonstitucional y como veremos más adelante son las mismas razones políticas las que durante siglos han impedido que en México se concrete un auténtico sistema de control de la constitucionalidad integral.

A continuación y siguiendo con los documentos fundamentales que han regido a México haremos algunos señalamientos respecto de las bases orgánicas de 1843 para después entrar al estudio del que ha sido nuestro único medio de control de la constitucionalidad hasta 1994, nos referimos desde luego al juicio de amparo.

V. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843

Ahora ya no encontramos al Supremo Poder Conservador, a cambio tenemos un Poder Ejecutivo más fortalecido como se había apuntado en líneas arriba el Poder que se suprimió en esta Carta era el encargado inclusive de derogar leyes y declarar la nulidad de actos para el caso de invasión de facultades, es menester preguntar que sucedió con dicha facultad, en manos de quién quedó.

Conforme al doctor Burgoa, no se colocó al Poder Judicial en el rango de órgano tutelar del régimen constitucional, en efecto, conforme al artículo 66, fracción XVII, se estableció que era facultad del Congreso reprobado los decretos dados por las asambleas departamentales que fuesen contrarios a la Constitución o a las leyes, permaneciendo "latente un resabio del control por órgano político"²³

²³ *Ibidem*, p. 117.

Conforme al artículo 118, fracción V, fue atribución de la Corte Suprema de Justicia: "V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro..."²⁴

La facultad prevista en el artículo 66, fracción XVII es la única que se puede calificar de controladora del orden constitucional, como vemos no se preveía nada respecto de los actos del Ejecutivo, el Congreso o de la Corte, únicamente los actos (decretos) de las asambleas departamentales eran susceptibles de revisión.

Por lo que hace al artículo 118, fracción V, la Corte Suprema estaba investida de la facultad de conocer de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, pero no necesariamente dicha demanda tendría como fundamento la violación del orden constitucional.

VI. ACTA DE REFORMAS DE 1847

Como era de esperarse, ante el gobierno centralista impuesto por las Bases Orgánicas de 1843, sucedieron diversas protestas en contra de dicho régimen y en favor del federalismo, se hablaba de un viraje a la Constitución de 1824, a efecto de reunir a un nuevo Congreso Constituyente el cual quedó integrado el 6 de diciembre de 1846. Es así como la mayoría opta por la adopción sin cambio alguno de la Constitución de 1824 y es aquí donde hace su aparición Mariano Otero con su voto particular, el cual se empezó a discutir ante el rechazo del dictamen de la mayoría y aquél fue sancionado como Acta Constitutiva y de Reformas.

En su voto particular se advierte la preocupación de definir los límites del poder que le corresponde a la Federación y a los Estados que la integran, Otero visualizaba los medios a través de los cuales se evitara la invasión, desconocimiento o usurpación de facultades que se les otorgara conforme a la Constitución, lo contrario según su

²⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.* pp. 423 y 424.

apreciación traería aparejado el "...ataque a la soberanía de los Estados..."²⁵ y a su vez, la disolución de la Unión por lo que era necesario verter estas declaraciones en el Acta de Reformas y desde luego, los medios para hacer efectivo lo que proponía.

Tales medidas las dejaba en manos del Poder Judicial respecto del cual también hizo ver la necesidad de dotarlo de plena independencia. Asimismo pedía se reconociera el derecho al Congreso de la Unión de declarar nulas las leyes que fueran contrarias a la Constitución.

Es así como el pensamiento de Otero queda plasmado en el Acta Constitutiva y de Reformas concretamente en los artículos 22, 23, 24 y 25, que a continuación se transcriben:

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

ARTÍCULO 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General fuere reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente de acuerdo con su Ministro o por diez diputados o seis senadores o tres legislaturas o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la Ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte y ésta publicará el resultado, quedando resuelto lo que diga la mayoría de las legislaturas.

ARTÍCULO 24. En el caso de los artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas a su vez se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trata es o no inconstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o la ley general a que se oponga.

ARTÍCULO 25. Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de sus derechos que le conceden esta Constitución y las Leyes Constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare.²⁶

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

A la vista del tenor literal de los artículo transcritos la fórmula de Otero consistía en lo siguiente:

El gobernado al que se le aplicara una ley que éste consideraba inconstitucional se le facultaba para acudir al juicio de amparo alegando un agravio personal y directo y el Poder Judicial Federal debía resolver si la ley sometida a su conocimiento era o no anticonstitucional, si contrariaba el mandato constitucional dicha ley no se le aplicaría al quejoso.

Una ley considerada anticonstitucional por el presidente, diputados, senadores o las legislaturas podía ser impugnada y la Suprema Corte consultaría a las legislaturas, éstas le remitirían a aquélla la votación y si la mayoría de las legislaturas votaban por la anulación de la ley, la consecuencia era que no se volvía a aplicar. Al respecto conviene señalar lo siguiente:

El sistema de Otero no solamente consagraba un medio de control jurisdiccional, sino que en él se conservó el político de la Constitución de 1836 ...” ejercido “... por las legislaturas de los Estados, a las cuales incumbía hacer la declaración de inconstitucionalidad de las leyes del Congreso General, a petición no ya del particular afectado, sino del Presidente de acuerdo con su Consejo, de diez y ocho diputados; seis senadores o tres legislaturas, fungiendo la Suprema Corte como mero órgano de escrutinio, es decir, su injerencia en el control político se reducía a computar los votos emitidos por los diversos poderes legislativos de los Estados.²⁷

En efecto, Otero introdujo en el Acta de Reformas de 1847 un medio de control en el que el Congreso Federal tenía la facultad de declarar nulas aquellas leyes locales que contravinieran la Constitución o las leyes federales.

El jurista Ignacio Burgoa Orihuela considera que lo anterior es una anomalía,²⁸ la que hace consistir en que dentro del mismo orden constitucional se establezcan dos

²⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* p. 116.

²⁸ *Ibidem.*

sistemas de control diferentes, como lo son el jurisdiccional y el político y agrega que Otero no entendió la naturaleza unitaria del amparo, lo que sí aconteció con Rejón.

Es concretamente en esta apreciación de la naturaleza unitaria del amparo con el que se pretende proteger todo el orden constitucional, donde se advierte el error de no prever otros mecanismos de control de la constitucionalidad en virtud de que existen actos conculcadores de la ley fundamental que no son susceptibles de combatirse a través del amparo porque es ineficaz para destruir la inconstitucionalidad de sus efectos.

VII. CONSTITUCIÓN DE 1857

Antes de iniciar con las apreciaciones respectivas a la Constitución de 1857, es menester precisar que dentro del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856, en el artículo 98 estaba contemplado lo que a continuación se precisa:

*ARTÍCULO 98. La Corte Suprema de Justicia desempeñará las atribuciones de la mencionada ley, y además las siguientes:

Primera. Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro²⁹

En el dictamen de la Comisión del proyecto de Constitución se advertía la importancia que constituyó el planteamiento de las controversias que surgieran por leyes o actos de la Federación o de los Estados que implicaran la transgresión de las facultades que a cada ente correspondía o los que violaren las garantías otorgadas por la Constitución.

Conforme a este dictamen, las facultades de declarar nula una ley cuando contraviniera la Constitución o cuando una ley del Estado que se estimaba anticonstitucional era

²⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op cit.* p.511.

sometida a las legislaturas constituía una verdadera lucha de potencias. Es así como desaparece el sistema de control por órgano político que se estableció en el Acta de Reformas de 1847 y se pugnó que fuera la autoridad judicial la encargada de "... la protección de la Ley Fundamental en los casos concretos en que se denunciase por cualquier particular alguna violación a sus mandamientos y mediante la instauración de un verdadero juicio, en que los fallos no tuvieran efectos declarativos generales ...".³⁰

Respecto al control por órgano político, Sayeg Helú manifiesta que este tipo de sistemas sólo provoca desquiciamientos entre los órganos de poder.³¹ No se debe olvidar el momento histórico que se vivía en México y menos aún el antecedente de 1836; en efecto, lo que menos se quería era conceder facultades a alguno de los órganos en que se depositaba el ejercicio del Poder o bien crear uno en el que recayera la atribución de declarar la nulidad de las leyes contrarias al texto constitucional.

En esa misma línea de pensamiento, también se debe tener presente que finalmente lo que resolvía el Supremo Poder Conservador no era acatado; más bien estamos en presencia de fallas del sistema de control que se planteó y no que el control de la constitucionalidad que se ejerza por un órgano político conlleve por su naturaleza a más conflictos que los que se pretenden resolver.

De ahí que se entiende el rechazo a un control de la constitucionalidad ejercido por un órgano político; sin embargo, no se justifica el hecho de que con posterioridad y con un método que permitiera el equilibrio de poderes no se insertara un órgano al que se le encomendaran tales facultades o que alguno de los tres poderes clásicos tuviera encomendada la facultad de declarar con efectos generales la anulación de aquellas leyes inconstitucionales, se debió tener en cuenta la experiencia de otros países al respecto, como Francia o Alemania.

³⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* p. 121.

³¹ Cfr. SAYEG HELÚ, Jorge, *op. cit.* p. 319.

Entonces lo que sí quedó contemplado como control de la constitucionalidad es lo que señalaba el artículo 102 constitucional, el cual no previó las declaraciones de inconstitucionalidad con carácter general.

Se afirmaba que "...las dudas y controversias entre la Federación y los Estados..." y viceversa "...se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos..." "...con la diferencia de que..." "... la sentencia es directa, universal, positiva..."³²

Lo anterior significa que las resoluciones que recayeran en este tipo de conflictos, implicarían una declaración de carácter general, es decir, no se distingue en primer término los actos que darán origen a dichas controversias de lo que sin duda dependerán los efectos generales o no de la resolución.

Respecto de esta observación, no abundaremos en este capítulo por ser materia que se tratará más adelante, sólo dejaremos claro que no constituye diferencia alguna respecto de los juicios en que intervienen los particulares, simplemente porque son procedimientos distintos, por lo tanto, también es falso que se utilicen los mismos medios legales de los que se valen los individuos para resolver conflictos entre la Federación y los Estados.

Esta confusión es la que origina que no se reglamente en un momento dado la sustanciación de las controversias entre la Federación y los Estados y viceversa; en efecto, si se creía que era posible que se resolvieran igual que un juicio que enderezara un gobernado es hasta lógico, desde luego, teniendo presente la falacia de la que se parte, que no se visualizara la necesidad de reglamentar su procedimiento toda vez que ya estaban dadas las bases para aquellos juicios que intentarían los particulares.

³² *Ibidem.* pp. 546 y 547.

Tal vez ese error no sea tan importante como el que consiste en que sólo los actos que dieran origen a los conflictos entre la Federación y los Estados y viceversa, podían infringir el orden constitucional, en materia de conflictos competenciales, en el proyecto de Constitución, como se ve en la siguiente transcripción también se incluyeron las controversias entre Estados.

En el artículo 99 del proyecto de Constitución se establecía lo siguiente:

ARTÍCULO 99. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

1. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales;
3. De aquellas en que la Federación fuere parte;
4. De las que se susciten entre dos o más Estados;
5. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos del otro, cuando el Estado sea la parte actora;
6. De las que versen entre ciudadanos de diferentes Estados;
7. De las que versen entre ciudadanos de un mismo Estado por concesiones de diversos Estados...³³

Al respecto, se debe precisar que el Poder Judicial se depositó en la Corte Suprema de Justicia, en Tribunales de Distrito y de Circuito.

Ahora bien, con estos antecedentes estamos en condiciones de analizar lo que quedó en definitiva previsto en la Constitución de 1857 respecto a este tema, así vemos que en los artículos 97 y 98 se estableció lo que a continuación se apunta:

ARTÍCULO 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
- III. De aquellas en que la Federación fuere parte.
- IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.

³³ *Ibidem.* p. 568.

V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.

ARTÍCULO 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.³⁴

De entrada encontramos una grave contradicción, en el primer artículo que se transcribe se concede la competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de controversias en que la Federación fuere parte, suscitados entre dos o más Estados o de éste y uno, o más vecinos de otro y en el artículo 98 señala que corresponde en primera instancia conocer a la Suprema Corte de Justicia de las controversias que se susciten de un Estado con otro, nótese que es lo mismo que se establecía el artículo 97 en la fracción IV, pues uno de los supuestos que prevé es el conflicto entre dos Estados y por otra parte, la última de las hipótesis que se preveía en el artículo 98 en la que era competente para conocer la Suprema Corte de Justicia también lo eran en el mismo supuesto los Tribunales de la Federación conforme a la fracción III del artículo 97 en comentario.

Es claro el conflicto que podría presentarse, en razón de que conforme al artículo 90 de la Constitución los Tribunales de Distrito, Tribunales de Circuito y la Suprema Corte de Justicia, al ser Tribunales de la Federación, tenían la facultad constitucional de conocer de las controversias arriba mencionadas, por lo tanto, dichos Tribunales podían exigir la competencia que la Constitución les otorgaba.

Por otra parte, uno de los aspectos más importantes en cuanto al control de la constitucionalidad fue la consagración definitiva del juicio de amparo en los artículos 101 y 102 de esta Constitución siendo una de las instituciones jurídicas que desde ese momento constituye uno de los principios básicos para la salvaguarda de las garantías establecidas en favor de los gobernados.

³⁴ *Ibidem.* p. 623.

El artículo 101 de la Constitución en consulta, corresponde al artículo 103 de nuestra Constitución vigente, desde luego, sin la mención del Distrito Federal y en el artículo 102 de aquella se plasmó lo relativo a los principios rectores del amparo, como son el de iniciativa de parte agraviada, la substanciación judicial del procedimiento y la relatividad de la sentencia que se pronunciara sobre el particular.

Se consideró que sólo se podía combatir una ley inconstitucional a través de los actos de aplicación y únicamente era posible señalar como autoridades responsables a las que realizaran la aplicación y mientras ésta no se verificara no existía perjuicio alguno, luego entonces, faltaba una de las premisas que hacía procedente el juicio de amparo.

Es indudable que lo que se conoce como "Fórmula Otero"³⁵ marcó la pauta del sistema de control de la constitucionalidad mexicano y particularmente en la Constitución que se comenta se incluye una parte de la misma, y decimos una parte, en razón de que el pensamiento de Otero no fue entendido en su integridad, pues lo que se incorpora al artículo 102 de la Constitución de 1857 es sólo el artículo 25 del Acta de Reformas en el que únicamente se sustituyeron los términos de "caso particular" por el de "individuos particulares", sin quedar previstos los artículos 22 al 24 del documento en donde planteaba Otero la nulidad de las leyes contrarias a la Constitución.

En efecto, lo importante es destacar que la Constitución que se estudia suprimió el procedimiento para anular leyes anticonstitucionales. Cabe mencionar que existe una corriente doctrinal que propugna por la superación de la llamada "Fórmula Otero", pues aseguran que ya cumplió su misión histórica, por lo que "...debe modificarse el principio de los efectos particulares de la sentencia que otorgue el amparo contra disposiciones

³⁵ Decimos lo que conocemos o mejor dicho lo que nos han enseñado como la "Fórmula Otero", pues como se vio este ilustre jurista planteaba un sistema de control de la constitucionalidad completo, pensamiento que no fue plasmado en la Constitución de 1857, y que de otra manera México no sólo hubiera sido pionero creando un sistema diseñado para proteger a individuos contra actos de autoridad que afectaran su esfera de derechos, teniendo la sentencia que le otorgara el amparo y protección de la justicia federal efectos particulares, inclusive un sistema que combatiera las leyes contrarias a la Constitución o a las leyes generales, siendo el resultado en este caso la anulación de la misma, esto es, la declaración de anticonstitucionalidad con efectos generales.

legislativas inconstitucionales, para sustituirlo por la declaración general de inconstitucionalidad...".³⁶

Desde luego, esta opinión parte de una apreciación errónea, en razón de que es evidente que el amparo contra leyes no es el medio de control de la constitucionalidad idóneo para impugnar una ley que se estime inconstitucional, en efecto, es aquí donde el llamado amparo contra leyes deja ver las limitaciones propias de la naturaleza jurídica del amparo.

En línea con lo anterior y sin el afán de ser reiterativos, no debe pasar desapercibido que Mariano Otero concebía precisamente un sistema de declaración general de inconstitucionalidad respecto de leyes que contrariaran el orden constitucional previsto, es decir, lo que muchos autores llaman la evolución del amparo vista en la figura del amparo contra leyes, no es más que su degeneración.

Lo anterior se afirma en razón de que la protección particular que Otero consagra en el artículo 25 del Acta de Reformas es, desde luego, distinta a la prevista en los numerales 22 al 24 del documento de mérito, y correspondería a la anulación de leyes con efectos generales pero con un sistema distinto al del amparo.

También se debe tener en consideración la situación política e histórica del momento en que se da a conocer el Acta de Reformas, con lo que se explica que no se hayan incluido en la Constitución los artículos respectivos a la anulación de leyes inconstitucionales.

En el dictamen de la Comisión que preparó el proyecto de la Constitución de 1857 se aprecia como tildan de "ruidosas" las iniciativas en las que se preveía la anticonstitucionalidad de leyes o actos de la Federación o de los Estados, en razón de que traería aparejado el ultraje al poder de la Federación o el de los Estados, es claro

³⁶ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.* p. 815.

que no querían saber nada de medios de control de la constitucionalidad ante el temor de convertirse en algo semejante al Supremo Poder Conservador de 1836.

Entonces, son claras las razones por las que el Constituyente de 1857 rechaza la anulación de leyes, pues se veía peligrosa la lucha de potencias, tal como se le calificaba a la intervención del Poder Judicial imponiéndose al Poder Legislativo.

Se debe decir que "...las controversias constitucionales no tuvieron eficacia práctica, por lo que fue el juicio de amparo fue el único instrumento que se utilizó para impugnar las violaciones a la carta federal de 1857...".³⁷

Es claro, que el jurista Fix Zamudio considera que las controversias constitucionales son aquellas que pueden surgir entre los integrantes de la Unión cuando éstas sean directamente planteadas por las entidades afectadas, es por esta razón, que afirma que en el sistema mexicano de control de constitucionalidad existen las controversias constitucionales en la Constitución de 1824 y desde luego en la Constitución comentada.

Al respecto sólo precisaremos, sin abundar, que nuestra postura es contraria a esta idea, en el capítulo segundo estableceremos el concepto de controversias constitucionales donde estaremos en aptitud de ir desarrollando nuestras ideas sobre el particular.

Lo que se deja claro desde este momento, es que en la Constitución aludida como medio de control de la constitucionalidad sólo encontramos al juicio de amparo, por lo tanto, no consideramos como tal a los conflictos competenciales previstos en el artículo 97 de la Constitución de mérito; en razón de que carecen de la materia propia del control de la constitucionalidad, es decir, las controversias así estructuradas en ninguna parte plantean que lleven aparejada la transgresión al orden constitucional.

³⁷ *Ibidem* p. 802.

VIII. CONSTITUCIÓN DE 1917

El proyecto de Constitución fechado el 1° de diciembre de 1916 presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza, establecía en el artículo 103, que era competencia de los tribunales de la Federación conocer de las controversias en que la Federación fuera parte, aquellas que se verificaran entre dos o más Estados, o uno de ellos con la Federación y en todas en las que ésta fuere parte; además, en el artículo 104 de dicho Proyecto señalaba que correspondía sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se verificaran entre dos o más Estados o uno de ellos con la Federación, así como en las que ésta fuera parte, entre otras.

El Poder Judicial de la Federación quedó en manos de la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Así las cosas, cabe la misma observación que se hizo en párrafos anteriores sobre la competencia que tanto los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito y la Suprema Corte de Justicia, podían reclamar, toda vez que estos Tribunales de la Federación tenían la facultad constitucional para conocer de los conflictos que se mencionan.

Se podría decir que al quedar previstas de esta forma en un simple proyecto es irrelevante la crítica que se hace, en el sentido de que ya desde entonces existían problemas de técnica legislativa que traerían aparejados otros tantos para resolver en definitiva quién era competente para conocer de tales asuntos, máxime que como se expresó las controversias constitucionales como las califica el jurista Fix Zamudio no tuvieron aplicación práctica, en efecto, *prima facie* se podría aceptar tal objeción; sin embargo, la contradicción a que nos referimos quedó plasmada en la Constitución de 1917 consultable en los artículos que son del tenor literal siguiente:

ARTÍCULO 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

III. De aquellas en que la Federación fuese parte;

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación (...)

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 aquellas en que la Federación fuese parte.³⁸

Como es notorio, respecto del artículo 98 de la Carta de 1857 y el artículo que transcribimos en el párrafo inmediato anterior, en el primero de ellos se preveía que la Suprema Corte conocería en primera instancia, lo que lleva a suponer que habría una segunda instancia que ante la ausencia de jurisdicción, siendo la Corte instancia última, no sabemos quien conocería de ella o tal vez lo que se quiso decir es que únicamente la Suprema Corte sería autoridad competente para conocer de dichos conflictos, tal como se plasmó en la Constitución de 1917.

De ahí que no le encontremos sentido alguno a las fracciones III y IV del artículo 104 que genéricamente conceden la competencia para conocer a los Tribunales de la Federación para en el numeral siguiente concederla en forma exclusiva a la Corte. Se debe resaltar que en el artículo 105 arriba transcrito se contempla por primera vez el control de la constitucionalidad por un órgano jurisdiccional respecto de los actos de los poderes de un mismo Estado.

En efecto, por primera vez se plasma de manera expresa que la Corte conocerá sobre la constitucionalidad de los actos que realicen los poderes de un Estado, es decir, se trata de la primera Constitución que establece cuál es la materia, en este caso constitucional, del conflicto.

³⁸ Queremos resaltar esta idea porque esta hipótesis constituye lo que se denomina controversia constitucional, resaltando que es la única los demás supuestos como vemos son muy parecidos a los que se establecieron en las distintas constituciones que ya se estudiaron.

Aunque sólo preveía el control de la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, no se debe perder de vista la trascendencia de integrar esta hipótesis normativa que más adelante dará pie a que se establezcan otros supuestos de control de constitucionalidad que ya estudiaremos en otro capítulo.

En otro orden de ideas, por lo que hace al juicio de amparo se debe recordar que no se autorizaba a demandar a las autoridades que intervenían en la expedición y promulgación de la ley en razón de que sólo era posible combatirla hasta que se colmara el supuesto de que la autoridad aplicara dicha ley en forma concreta.

Emilio Rabasa introduce la idea calificada como "renovadora",³⁹ que desde luego no compartimos, ésta trata de impugnar las disposiciones legislativas desde que entran en vigor, así partir del 10 de enero de 1936 se pueden impugnar a través del juicio de amparo aquellas leyes que desde su promulgación se consideren inconstitucionales.

Para 1951 se hacen otras "innovaciones" importantes en relación con la impugnación de disposiciones legislativas, como lo es la adición de un segundo párrafo a la fracción XII del artículo 73, en la que se introducen los conceptos de leyes autoaplicativas y heteroaplicativas, ensalzando las ventajas que da el tener "dos oportunidades" para impugnar la ley anticonstitucional.

Esto es lo que muchos autores consideran como la evolución del amparo y por ello llegan a la conclusión de que a través de este medio de control de la constitucionalidad se protege a toda la Constitución. Pero esto no es así, en razón de que existen otros actos atentatorios de la Constitución que no son susceptibles de combatirse a través del amparo.

En efecto, actos como aquellos que constituyen invasión de esferas de un órgano constituido en perjuicio de otro, tal como quedó previsto en el artículo 105 de la

³⁹ Cfr. Fix Zamudio, Héctor, "La función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales Latinoamericanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977, pp. 177-184.

Constitución de 1917. Ahora bien, el mencionado artículo 105 constitucional antes de la reforma de 1994 ha sido modificado en dos ocasiones, la primera de ellas en 1967 al que se adicionó al texto de la Constitución de 1917, en los casos que la ley establezca, así aparece en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1967.

La primera pregunta es a qué ley se refería la adición estudiada, la ley reglamentaria del artículo 105, fracción I se publicó el 11 de mayo de 1995, es claro que aun en 1967 respecto de los conflictos previstos en el numeral que se comenta seguíamos en la imprecisión.

La segunda reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993 donde se adicionan las controversias en que intervenga el Distrito Federal, así como sus órganos de gobierno. No debe olvidarse que es precisamente en octubre de 1993 cuando se reforma la Constitución a efecto de dotar de una nueva estructura al Distrito Federal, en consecuencia, también se le debía hacer partícipe de conflictos como los que se mencionan.

Para concluir este capítulo precisaremos que en la Constitución de 1917 y hasta 1993 el único medio de control de la constitucionalidad ha sido el juicio de amparo referido en los artículos 103, fracción I y 107 constitucionales.

CAPÍTULO II.

CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

I. CONCEPTO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

La idea genérica del control alude a actividades como revisar, verificar, comprobar; ya en el capítulo anterior pudimos visualizar la necesidad del mismo en relación con la naturaleza del poder político para mantener su estabilidad, en efecto, se debe tener presente que no siempre el poder del Estado se detiene en los límites legalmente establecidos los cuales buscan preservar la supremacía constitucional.

Antes de proponer nuestro concepto de control de constitucionalidad parece necesario exponer lo que diversos autores entienden por tal, a fin de estar en posibilidad de realizar un análisis que nos permita hacer los señalamientos necesarios al efecto y desde luego, alcanzar la justificación de nuestra propuesta.

Así, el autor Reinhold Zippelius afirma que el control consiste en que ningún poder adquiera superioridad respecto de otro y que sus decisiones permanezcan en equilibrio, por lo que el poder político no debe extralimitarse a la norma jurídica.⁴⁰

Por su parte, Karl Lowenstein señala que para contener al poder político es preciso restringirlo, limitarlo y "las técnicas de control en su totalidad están ancladas en la Constitución. La supremacía de la Constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos".⁴¹

En tanto Carla Huerta señala: "El control de la constitucionalidad es un control jurídico aun cuando el alcance de las resoluciones judiciales pueda tener efectos políticos, o

⁴⁰ Cfr. ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*. México, UNAM, 1985, p. 323.

⁴¹ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*. 2ª edición, Ed. Ariel, Barcelona, 1976.

que por su fuerza y alcance adquiriera el carácter de decisión política respecto de otros órganos constituidos".⁴²

En estas tres definiciones aparece como constante la idea del poder político, dejando claro que los actos provenientes de los poderes públicos necesariamente deben tener límites, éstos a su vez deben estar previstos en la Constitución, por lo que los actos de las autoridades deben ser constitucionales.

Ahora bien, debemos entender que el ejercicio del poder político no siempre se apega a lo establecido en la Ley Fundamental, es innegable que el poder es una fuerza que se traduce, entre otras cosas, en la posibilidad de decidir por terceros, de sustituir la voluntad, es un fenómeno que aleja de la racionalidad, de ahí que sea patente la necesidad de que su ejercicio siempre respete el orden constitucional previsto, es decir, que exista correspondencia entre el acto que se emite y el ámbito de competencia establecido.

En los siguientes conceptos aparece la idea de la constitucionalidad de los actos de autoridad *lato sensu*, así tenemos que en la doctrina española al referirse al control de normas "Se hace referencia a la función jurisdiccional llevada a cabo en aquellos procesos mediante los que el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes...".⁴³

De acuerdo con Tobo Rodríguez, la doctrina europea -en términos generales- entiende el control de la constitucionalidad como el conjunto de medios políticos o jurídicos puestos en funcionamiento para asegurar la regularidad de las normas jurídicas al cotejarlas con la Constitución.

⁴² HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. 2ª edición, UNAM, México, 2001, p.160.

⁴³ CRUZ VILLALÓN, J. JIMÉNEZ, et al. *Los Procesos constitucionales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, p. 15.

De esta forma, puede señalarse que los tratadistas colombianos caracterizan el control de la constitucionalidad como: "conjunto de procedimientos judiciales, políticos, de control y administrativos destinados a mantener el funcionamiento del Estado dentro de los lineamientos señalados por la voluntad constituyente, y para impedir que ese poder exorbitante sea colocado al servicio de intereses diferentes de los de la comunidad".⁴⁴

De los conceptos anteriores nos podemos percatar que se identifica al control de la constitucionalidad con los procesos a través de los cuales se anularán los actos de gobierno contrarios a la ley fundamental, esto es, al ámbito jurisdiccional.

Con estos planteamientos presentados, estamos en condiciones de proponer nuestro concepto de control de la constitucionalidad ubicando los siguientes elementos fundamentales:

- a) El poder de los órganos del Estado debe ser limitado a través de mecanismos que aseguren el Estado de Derecho.
- b) Al ser la Constitución la norma más importante del Estado debe garantizarse su observancia.

Se debe verificar que todos los actos emitidos es decir, "...ya realizados, ya actualizados, no previsibles, ni potenciales..."⁴⁵ por las autoridades estén en concordancia con la competencia que al respecto establezca la Constitución, esto es, comprobar que se encuentra dentro de los límites del poder.

Para el caso de que tales actos no se apegasen a los lineamientos constitucionales sus efectos deben ser destruidos, es decir, se deben anular los actos de gobierno que infrinjan la Ley Fundamental.

⁴⁴ TOBO RODRÍGUEZ, Javier, *La Corte Constitucional y el control de la Constitucionalidad en Colombia*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá 1996, p. 69.

⁴⁵ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, CEDIPC, México, 2001, p. 239.

En línea con lo anterior, se afirma que el control de la constitucionalidad es la forma a través de la cual se comprueba la concordancia entre cualquier acto de autoridad y el texto constitucional, y en el caso de no existir tal correspondencia persigue la anulación del acto anticonstitucional misma que conlleva a la destrucción de sus efectos.

Cabe mencionar que diversos autores confunden el control de la constitucionalidad con conceptos como justicia constitucional,⁴⁶ defensa de la Constitución,⁴⁷ procesal constitucional,⁴⁸ incluso con los medios de control; expresión que hace referencia a los instrumentos con los cuales se controla la constitucionalidad de determinado acto.

Al respecto, es menester señalar que "los medios de defensa de la Constitución deben ser los instrumentos jurídicos que se establecen para que pueda producirse una reacción jurídica adecuada cada vez que los órganos del Estado actúen contra, fuera o desconociendo los lineamientos fijados en el ordenamiento constitucional".⁴⁹

En efecto, ya habíamos apuntado en el capítulo primero que la idea de defensa constitucional es más amplia que la de control, esto es, a la primera corresponde ser el género y a la segunda la especie, por lo que, un sistema de defensa de la Constitución puede tener varios instrumentos de control de la constitucionalidad.

II. CONCEPTO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

El siguiente paso es establecer el concepto angular de nuestro trabajo, se trata de dejar claro qué es una controversia constitucional, para ello citaremos diversos conceptos que juristas afamados han formulado, con el objeto de fijar nuestra postura sobre el

⁴⁶ "La justicia constitucional es un concepto material que equivale a control judicial de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales..." BREWER CARIÁS, Allan, *El sistema de justicia constitucional en la Constitución de 1999*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000, p. 13

⁴⁷ FIX ZAMUDIO, Héctor, *La Constitución y su defensa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, p. 28.

⁴⁸ Cfr. FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *op. cit.* p. 802.

⁴⁹ LÓPEZ MONTES, Joaquín, *El mecanismo de defensa de la Constitución en México y en Cuba. s/e.* México, 1964, p. 29.

particular y desde luego, proponer un concepto propio a partir de los elementos esenciales analizados.

En este orden de cosas el primer concepto que estudiaremos es el del ministro Juventino V. Castro quien sostiene lo que a continuación se transcribe:

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 cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos 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 límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.⁵⁰

Se debe advertir desde este momento que el autor analizado confunde el medio de control de la constitucionalidad (controversia constitucional) con el sistema de control de la constitucionalidad, esto es, pretende explicar la controversia constitucional a partir del procedimiento que se inicia para su solución.

Un sistema de control de la constitucionalidad debe contar con instrumentos normativos, que con base en determinados procedimientos y con ciertos efectos jurídicos tienen como fin efectuar el examen sobre la constitucionalidad de los actos emitidos por los órganos constituidos, y para dirimir los conflictos que se verifiquen entre dichos órganos, es necesario ejercer la acción correspondiente para iniciar el juicio conforme lo prevé la ley de la materia.

Por otra parte, este trabajo sería inútil si aceptáramos como dogma lo previsto en la ley, pues al ser nuestro objetivo no sólo aportar una investigación sino también una propuesta para establecer de manera indubitable qué órganos necesariamente deben estar legitimados para promover una controversia constitucional, es necesario precisar

⁵⁰ CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 constitucional*. 3ª ed., Ed., Porrúa, S.A. México, 2000, pp. 61 y 62.

que no es lo mismo la Federación que los poderes federales entendidos como órganos constituidos, pues no se debe olvidar que aquélla es "...el pacto de Unión de Estados que forman el Estado Federal o el conjunto de Estados que se convierten en unidad...",⁵¹ en este sentido, se afirma que es menester que el acto controvertido provenga de un órgano constituido y que además afecte a la autonomía de otro u otros órganos que también posean la calidad de constituidos.

Sobre el objeto de la controversia, nos adherimos a la postura de nuestro autor, pero dejando claro que no es correcto incluir a los conflictos sobre límites de los Estados, porque se incurre en el vicio de ser casuístico cuando se necesita una idea general; además, si se incluye la hipótesis referida entonces también se debió aclarar que dicho conflicto debe envolver la transgresión de normas constitucionales, de lo contrario, estamos hablando de dos figuras distintas en un mismo concepto (conflictos entre órganos y controversias constitucionales) es decir, que el contenido propio de la controversia constitucional es precisamente la constitucionalidad o anticonstitucionalidad de los actos que se impugnan.

Por lo que hace a la idea con la que concluye en el sentido de que con la controversia constitucional se preserva el sistema y la estructura de la Constitución Política, reiteramos que el autor en comentario confunde el medio de control de la constitucionalidad con el sistema que se compone con el conjunto de aquellos y con "...los procedimientos que regulan su aplicación, los órganos que realizan las funciones de control y los efectos de sus resoluciones...".⁵²

En efecto, el sistema de control de la constitucionalidad, elemento fundamental de un sistema democrático, tiene por objeto controlar el poder a través de medios jurídicos, por lo tanto, éste se encargará de preservar el orden constitucional.

⁵¹ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Teoría Constitucional*. 1ª reimp., Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, CEDIPC, México, p. 387

⁵² *Ibidem*. p. 645.

Sin embargo, la finalidad de la controversia constitucional es menos amplia (esto se explica porque es un medio que forma parte del sistema) y se refiere a "...verificar la correspondencia entre los actos de los órganos constituidos 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".⁵³

Queda claro entonces que además de los actos que se pretende controlar a través de la controversia constitucional, existen otros que pueden infringir el orden constitucional previsto, de ahí que no se pueda afirmar que a través de este medio se preserva la estructura constitucional. Como se ve, el concepto de mérito establece elementos que no corresponden a las controversias constitucionales propiamente dichas, sino que se refiere fundamentalmente al artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos insertando los mismos errores que este contiene.

El concepto que a continuación se expone fue formulado por el doctor José Ovalle Favela, en los siguientes términos: "Son controversias que se suscitan entre poderes y entidades con motivo del ejercicio de sus funciones públicas y tienen por objeto que la Suprema Corte de Justicia, como Tribunal Constitucional, determine cuáles son los límites que la propia Constitución señala a las partes en conflicto".⁵⁴

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al declarar la invalidez de aquellos actos de autoridad que infrinjan el orden constitucional previsto, delimita el campo de acción sobre el que deben ejercer sus atribuciones los órganos constituidos, pero sólo sobre el caso concreto que se someta a su conocimiento, de ahí que sea de especial trascendencia la labor de los ministros que despachan en dicho Tribunal, en virtud de que tienen el poder de dejar sin efectos los actos de autoridades de los distintos niveles de gobierno.

⁵³ *Ibidem.* p.669.

⁵⁴ OVALLE FAVELA, José "Las controversias constitucionales", Revista Jurídica, núm. 003, septiembre de 1995, Villa Hermosa, Tabasco, pp. 77 y 78.

El concepto es muy claro al señalar que las controversias constitucionales se verifican entre poderes y entidades, haciendo extensiva esta acotación. Al referirse a poderes entendemos que se incluye a los poderes federales, locales y municipales pero en el caso de las entidades, término neutral, ya no precisa las partes que pueden intervenir en una controversia constitucional, asunto que es muy importante dilucidar, de no hacerlo se legitima a cualquier entidad para promoverla.

En este sentido, se afirma que las partes que deben intervenir en una controversia constitucional son los órganos constituidos, "...porque cualesquiera actos de sus dependencias..." (léase entidades) "... pueden ser revocados o anulados en última instancia, por el propio órgano al que pertenece tal competencia antes de que originen el conflicto planteado ante la Corte".⁵⁵ Entonces, no cualquier entidad está facultada para acudir a la Suprema Corte vía controversia constitucional, se insiste en que sólo deben ser los órganos constituidos y no aquellas entidades que están dentro de un órgano que tiene el carácter de constituido, planteamiento que no se debe perder de vista por su importancia y trascendencia.

Consideramos pertinente hacer algunos señalamientos respecto de estos órganos que venimos comentando y a los que también se les conoce como poderes constituidos para denominar a "... los órganos autónomos de gobierno en sentido lato, dotados de una competencia jurídica por definición limitada, derivada directamente de la Constitución, en cuyo ejercicio no se produce intervención alguna de instancias de poder, en relación a las cuales aquéllos estén subordinados".⁵⁶

La explicación que ahora parece necesaria es por qué sólo los órganos constituidos deben ser partes, pues bien, ya mencionamos que si el conflicto se da al interior de un órgano constituido ese órgano es el que tiene competencia para dirimirlo, pero cuando sale de ese ámbito de atribuciones es la Corte la que debe intervenir para resolver la pugna porque ya no hay órgano constituido competente para resolverlo.

⁵⁵ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *op. cit.* p. 669.

⁵⁶ *Ibidem.* p. 163.

Es interesante la apreciación del autor en el sentido de revelar una facultad de la Corte a la que podemos denominar de control abstracto, aclarando que en ningún momento la Corte determinará los límites que la Constitución establece a la competencia de cada órgano, pues si lo hiciera iría más allá de la cuestión planteada, en efecto, sólo determinará si el acto de que se trate es o no constitucional, es decir, si la actuación de determinado órgano que se somete a su conocimiento se apega al mandato constitucional y en su caso se anularán los efectos del mismo, pero nunca hará un pronunciamiento sobre el haz de facultades del órgano recurrente o en su caso, del demandado cuando no se controviertan.

Aun hay un error más grave que se tiene que evidenciar, es el relativo a considerar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un Tribunal Constitucional, no hay nada más falso, al respecto, sólo acotaremos que no es Tribunal Constitucional en razón de que los Tribunales Constitucionales, poseen "...una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente de lo contencioso constitucional, situada fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente tanto de éste como de los poderes públicos."⁵⁷, esto es, se trata de la única instancia encargada de conocer de asuntos que involucren normas constitucionales, si se permite la expresión tiene el monopolio del control de la constitucionalidad, por lo que se impone reconocer que en México no existe un Tribunal Constitucional o si se quiere hay muchos.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia puede resolver asuntos que no son exclusivamente los relativos al control de la constitucionalidad y también tenemos a los Tribunales Colegiados, Unitarios, incluso el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal que tienen competencia para conocer de asuntos en los que se reclama violación a normas constitucionales.

Lo que se menciona es sólo una de las características de los Tribunales Constitucionales, y al ser tan contundente no creemos necesario abundar en otras,

⁵⁷ FAVOREU, Louis, *Los Tribunales Constitucionales*. Ed., Ariel, Barcelona, 1994, p. 13.

tales como la especialización, designación y el número de jueces que conforman un Tribunal Constitucional, así como la estructura que involucra su independencia del aparato jurisdiccional ordinario.

El concepto que a continuación se expone, es el que consideramos se acerca más al planteamiento que tratamos de dilucidar, con la salvedad de que no es un medio de defensa; cuestión que ya hemos superado en otra parte de este trabajo; el objetivo que se manifiesta en el mismo, no es acorde con la finalidad que ya habíamos señalado anteriormente; sin embargo, se cita porque establece con precisión cuál es el contenido de un controversia constitucional y sus alcances, tal como se transcribe: "Procedimiento jurisdiccional de defensa constitucional que tiene como objetivo tutelar los principios de la división de poderes y del federalismo, resolviendo los conflictos entre los distintos órganos de poder con el propósito de obtener una declaración general o particular de inconstitucionalidad contra actos o disposiciones generales que sean violatorios de la propia Constitución...".⁵⁸

Conviene señalar que sólo atenderemos aquellos planteamientos que no son comunes a los conceptos antes estudiados a efecto de no ser reiterativos, por lo que iniciamos con la sentencia donde se establecerá si los efectos de la resolución que recaiga a la controversia son generales o bien particulares, determinación que debe corresponder a la naturaleza del acto que se controvierte, de tal forma que si el acto es de carácter general (leyes, reglamentos, tratados) la resolución debe tener efectos *erga omnes*, en cambio, si el acto es de alcances particulares, necesariamente los efectos de la resolución deben ser también particulares.⁵⁹

El propósito de la controversia constitucional es conseguir una más recta aplicación de la Constitución, por eso se afirma que se trata de confrontar el acto cuya constitucionalidad se pone en duda con la Ley Fundamental y de esa forma determinar

⁵⁸ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*. 2ª ed., Ed., Porrúa, S.A., México, 2001, p. 258.

⁵⁹ Véase COVIÁN ANDRADE, Miguel, *op. cit.* p. 600.

si se apega o no al mandato constitucional; en consecuencia, las resoluciones que se dicten en materia de controversias constitucionales, pueden ser en el sentido de declarar la anticonstitucionalidad o la plena constitucionalidad del acto sujeto a control; en este sentido el juzgador debe allegarse de todos aquellos elementos que le permitan dilucidar la cuestión efectivamente planteada.

De los apuntamientos hechos hasta aquí, tenemos elementos suficientes con los cuales elaboraremos nuestro concepto de controversia constitucional; no sin antes advertir que los conceptos de control de la constitucionalidad y el de controversia constitucional se encuentran entrecruzados, debido a que el primero representa la estructura a través de la cual se controlará el ejercicio del poder y el segundo es un medio con fines específicos que controlará la constitucionalidad de los actos provenientes de los órganos constituidos.

En línea con lo anterior, sostenemos que la controversia constitucional es un medio de control de la constitucionalidad a través del cual, la constitucionalidad de los actos que realizan los órganos constituidos es puesta en duda por otro u otros órganos del Estado, y a efecto de dirimir el conflicto se somete al conocimiento del órgano jurisdiccional competente; con el objeto de que determine si tales actos se apegan o no al texto constitucional y en este último caso, declarará su nulidad ya sea con efectos generales o particulares lo que dependerá de la naturaleza del acto que originó el conflicto.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN EL DERECHO COMPARADO

1. *El caso de España*

El Tribunal Constitucional español es la instancia encargada de dirimir los conflictos constitucionales tal como se les denomina en el Título cuarto de la Ley Orgánica del Tribunal de referencia.

Al respecto es conveniente transcribir la parte relativa tanto de su Ley Fundamental como de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional:

El Tribunal constitucional es el facultado para conocer conforme al artículo 161.1 de la Constitución española de los siguientes asuntos:

Artículo 161.1. El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer:

Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

Del recurso de amparo por violación a los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.

De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

La ley orgánica del Tribunal constitucional establece lo siguiente:

2.1. El Tribunal Constitucional conocerá en los casos y en la forma que esta ley determina:

Del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley.

Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades públicos relacionados en el artículo 53.2 de la Constitución.

De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstos entre sí.

De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.

De los conflictos en defensa de la autonomía local.

De la declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales.

De las impugnaciones previstas en el número 2 del artículo 161 de la Constitución.

De la verificación de los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Constitucional, para juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la presente Ley.

De las demás materias que le atribuyen la Constitución y las Leyes Orgánicas.

El artículo 59.1 de la ley que estudiamos prevé lo siguiente:

El Tribunal constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan:

Al Estado con una o más Comunidades Autónomas.

A dos o más Comunidades Autónomas entre sí.

Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.

El tribunal Constitucional entenderá también de los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o una Comunidad Autónoma.

Cabe mencionar que "es característico de los procesos constitucionales el que las partes litigantes y el Tribunal que decide son todos ellos órganos del Estado, sin intereses contrapuestos y distintos pues el interés fundamental para todos es buscar una mejor y más recta aplicación e inteligencia de la Constitución ...".⁶⁰

Los conflictos constitucionales son de las siguientes clases:

- A) Conflictos entre el estado y las comunidades autónomas.
- B) Conflictos entre comunidades autónomas.

A su vez estos dos tipos de conflictos se dividen en positivos y negativos.

- a) Conflictos entre órganos constitucionales del Estado.
- b) Conflictos en defensa de la autonomía local.

⁶⁰ TEROL BECERRA, Manuel, José, *El conflicto positivo de competencia*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, pp. 16 y 17.

Brevemente, explicaremos cómo se sustancian estos procedimientos ante el Tribunal Constitucional, desde luego, siguiendo su Ley Orgánica y en el orden arriba mencionado, por lo que corresponde plantear cómo se encuentran regulados los conflictos de competencia que son las dos primeras clases de conflictos.

Los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas y de éstas entre sí "...consisten en disputas sobre ámbitos de competencia asignados por la Ley Fundamental..."⁶¹ y responden a la noción tradicional de conflicto que supone que dos autoridades de distinto orden creen que determinada facultad cae dentro de sus atribuciones con exclusión de la otra (conflicto positivo) o bien sostienen que no le corresponde ni a una ni a otra (conflicto negativo).

A) *conflictos positivos*

Los conflictos positivos de competencia pueden ser instados por el gobierno o los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas. Así conforme al artículo 62 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se puede formalizar ante dicha instancia en el plazo de dos meses o bien formular requerimiento a través del cual se solicite la anulación del acto en cuestión, la finalidad es negociar una disputa y evitar el proceso respectivo, además dicha negociación se puede dar incluso durante el curso del procedimiento, de tal forma que un conflicto de competencias puede concluir de manera convencional.

Así las cosas, cuando el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma considere que una disposición, resolución o acto proveniente de otra Comunidad o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, está facultado para requerirlo con el objeto de que derogue la disposición o anule el acto en

⁶¹ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2001 p. 190.

cuestión; lo que supone la existencia de un efectivo y real despojo de la competencia, sin que se admitan los planteamientos hipotéticos o preventivos.⁶²

El requerimiento se podrá formular dentro de los dos meses siguientes al día de la publicación o comunicación del acto en cuestión, o con motivo de un acto concreto de aplicación. Asimismo, se debe hacer hincapié en que el requerimiento "...es presupuesto necesario, ineluctable y obligatorio, cuando sea una Comunidad Autónoma la promotora del Conflicto...".⁶³ pues tratándose del Gobierno tal requerimiento es opcional, por lo que puede acudir directamente al Tribunal Constitucional, esto acorde con lo establecido en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Tribunal de referencia.

Es importante señalar que en el requerimiento se debe identificar la resolución o acto que origina el conflicto, los preceptos constitucionales y estatutarios en los que se apoye el título competencial que se vulnera y precisar con claridad el contenido del pronunciamiento que pretende del Tribunal.

Si el órgano requerido estima fundado el requerimiento deberá comunicarlo al requirente y al Gobierno, desde luego, cuando éste no sea requirente y deberá atenderlo en el plazo máximo de un mes. Para el caso de que lo estime infundado igualmente debe resolver en el plazo mencionado. Dentro del mes siguiente en que se notificó el rechazo o si se recibió el requerimiento aunque el requirente no obtenga satisfacción en su petición queda ejercer la acción ante el Tribunal Constitucional.

Una vez que se ejerció la acción ante el Tribunal Constitucional éste le comunicará en un plazo de 10 días al órgano presuntamente infractor la iniciación del conflicto, a efecto, de que alegue lo que a su derecho convenga dentro del plazo de veinte días.

⁶² PULIDO QUECEDO, Manuel, *La Constitución española con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. 3ª ed., Ed., Aranzadi, Navarra 2001, p. 2022.

⁶³ *Ibidem*. p. 2029.

Si el Gobierno fuere el órgano requirente con fundamento en el artículo 161.2 el Tribunal suspenderá inmediatamente la vigencia del acto, si el requirente no es el Gobierno sino cualquier otro órgano, la suspensión la solicita al Tribunal que libremente acordará o denegará la suspensión solicitada.⁶⁴

Entonces se prevé la suspensión inmediata de la disposición autonómica que dé origen al conflicto de competencia si es que lo promueve el Gobierno de la Nación debiendo invocar el artículo 161.2 de la Constitución y 65.2. así, el Tribunal atiende los perjuicios de imposible o de difícil reparación que se ocasione a los destinatarios de la disposición incluso al Estado, pero no basta con invocarlos simplemente, pues existe la presunción de constitucionalidad en favor de las normas, de ahí que se deban demostrar o razonar convincentemente la presencia de perjuicios y su difícil o imposible reparación.

Conforme al artículo 65.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la autoridad jurisdiccional puede solicitar toda la información que juzgue necesaria para decidir y resolverá dentro de los 15 días siguientes al plazo de alegaciones o del periodo de información complementaria.

Por lo que hace a la resolución de los conflictos planteados por el Gobierno la regla general, es que la sentencia debe recaerle a los 5 meses de iniciado el conflicto, sino es así, en ese plazo debe resolver sobre la suspensión, es decir, se debe pronunciar sobre si continúa o se levanta la suspensión.

La decisión del Tribunal vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos. Conforme al artículo 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la sentencia declarará la titularidad de la competencia y, en su caso, la anulación del acto origen del conflicto.

⁶⁴ Aunque la idea de estudiar las controversias constitucionales en España y Alemania es tomarlas como modelo a fin de llegar a una propuesta de reforma para México, no podemos dejar de hacer hincapié en la desigualdad de las partes en los conflictos positivos de competencia, la primera es en cuanto al requerimiento, en el caso de que el Gobierno de la Nación sea el que inicie el procedimiento y desde luego, en la suspensión automática.

Se hace además una declaración más general de la competencia controvertida, por lo que, fija e interpreta el orden de distribución competencial, de tal forma que precisa la legitimidad constitucional de su ejercicio más allá del caso que dio origen al conflicto, por lo que también se hace un control abstracto.⁶⁵

Por lo tanto, el objeto inmediato de los conflictos estudiados es por una parte determinar la inconstitucionalidad de una ley, disposición normativa o acto con fuerza de ley, anulándolos y por otra determinar la titularidad de la competencia para el caso de invasión, no sin antes hacer una declaración acerca de la existencia o no de la competencia utilizada para producirlos, por lo que la sentencia siempre tendrá un efecto declarativo que recaerá sobre las competencias asignadas a cada una de las partes por la Constitución.

B) *conflictos negativos*

Los conflictos negativos se presentan cuando un órgano del Estado o una Comunidad Autónoma declinan su competencia para resolver sobre alguna cuestión planteada por una persona física o jurídica porque, a su parecer, el competente para resolver es respectivamente la Comunidad Autónoma o el Estado.

De lo anterior, se desprende que se encuentran legitimados para promover este tipo de conflictos el Estado, las Comunidades Autónomas, personas físicas y jurídicas, que hayan recibido una respuesta declinatoria a la petición formulada. Tenemos entonces que la concurrencia de dos presupuestos que se exigen para plantear estos conflictos, "...de un lado que se haya obtenido de las Administraciones implicadas sendas resoluciones negativas o declinatorias de competencias y de otro, que dicha negativa se funde en una diferente interpretación de las normas de distribución de competencias que componen el bloque de constitucionalidad...".⁶⁶

⁶⁵ *Ibidem.* p. 2025.

⁶⁶ *Ibidem.* p. 2030.

Una vez cumplidos los presupuestos anteriores el siguiente paso es promover un recurso en la vía administrativa, para después reproducir la pretensión ante el órgano ejecutivo colegiado que la resolución del recurso administrativo declare competente, este último debe admitir o declinar la competencia en el plazo de un mes. Para el caso de que admita la competencia, procederá a tramitar la solicitud presentada, en caso contrario, debe notificarlo al requirente indicando el fundamento de su resolución; en el supuesto de que declinara la competencia o no pronunciare decisión afirmativa en el plazo establecido está en posibilidad de intentar su acción ante el Tribunal Constitucional.

En el Tribunal Constitucional la demanda se presenta dentro del mes siguiente a la notificación de la declinatoria o en el caso de que transcurra un mes sin que la autoridad haya resuelto. Al escrito de demanda se deben acompañar los documentos con los que el requirente acredite haber agotado las instancias correspondientes a través de las resoluciones respectivas.

Si la negativa de las Administraciones implicadas es en razón de una diferencia de interpretación de preceptos constitucionales, Estatutos de Autonomía o leyes que delimiten los ámbitos de competencia de las Comunidades o del Estado, dictará auto del que correrá traslado junto con la solicitud origen del conflicto y sus anexos a las partes y a otras autoridades que el Tribunal considere competentes fijando el plazo común de un mes para que aleguen lo que a su derecho convenga. Una vez que concluye la fase de alegatos o la de aclaración, ampliación o precisión, dentro del mes siguiente se dictará sentencia que declare finalmente cuál es la administración competente.

En el caso de que el conflicto sea planteado por el Gobierno se estará a lo siguiente: cuando el Gobierno requiere a un órgano Ejecutivo Superior de una Comunidad Autónoma a efecto de que ejercite atribuciones conferidas por sus Estatutos o una Ley Orgánica, pero dicho órgano se declara incompetente expresamente o de manera implícita lo que se verifica por la simple inactividad del órgano requerido en el plazo que

el Gobierno le hubiere fijado y que nunca será inferior de un mes, se podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional.

En efecto, dentro del mes siguiente al en que se rechazó el requerimiento, el Gobierno mediante un escrito donde se precisen los preceptos constitucionales, estatutarios o legales que a su juicio obligan a la Comunidad Autónoma a ejercer atribuciones promoverá conflicto negativo de competencias. En este caso se corre traslado de la demanda al órgano Ejecutivo Superior de la Comunidad Autónoma omisa y se le fija el plazo de un mes para presentar alegatos.

Una vez que concluye la fase de alegatos o la de aclaración, ampliación o precisión, dentro del mes siguiente se dictará sentencia, la cual deberá establecer si el requerimiento es procedente y entonces se establece un plazo para que el órgano ejercite la atribución requerida o bien la declaración de que el requerimiento es improcedente.

C) *Conflictos entre órganos constitucionales*

Los conflictos entre órganos constitucionales surgen, cuando dos órganos discrepan sobre la titularidad de una determinada competencia, pero en éstos la norma de referencia suele ser una disposición legislativa o incluso reglamentaria, en cambio en los conflictos a los que se hizo referencia en el párrafo anterior, la norma que sirve de parámetro es la Constitución.⁶⁷

Es claro que esta clase de conflictos se presenta cuando alguno de los órganos constitucionales del Estado adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes Orgánicas confieren a otro órgano constitucional, sin embargo, existe una fase previa al planteamiento del conflicto que tiene el carácter de requisito para acudir ante el Tribunal Constitucional, se trata de un requerimiento de

⁶⁷ GÓMEZ MONTORO, Ángel, *El conflicto entre órganos constitucionales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992 pp. 28 y 29

incompetencia que promoverá el órgano constitucional que ve invadidas sus atribuciones y debe formularlo dentro del mes siguiente al en que se haga sabedor de la invasión de atribuciones solicitando del órgano invasor la revocación de su decisión.

Si el órgano requerido afirma que actúa en ejercicio de la competencia asignada por la Constitución y la Ley o si en el plazo de un mes contado a partir de que fue requerido es omiso en actuar en el sentido en que le fue solicitado, el órgano requirente podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional.

En el escrito que se presente ante el Tribunal se especificarán los preceptos que el órgano infringe por el ejercicio de atribuciones que no le corresponden haciendo mención de los antecedentes y debe acompañar el requerimiento que formuló al órgano invasor. Dentro de los diez días siguientes a que el Tribunal recibe la demanda le correrá traslado al órgano requerido y demás órganos legitimados concediéndoles el plazo de un mes para formular alegatos.

Respecto de los órganos legitimados conviene aclarar que podrán comparecer en el procedimiento en apoyo del demandante o del demandado, la razón de su intervención es que la resolución del conflicto puede afectar de algún modo sus atribuciones.

El Tribunal debe resolver dentro del mes siguiente a la conclusión del plazo de alegatos o del que se fije para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias. La sentencia del Tribunal determinará a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y declarará nulos los actos por invasión de atribuciones.

Ahora que conocemos los conflictos de competencia y los que se presentan entre órganos del Estado conviene hacer las siguientes precisiones, es cierto que los conflictos entre órganos constitucionales y los conflictos de índole territorial son procesos distintos que plantean problemas específicos y que, en consecuencia no admiten una aplicación analógica de las normas de un proceso al otro.

Ambos conflictos pretenden ser garantía de la división de poderes y se refieren a las normas constitucionales de competencia, difieren en cuanto a los sujetos (entes territoriales con personalidad jurídica en un caso y órganos del Estado, en otro), pero tienen cierta similitud con los actos objeto del conflicto, disposiciones en el conflicto entre órganos constitucionales y disposiciones, resoluciones o actos en los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí y en los requisitos procesales.⁶⁸

D) Conflictos en defensa de la autonomía local

Estos conflictos se presentan con motivo de la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada en contra de las normas del Estado con rango de ley o disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas.

Se encuentran legitimados para plantear estos conflictos:

- a) Un municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.
- b) Los municipios que representen una séptima parte de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y a la vez, representen por lo menos una sexta parte de la población oficial de dicho ámbito.
- c) Las provincias que representen por lo menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen por la menos la mitad de la población oficial.

El primer paso para iniciar la tramitación del conflicto es obtener el acuerdo tomado por mayoría absoluta del órgano plenario de las Corporaciones Locales. Una vez obtenido, se debe solicitar un dictamen del Consejo de Estado si son varias Comunidades, o del órgano consultivo si se trata de una Comunidad Autónoma.

⁶⁸ *Ibidem*, p. p. 249 y 250

Las solicitudes de dictámenes deben formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se considera lesiona la autonomía local. Dentro del mes siguiente en el que se recibió el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma se podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional.

En la demanda que se presente ante el Tribunal Constitucional se establecerán los fundamentos jurídicos en que se apoya no sin antes acreditar que se cumplió con los requisitos arriba anotados. El auto que recaiga a la demanda puede ser de admisión o desechamiento, este último supuesto se puede presentar por falta de legitimación u otros requisitos que no sean subsanables o si estuviere notoriamente infundada. Si es que el conflicto se admite a trámite, el Tribunal dentro del término de diez días correrá traslado de la demanda a los órganos Ejecutivo y Legislativo del Estado. El Tribunal notificará a los interesados y publicará en el Diario Oficial el planteamiento del conflicto.

El Tribunal puede solicitar a las partes la información que sea necesaria para decidir y debe resolver dentro de los quince días siguientes una vez que concluyó el plazo de alegatos o del que se fijó para informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias. Finalmente la sentencia declarará si se vulnera o no la autonomía local constitucionalmente garantizada determinando quién es el titular de la competencia controvertida. Se requerirá nueva sentencia si se pretende declarar la inconstitucionalidad de la ley origen del conflicto siendo el presupuesto la sentencia que declaró la violación a la autonomía local.

2. El caso de Alemania

La función genérica del Tribunal Constitucional Federal del Estado Alemán es interpretar la Ley Fundamental y velar por el respeto a su observancia, por lo que no es sólo un derecho sino un deber verificar conforme la ley lo faculta que los actos de las autoridades federales y locales no infrinjan el orden constitucional.

El Tribunal Constitucional Federal tiene a su cargo el control de la constitucionalidad en el Estado y conforme al artículo 13 de la ley del Tribunal en mención decide en los casos determinados por la Ley Fundamental y específicamente:

Sobre la pérdida de derechos fundamentales

Sobre las disputas relativas a la constitucionalidad de los partidos

Sobre la interpretación de la constitución en ocasión de disputas en cuanto al alcance de los derechos y las obligaciones de un órgano supremo de la federación o de otros interesados, a los cuales se les haya concedido otros derechos por medio de la ley fundamental o del reglamento de un órgano supremo de la federación.

En casos de divergencia de opinión o duda sobre la compatibilidad formal o substancial del derecho federal o del derecho local con la ley fundamental, o sobre la compatibilidad del derecho local con otro derecho federal, a petición del gobierno federal, del gobierno local o de una tercera parte de los miembros del Bundestag.

En casos de divergencia de opinión sobre derechos y obligaciones de la federación y de los Länder, particularmente en cuanto a la ejecución del derecho federal por los Länder y al ejercicio de la vigilancia de la federación.

En otras controversias de derecho público ante la federación y los Länder, entre diversos Länder o al interior de un Land, siempre que no exista otra vía legal

Sobre las quejas (amparos) constitucionales

Sobre controversias constitucionales al interior de un Land cuando esta decisión le sea atribuida al Tribunal constitucional por una ley de del Land

Sobre la conformidad de una ley federal o de una ley local con la ley fundamental o sobre la compatibilidad de una ley local u otra norma local con una federal, a instancia de un tribunal

En el caso de dudas sobre si una norma de derecho internacional es parte del derecho federal y sobre si ella produce inmediatamente derechos y obligaciones para el individuo, a petición de un tribunal

Cuando la corte constitucional de un Land, en cuanto a la interpretación de la ley fundamental, pretenda apartarse de una decisión del Tribunal constitucional federal o de la corte constitucional de otro Land, a instancia de aquella corte constitucional

En el caso de divergencias de opinión sobre si una norma sigue vigente en calidad de derecho de la federación.⁶⁹

⁶⁹ Citado por COVIÁN ANDRADE, Miguel, *op. cit.* p. 130.

De lo anterior se desprende que esta jurisdicción tiene la última palabra en caso de controversias constitucionales incluso frente al Parlamento y al Ejecutivo.⁷⁰

Ahora bien, es conveniente establecer que existen ciertos requisitos procedimentales comunes a las controversias constitucionales arriba enunciadas, tales como:

- 1) Presentarse por escrito.
- 2) Precisar el acto de autoridad que agravia, así como los preceptos constitucionales transgredidos.
- 3) Ofrecer medios de prueba.
- 4) La sentencia obliga a todos los órganos constitucionales.

A continuación haremos algunas precisiones en cuanto a la regulación específica sobre los conflictos que el Tribunal resuelve.

A) *Controversias entre órganos*

Pueden ser partes:

- a) Der Bundespräsident. Es el Presidente de la Federación.
- b) Der Bundestag. Es la Cámara de Representantes.
- c) Der Bundesrat. Equiparable a la Cámara de Senadores mexicana, aunque sus "miembros no son de elección popular, sino son integrantes de los miembros de los Länder o representantes designados por éstos."⁷¹
- d) Die Bundesregierung. Se compone de un canciller y ministros federales, se trata pues, de lo que conocemos como gabinete presidencial.
- e) Los organismos internos de estos órganos que por disposición constitucional o reglamentaria estén dotados de derechos propios.

⁷⁰ Cfr. RESS, Georg, *El control de la constitucionalidad de las leyes en la República Federal de Alemania. s.e.*, Buenos Aires, 1990, p. 130.

⁷¹ *Ibidem.* p. 118.

f) Terceros interesados. Tiene tal carácter cualquier órgano cuya competencia pueda ser delimitada por la decisión del Tribunal.

Si bien es cierto, conforme a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se encuentran previstas las partes que están facultadas para promover un conflicto entre órganos, también lo es que en esta materia "el juez constitucional entiende con bastante amplitud su competencia en este ámbito, pues entiende por órganos constitucionales..." también "...a los partidos políticos...".⁷²

En otro orden de ideas, para que sea admisible este recurso de constitucionalidad es presupuesto necesario que se haya producido una lesión o que se pongan en peligro los derechos o deberes del órgano recurrente. En el recurso deben señalarse el acto u omisión que se combate, como la disposición constitucional transgredida.

El plazo para presentar el recurso es de seis meses, contados a partir de que se haga sabedor del acto u omisión que agravia. Una vez que inicia el proceso el Tribunal lo da a conocer a todos los órganos federales legitimados para intervenir en él. En la sentencia que resuelva el conflicto se deben señalar los preceptos constitucionales vulnerados y consideraciones que sean pertinentes sobre la interpretación de alguna cuestión de derecho que sea relevante.

Conviene destacar que "...existe la posibilidad de control a priori de la ley en el caso de que el presidente de la República se niegue a promulgar una ley, y otro órgano, en desacuerdo con este rechazo, lo impugne ante el Tribunal constitucional: éste debería entonces primero pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley antes de examinar la constitucionalidad del rechazo a la promulgación..."⁷³

⁷² FAVOREU, Louis, *Los Tribunales Constitucionales*. op. cit., p. 69.

⁷³ *Ibidem*. p. 72.

B) Conflictos entre la Federación y los Länder

En la Constitución del Estado alemán se establece que el Tribunal Constitucional decidirá sobre divergencias de interpretación en cuanto a derechos y obligaciones de la Federación y de los Länder, especialmente tratándose de la aplicación del derecho federal en los Länder y de la supervisión federal en sus territorios, de ahí que se afirma que "Se trata de zanjar conflictos de competencia...".⁷⁴

En el caso de que el gobierno federal encuentre que la ejecución en los Länder de las leyes federales no se ajusta a derecho, el Bundesrat, a propuesta del gobierno federal o del Land, decide si se han transgredido normas jurídicas, esta resolución puede combatirse ante el Tribunal Constitucional. En este supuesto el recurso sólo puede presentarlo el Bundesregierung o el Landesregierung y la sentencia del Tribunal Constitucional puede apelarse en el término de un mes.

Se debe decir que "... en lo que se refiere al equilibrio entre la Federación y los Länder, el Tribunal constitucional ha frenado, mediante su jurisprudencia, la tendencia centralizadora de la Federación, y en especial obstaculiza las intervenciones de ésta en los sectores de competencia de los Länder".⁷⁵

C) Otras controversias entre la Federación y los Länder, entre diversos Länder o al interior de los mismos

Estamos en presencia de conflictos a los que podemos llamar locales, esto a diferencia de los arriba mencionados que son de carácter federal. Este recurso debe interponer en el plazo de seis meses y puede ser presentado por:

- a) Die Bundesregierung.
- b) Die Landesregierung.

⁷⁴ *Ibidem*. p. 69.

⁷⁵ *Ibidem* pp. 79 y 80.

- c) Los órganos supremos de un Land.
- d) Organismos de los Länder que por disposición constitucional o reglamentaria local estén dotados de derechos propios.

La sentencia del Tribunal puede ser en el sentido de admitir o rechazar el recurso, la obligación de omitir la ejecución de una medida adoptada, anularla, continuarla o tolerarla y la obligación de tomar una medida determinada, además deberá señalar los preceptos de la Constitución federal o local que se infrinja.

D) Controversias constitucionales al interior de un Land

La Constitución del Estado alemán en el artículo 99 establece que la ley local de un Land puede atribuir el conocimiento como instancia última de decisión de ciertas controversias al Tribunal federal constitucional originadas al interior de ese Land. En este caso sólo están legitimados para ocurrir a esta última instancia los órganos supremos del Land y los organismos dotados de derechos propios por la Constitución local o por disposiciones reglamentarias. En la sentencia que dicte el Tribunal constitucional federal se establecerán los preceptos de la Constitución local que se infringieron.

A continuación haremos el planteamiento de una singular controversia que se suscita en razón de que el Tribunal Constitucional de un Land⁷⁶ puede apartarse de una decisión adoptada por el Tribunal constitucional federal o de otro Tribunal Constitucional local sobre la interpretación de algún precepto de la Constitución.

El Tribunal local que difiere de la interpretación de la Ley Fundamental debe presentar ante el Tribunal constitucional federal la interpretación que sostiene y se le dará vista al

⁷⁶ Debe quedar claro que aun cuando los Tribunales Constitucionales se caracterizan por tener el monopolio del control de la constitucionalidad, lo que apareja que sólo exista un Tribunal de este nivel en el país, ello no entra en conflicto en el caso que estudiamos pues el control de la constitucionalidad corresponde exclusivamente al Tribunal constitucional federal y por ello, aunque los Länder tengan sus propios tribunales estos no son órganos supremos en la materia.

Bundesrat y al Bundesregierung, o en su defecto a la otra corte constitucional local. Con la contestación emitida por lo órganos a los que se corrió traslado el Tribunal constitucional federal resolverá en definitiva.

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES CONFORME AL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y A SU LEY REGLAMENTARIA

1. *Reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994*

Debemos recordar que durante la campaña electoral de 1994 fue un reclamo generalizado hacia los candidatos una mejor procuración y administración de justicia, al respecto, en la sesión de transmisión de poderes el doctor Ernesto Zedillo anunciaba su iniciativa en materia de justicia, posteriormente remitida al Senado. La iniciativa que después se conoció como reforma judicial se hacía con el "...propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad...", así como "...la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes...".⁷⁷

Conforme a la iniciativa, se proponía ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con ello convertirla en un auténtico Tribunal Constitucional⁷⁸, al efecto, se contempló legitimar a más órganos del Estado para que los distintos niveles de gobierno pudieran acceder al medio de control del que se habla, en razón de que "...los supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando".⁷⁹ Y se consideró necesario promulgar la ley reglamentaria respectiva.

La reforma que venimos comentando levantó controversia, realmente el tiempo del proceso legislativo fue muy corto teniendo en cuenta que se remitió al Senado el 5 de diciembre y fue aprobada el 31 del mismo mes y año, pues bien, sopesaremos si el

⁷⁷ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. H. Cámara de Diputados. LVI Legislatura, vol. 1, t. 13, Serie VI, Porrúa S.A. México, 1994-1997, p. 166.

⁷⁸ *Cf. Ibidem*. p. 170.

⁷⁹ *Ibidem*. p. 174.

trabajo de esos escasos días cumplió con los fines de la iniciativa presidencial y desde luego, con la expectativa que en diversos ámbitos causó, aunque desde este momento nos adherimos a la afirmación del doctor Jorge Carpizo⁸⁰ en el sentido de que "...las fórmulas que al final quedaron no son las mejores ni las más adecuadas..."

Dentro de los temas relevantes de esta reforma encontramos los siguientes: nueva estructura de la Corte, la que se denominó "nueva competencia constitucional de la Corte",⁸¹ controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, Consejo de la Judicatura, modificaciones al Ministerio Público y Sistema Nacional de Seguridad Pública. De todos ellos el que nos interesa por ser nuestro objeto de estudio son las controversias constitucionales, los supuestos que se planteaban en la iniciativa son los que a continuación se mencionan:

Sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, la Federación y un Municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal; dos estados, un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios de diversos estados; dos poderes de un mismo estado; un estado y uno de sus municipios; y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo Estado.⁸²

En cuanto a los efectos de las resoluciones siempre que las hipótesis fueran las correspondientes a los incisos c, h y k y se aprobara por lo menos por nueve votos tendría efectos generales y en el resto de los supuestos los efectos de las resoluciones serían particulares. Lo que se aprobó finalmente es el texto del tenor literal siguiente:

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

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

⁸⁰ CARPIZO, Jorge, *Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional de 31 de diciembre de 1994*. Boletín mexicano de Derecho comparado, *op. cit.* p. 807.

⁸¹ Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*. Ed., Porrúa, S.A.-UNAM, 1995, p. 416.

⁸² *Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. op. cit.* p. 174.

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

Según el autor José Ramón Cossío⁸³ lo previsto en el artículo 105, fracción I, puede comprenderse en tres supuestos a saber, en primer término los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como acontece cuando controvierten la Federación y un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio y dos municipios de diversos estados, lo que corresponde a los incisos b, e, f, y g arriba transcritos.

En segundo lugar aquellos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o la legalidad de normas generales o de actos, esto es, los que surjan entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órgano federal o del Distrito Federal, o entre un estado y un municipio perteneciente a un estado distinto, lo que corresponde a los incisos c y j.

⁸³ *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.* 9ª ed., Ed., Porrúa S.A. México, t. II pp. 1059-1067.

Por último, existen los conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se plantee exclusivamente la constitucionalidad de las normas generales o de los actos entre dos poderes de un estado; de un estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal, los que se refiere a los incisos, h, i y k.

2. Interpretación y aplicación del artículo 105, fracción i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En este apartado, daremos cuenta de la interpretación que ha hecho nuestro máximo tribunal sobre el objeto de estudio que nos ocupa, por lo que el material de apoyo que se ha utilizado son fundamentalmente los criterios constantes que se han sostenido sobre el particular, pasando por aquellos que han quedado superados y desde luego, aquellos en que nuestro intérprete constitucional ha abandonado debido a que entran en contradicción con su propia jurisprudencia.

De tal forma, no pretendemos abarcar de ninguna manera toda la labor de interpretación que se ha hecho desde la reforma de 1994 a la fecha, sólo nos detendremos en aquellos aspectos que corresponden a los alcances de las controversias constitucionales.

Comenzamos por buscar tesis en las que se explicara qué son las controversias constitucionales y encontramos una que sugiere el objeto de las mismas, siendo éste el de "...permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las respectivas facultades de cualquiera de los diferentes niveles de gobierno, o que de alguna manera se traduzcan en una invasión a su ámbito competencial provocada por otro nivel de gobierno..."⁸⁴

⁸⁴ *Cfr.* Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANÁLISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACIÓN Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVÓ AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. VII, febrero de 1998, p. 337.

Se trata de preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea de los gobernados por violación de garantías individuales, o bien, afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.⁸⁵

No debería llamar la atención el que se diga que una autoridad debe actuar siempre dentro de los cauces legales, por lo que, en ningún momento debe atentar en contra de las garantías de los gobernados, el hecho es que esta jurisprudencia deriva de la controversia constitucional 31/97 en la que se estableció que las autoridades también pueden exigir garantías individuales, sólo queda preguntar si entonces a través de la controversia constitucional se puede reclamar la violación de garantías individuales de las que carecen todos los órganos que actúan como autoridad y son los únicos legitimados para promoverlas; conforme a la tesis en cuestión la respuesta es sí.

Tocante a la materia de las controversias constitucionales, se afirma que siempre se tratará de conflictos donde estén presentes violaciones a la Constitución Federal y por lo tanto, aquellas en que se involucren normas locales, la Suprema Corte no es competente para conocerlas.⁸⁶

Lo anterior parece muy claro; sin embargo, ya no lo es tanto si hablamos de violaciones indirectas a la Constitución, caso en el que también son procedentes las controversias constitucionales; en efecto, sí se puede alegar contravención a normas secundarias o a

⁸⁵ *Cfr.* Instancia: Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. X, septiembre de 1999, p. 705.

⁸⁶ *Cfr.* Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL", Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. III, marzo de 1996, p. 320.

normas locales, siempre que, también se infrinjan disposiciones de la Constitución Federal.⁸⁷

Ahora bien, una vez que existe esa violación a la Constitución Federal, el conflicto debe presentarse necesariamente entre dos o más niveles de gobierno, donde se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión de fondo debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a cada uno corresponda o por conflicto de límites territoriales.⁸⁸

Ya en otra parte del presente trabajo, se afirmó que en estos conflictos las partes que deben intervenir son los órganos constituidos, a primera vista esto es acorde con la jurisprudencia que arriba se cita y sirve para robustecerla la tesis que señala que los órganos derivados en ningún caso podrán tener legitimación activa;⁸⁹ pero otro criterio nos hace perder la claridad sobre el particular, nos referimos a una tesis emitida por el Pleno,⁹⁰ en la que se sostiene la procedencia de una controversia constitucional contra actos de la Comisión Federal de Competencia Económica, que desde luego, no es un órgano constituido, sino un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.

La razón que se esgrimió para conocer de este conflicto, es que en el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica se faculta a las autoridades estatales para impugnar vía controversia constitucional las declaraciones emitidas por dicha Comisión

⁸⁷ Cfr. Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS", Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. V, abril de 1997, p. 134.

⁸⁸ Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL REQUIERE LA EXISTENCIA DE INVASIÓN DE COMPETENCIAS DE UN NIVEL DE GOBIERNO RESPECTO DE OTRO, POR LO QUE SI EN EL CASO NO SE ACTUALIZA ESTE REQUISITO DE PROCEDENCIA, DEBE DESECHARSE DE PLANO", Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época t. VII, mayo 1998, p. 697.

⁸⁹ Cfr. Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA", Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 790.

⁹⁰ Cfr. Instancia Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. XII, diciembre de 2000, p. 764.

cuando se encuentre en la hipótesis del diverso 117, fracción V, de la Constitución Federal.

El planteamiento que de inmediato se hace es que si la propia Corte ha sostenido que las hipótesis que hacen procedente la controversia constitucional son limitativamente las que se encuentran en la fracción I, del artículo 105 por qué entra al estudio de una "controversia constitucional" prevista en un ordenamiento distinto a la Constitución Federal.

El argumento que se adujo en la misma tesis es que no se trata de la creación de una nueva acción, "...sino una reiteración sobre la posibilidad que asiste a tales autoridades para hacer valer el medio de control previsto en la Constitución Federal que resulte procedente".

Como nos podemos percatar este razonamiento de ninguna manera justifica la intervención de la Corte en este conflicto, pues en ninguna parte de la Constitución Federal se prevé un medio de control de la constitucionalidad respecto de actos de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.

Por increíble que pudiera parecer aún hoy no existe claridad en los ministros de la Suprema Corte de Justicia sobre qué es lo que deben resolver a través de las controversias constitucionales,⁹¹ de ello daremos cuenta con el siguiente ejemplo:

Hicimos alusión a la tesis de la violación indirecta a la Constitución y otra en la que se sostuvo que sólo se conocerán de aquéllas controversias que aparezcan violación a la Constitución Federal, pues bien, luego resultó que ninguno de los dos criterios era el correcto, sino que la cuestión debatida debe ser la invasión de competencias y

⁹¹ Basta leer la página XXXIV del libro "Controversia sobre controversia" del Ministro José de Jesús Gudiffo Pelayo, en el que refiere la controversia que se ha suscitado en el Pleno de la Suprema Corte, pues desconocen los alcances y límites en esta materia, sin embargo, esto no es lo más alarmante, sino que el propio ministro se cuestiona sobre si algún día los llegarán a conocer.

cualquier otro tema no es materia de estudio, es de mencionar que esta conclusión se obtuvo de interpretar la iniciativa presidencial de reforma al artículo 105 constitucional.⁹²

Es menester precisar respecto de este último criterio si únicamente la invasión de competencias es materia de estudio, en la controversia 32/97, en el considerando sexto se sostuvo que es un deber jurídico suplir la deficiencia de los planteamientos de las partes de donde no es factible que existan conceptos de invalidez deficientes, entonces, resulta que todos los planteamientos son atendibles. Estos tres criterios han sido abandonados y retomados en la resolución de diversas controversias.

Otra situación que ha causado polémica, es cómo resolver en aquellos casos en los que se invoque violación a disposiciones como los artículos 14 y 16 constitucionales y no podía faltar el criterio de algunos ministros en el sentido de invocar garantías individuales como fundamento en sus resoluciones de controversia constitucional.⁹³ Sobre este asunto no deberían existir dudas si se tuviera claro cuáles son las partes que pueden intervenir en una controversia constitucional.

En este sentido, encontramos varios criterios en los que se afirma que la Suprema Corte es competente para conocer de todo tipo de violaciones a la Constitución Federal en materia de controversias constitucionales, debido a que "...la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o de la dogmática de la Norma Suprema...".⁹⁴

Este criterio como muchos otros que se derivaron de la controversia constitucional 31/97 son realmente impactantes, en ellos se puede leer que una de las finalidades de

⁹² Cfr. Controversia Constitucional 33/97, considerando noveno.

⁹³ Cfr. Voto particular en la Controversia constitucional 33/97.

⁹⁴ Cfr. Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. X, septiembre de 1999, p. 703.

la controversia constitucional es el "...bienestar de la persona humana..." y desde luego, que los órganos constituidos (autoridades), tienen garantías individuales, señalándose que no existe razón jurídica para dejar de exigir las obligaciones que aquellas imponen a las autoridades cuando el destinatario del acto es también autoridad.

Al respecto, es evidente que las garantías individuales fueron establecidas para tutelar los derechos de todo sujeto que se halle en la posición de gobernado frente a los actos del poder público (relación jurídica de supra a subordinación).

Es claro que en la realidad cotidiana un órgano del Estado puede no desplegar frente a otro una conducta imperativa, incluso una institución pública puede entablar una relación con un particular sin hacer uso del *jus imperii*, en ambos casos no se actúa como autoridad, entonces, se dice que existe una relación de coordinación, en la que es indudable que a ambas partes les asisten iguales derechos, por lo que la titularidad de las garantías a que nos referimos se extiende no sólo a las personas físicas, sino también a las personas morales y aun a las de derecho público.⁹⁵

De lo anterior se colige, sin ninguna duda, que el criterio de la Corte es totalmente erróneo, en virtud de que pierde de vista que la parte que emite el acto que lesiona, mismo que da origen a la controversia constitucional, lo hace con el carácter de autoridad y quien ve afectada su esfera de competencia es también autoridad, por lo que es evidente que no les asiste garantía individual alguna.

Por lo que hace al Procurador General de la República, su intervención la entendemos en los casos en que en una controversia constitucional se deba investigar la comisión de algún delito, en este sentido encontramos la tesis cuyo rubro es: "Controversias constitucionales. Ministerio Público Federal. Tiene el deber de indagar los hechos denunciados",⁹⁶ mas no que deba intervenir con el carácter de parte en todas las

⁹⁵ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*. 30ª ed., Ed., Porrúa, S.A., México, 1998, pp 155-176.

⁹⁶ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. III, junio de 1996, p. 391.

controversias constitucionales, al respecto nos adherimos al criterio de los autores españoles en el sentido de que en una controversia constitucional no hay intereses contrapuestos, luego entonces, el Procurador General de la República ningún interés ha de salvaguardar, de ahí que no se justifique su intervención en las controversias constitucionales.⁹⁷

Al resolver una controversia constitucional se pensaría en que se deben tomar en consideración los argumentos vertidos en la demanda, contestación, ampliación, las pruebas, pero además se deben "...analizar los principios rectores elevados a rango constitucional, que determinan los respectivos ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y en los que se precisan las facultades y atribuciones de cada uno de éstos, lo cual debe hacerse también considerando la propia motivación y causa generadora que llevó al legislador a la inclusión de dichos principios e instituciones...".⁹⁸

Es claro que para poder emitir un juicio sobre la competencia que le corresponde ejercer a los órganos es necesario conocer los límites de la misma, sin embargo, no deja de llamar la atención que se pretenda buscar los motivos de la división de poderes. Respecto a los efectos de la sentencia se ha afirmado que los mismos deben ser en relación con la naturaleza del acto que origina el conflicto, sin embargo, no sólo es criterio sostenido por nuestro máximo intérprete constitucional seguir aplicando el error previsto en el artículo 105, fracción I, sino que va más allá, al sostener que respecto de disposiciones generales estatales la declaración de invalidez tiene efectos generales, pero sólo respecto de los municipios actores,⁹⁹ es decir, que los alcances sí son erga omnes, pero no tanto como para dejar de aplicar la ley inconstitucional, que seguirá

⁹⁷ Véase en este mismo capítulo en el apartado de *Las controversias constitucionales en el derecho comparado. El caso de España*.

⁹⁸ Cfr. *Controversias Constitucionales. El análisis para ...*

⁹⁹ Cfr. Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PROCEDE LLAMAR A JUICIO CON EL CARÁCTER DE TERCEROS INTERESADOS A LOS MUNICIPIOS DE UN ESTADO DISTINTOS DE LOS ACTORES, CUANDO SE IMPUGNAN DISPOSICIONES GENERALES ESTATALES, PUES AUNQUE SE DECLARE SU INVALIDEZ, LOS EFECTOS GENERALES SÓLO SE LIMITARÁN A LOS MUNICIPIOS ACTORES", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. IX, abril de 1999, p. 282.

vigente para los municipios que no la impugnaron, desde luego, cualquier parecido con los efectos de las sentencias de amparo es sólo coincidencia.

En esta misma línea de pensamiento, seguimos con los efectos de las sentencias, ha sido criterio constante que los mismos dependen de la categoría de las partes actora y demandada,¹⁰⁰ este rubro no puede ser más elocuente, debemos entender que los efectos de una sentencia varían según "...la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado...",¹⁰¹ lo cual se traduce en que no importa el acto que origine la controversia.

En efecto, lo mismo se corrobora en la tesis P. / J. 72/96¹⁰² en la que lejos de interpretar la ley y evidenciar el error en el que incurrieron los legisladores al excluir al inciso i de la hipótesis de declaración con efectos generales, lo que se hace es darle la razón, aduciendo que no fue la intención del Poder Reformador de la Constitución otorgarle efectos generales a las controversias previstas en el inciso de mérito aunque el conflicto verse sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones generales.

Estos son sólo algunas muestras de la deficiencia que existe en esta materia; al ser contundentes dejan ver la clara contradicción y errores en los que incurre nuestro máximo intérprete constitucional, cómo se puede tener certeza de que a través de las controversias constitucionales se beneficiarán todos los niveles de gobierno, se protegerá el federalismo y en general a la Constitución.

¹⁰⁰ Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. IX, abril de 1999, p. 281.

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² Cfr. Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES", 9ª época, t. IV, noviembre de 1996, p. 249.

3. Ley reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La iniciativa presidencial enviada al Senado de la República contempló la necesidad de promulgar la ley reglamentaria para el artículo 105 en razón de "...las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa..."¹⁰³

Pues bien, para reglamentar el nuevo texto se enviaron dos iniciativas, presentadas por los senadores del Partido Acción Nacional en la sesión de 29 de marzo de 1995 y la otra la envió el Ejecutivo Federal el 6 de abril del mismo año.

Ambas iniciativas fueron turnadas para dictamen, el cual fue emitido el 10 de abril, ya apuntábamos en el caso de la reforma del artículo 105 que los tiempos legislativos fueron muy cortos, y para la ley reglamentaria fue realmente inusual la celeridad con que se aprobó.

En relación con el dictamen llama la atención que en la parte relativa a consideraciones haya un apartado de defensa de la Constitución en el derecho comparado, se estudian países como España, Alemania, Austria, Irlanda, Italia, Suiza, Estados Unidos, Guatemala, Venezuela, Brasil y Argentina.

Decimos que llama la atención porque ello supondría el estudio del control de la constitucionalidad en los países en mención lo que hubiera dado como resultado que cuando menos la ley reglamentaria fuera un ordenamiento más avanzado en la materia, pero no fue así, sólo se atinó a dar cuenta de la fecha de promulgación de sus respectivas constituciones y si el sistema que tienen es difuso o concentrado.

Ya en el análisis de las iniciativas, el dictamen al referirse a la iniciativa del Partido Acción Nacional nos percatamos de que envió un proyecto en el que proponían la

¹⁰³ *Derechos del Pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. op. cit. p.174.*

regulación del control preventivo, reglamentación del artículo 133, cuestiones que desde luego no se contemplaron en la reforma constitucional y la del Ejecutivo Federal proponía ser reglamentaria también de la fracción III, del artículo 105. Después de las modificaciones que se le hicieron en la Cámara de Senadores y aprobado por ambas Cámaras se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995 la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Con estos antecedentes, entramos a la sustanciación del procedimiento previsto en la ley de mérito, primeramente estableceremos las partes que pueden intervenir en una controversia constitucional, la ley reglamentaria prevé como requisito indispensable que el actor, demandado y tercero interesado sea una entidad, poder u órgano.

También interviene el Procurador General de la República, la iniciativa presidencial, diversos autores y desde luego el máximo intérprete constitucional encuentran el fundamento y justificación de dicha intervención en el artículo 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "...y en la vigilancia permanente orientada hacia el respeto de la supremacía constitucional..."¹⁰⁴

Por lo que hace a la representación de las partes, se presume que quien comparezca a juicio tiene la representación legal y cuenta con capacidad legal para intervenir, salvo prueba en contrario. La ley que se estudia prevé el procedimiento a través del cual, se sustanciará el juicio correspondiente, comenzaremos por hacer los señalamientos pertinentes a la presentación de la demanda.

De conformidad con la ley de mérito en la demanda se deberá señalar la entidad, poder u órgano actor, demandado y en su caso terceros interesados, su domicilio y el nombre del funcionario que represente a los primeros; precisar cuál es la norma general o el acto cuya invalidez se demande, así como los hechos o abstenciones que constituyan

¹⁰⁴ Cfr. Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PUEDE VÁLIDAMENTE SOLICITAR COPIAS POR CONDUCTO DEL DELEGADO", aprobada con el número 46/1998, en sesión privada celebrada el 6 de agosto de 1998.

antecedentes del mismo, señalando al respecto los preceptos constitucionales violados y en su caso el medio oficial en que se hubiere publicado.

Una vez recibida la demanda el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro, a fin de que instruya el procedimiento y formule el proyecto de sentencia, al respecto, es menester precisar que ha sido criterio constante sostenido por nuestro más alto tribunal que el auto de presidencia que manda formar registrar y turnar un asunto al ministro instructor que corresponda no califica la procedencia de la demanda, sino que es el proveído del ministro instructor el que lo hace.

Así las cosas, corresponde al ministro instructor examinar el escrito de demanda y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia la desechará de plano, como se ve la calificación de manifiesta e indudable improcedencia es subjetiva y al respecto, se sostiene el criterio que la naturaleza de esos motivos debe ser ostensible y contundente, señalamiento que nada aclara; sin embargo, si frente al motivo de improcedencia existiere alguna duda para el ministro instructor no debe desechar la demanda, por lo que, será hasta que se pronuncie la sentencia definitiva por el Pleno de la Suprema Corte donde se analizarán las causas de improcedencia invocadas, o bien, en el recurso de reclamación si se impugnara el desechamiento.

Otro criterio jurisprudencial sostiene que la improcedencia debe advertirse del escrito de demanda y de las pruebas anexas, sin requerir otros elementos de juicio de tal forma, que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla.¹⁰⁵ Es oportuno comentar sobre las causas de improcedencia y sobreseimiento que establece la ley, por lo que hace a las primeras se contempla que no procede una controversia constitucional contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia, tratándose de materia electoral, litispendencia cosa juzgada, por la cesación de los efectos del acto materia

¹⁰⁵ Cfr. Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE", aprobada con el número 9/1998, en sesión privada celebrada el 13 de enero de 1998.

del juicio también rige el principio de definitividad y de actos consentidos como en el juicio de amparo y desde luego, no podía faltar la disposición que deja abierta la posibilidad de invocar otras causas de improcedencia que deriven de la ley reglamentaria.

Se puede sobreseer una controversia constitucional por desistimiento expreso, por sobrevenir una causal de improcedencia de las arriba señaladas, debido a la inexistencia de la norma general o el acto o cuando respecto de este último se celebre convenio entre las partes.

Admitida la demanda, el ministro instructor ordena emplazar a la parte demandada y dará vista a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga, ésta y la contestación deberán producirse en un plazo de 30 días, pudiendo plantear la reconvencción que deberá cumplir con los mismos requisitos que la demanda.

Cabe hacer mención de que es lo único que establece la ley sobre la reconvencción y peor aún el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria tampoco la regula. Ahora bien, la ampliación de la demanda procede dentro de los 15 días siguientes al de la contestación, sólo si apareciere un hecho nuevo y si se trata de un hecho superviniente se podrá ampliar hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción.

Como se ve, la ley distingue entre un hecho nuevo y uno superviniente; en el caso del primero se trata de que el conocimiento del hecho resulte o derive de la contestación a la demanda y el hecho superviniente se caracteriza por cambiar el estado jurídico en que se encontraba la situación al presentarse la demanda y puede suscitarse después de presentada la demanda y hasta antes del cierre de la instrucción.

Si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren oscuros o irregulares, el ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de 5 días, en caso de no atender a la prevención y si el

asunto es importante a juicio del ministro instructor, correrá traslado al Procurador General de la República. Además, señala la ley que teniendo en cuenta su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las 48 horas siguientes a los 5 días que tiene el Procurador para emitir su opinión.

Se establece la presunción legal de tener por ciertos los hechos de la demanda, así como de la reconvencción, cuando éstas no se hubieren contestado, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte que corresponda.

Transcurridos los plazos para contestar la demanda, así como el plazo de ampliación o en su caso reconvencción, el ministro instructor señalará fecha de audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que tendrá verificativo dentro de los 30 días siguientes.

En la audiencia se podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias al derecho, correspondiendo al ministro instructor desechar todas aquellas que no tengan relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva; en el caso de que la prueba documental se hubiere ofrecido con antelación se hará relación de ella y se tendrá como recibida en ese acto, es decir, en el momento de la celebración de la audiencia.

Las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse 10 días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, y para que las partes estén en posibilidad de repreguntar se debe exhibir copia de los interrogatorios para los testigos y de los cuestionarios para los peritos. Para el caso de que se ofrezca prueba pericial, el ministro instructor designará al perito que estime conveniente para la práctica de la diligencia y cada una de las partes podrá nombrar a su perito para que se asocie al designado por el ministro instructor o rindan dictamen por separado.

La audiencia se celebrará con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes y se recibirán las pruebas y los alegatos por escrito que se hubieren presentado, por lo que hace a éstos últimos, debe decirse que no son constitutivos de la litis planteada, en otras palabras, no se examinan y según jurisprudencia del más alto tribunal esto no implica transgresión a ningún derecho procesal, esto es, si no se examinan los alegatos, menos puede entrar el Pleno de la Suprema Corte a suplir la deficiencia de los mismos, tal como lo marca la ley.

El ministro instructor está facultado para decretar pruebas para mejor proveer y allegarse los medios necesarios, incluso si provienen de un tercero, para la resolución del asunto desde el inicio de la instrucción y hasta que se dicte sentencia, además, basta con que a su criterio concluya que alguna de las pruebas ofrecidas no está directamente relacionada con la controversia o no es apta para influir en el sentido final de la resolución para desecharla de plano contra lo que procede el recurso de reclamación.

De ahí que más bien el artículo que establece que se admiten toda clase de pruebas debiera cambiar su texto, para precisar que serán admisibles sólo aquellas que guarden relación con la controversia y aquellas que influyan en la fundamentación de la sentencia. Como se ve, el ofrecimiento y desahogo de pruebas es similar al del juicio de amparo.

El proyecto de resolución lo hará el ministro instructor una vez que concluya la audiencia, y lo someterá al Pleno de la Suprema Corte que dictará sentencia en la que se corregirán los errores respecto de la cita de los preceptos invocados y procederá a examinar en su conjunto los razonamientos de las partes.

De esta última parte, es de donde deriva la Suprema Corte que no es dable considerar deficientes los conceptos de invalidez planteados, porque corrige desde los errores en los preceptos que se invocan hasta suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Por lo que hace al contenido de la sentencia, se debe establecer la fijación del objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas, fundamento legal, considerandos, alcances y efectos de la misma, puntos resolutivos y término para el cumplimiento para el caso de que a una de las partes se le condene a realizar una conducta.

Es así como llegamos a una de las partes más trascendente en la resolución de la controversia que se enderece, que es la relativa a sus efectos, los cuales pueden ser generales y relativos, en razón de "...la flexibilidad de que se dota a la Suprema Corte de Justicia para determinar el efecto de sus resoluciones", tal como lo manifiesta la ministra Olga Sánchez Cordero.¹⁰⁶

En efecto, se establece que tratándose de las controversias planteadas sobre disposiciones generales de los Estados, o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c, h y k de la fracción I, del artículo 105 constitucional, la resolución tendrá efectos generales si es aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos y para el caso de que no se alcance dicha votación la Suprema Corte declarará desestimada la controversia de que se trate.

La desestimación de una controversia constitucional es una nueva forma de concluir un juicio, es decir, conocíamos el sobreseimiento, la improcedencia y desde luego, las sentencias que resuelven el fondo del asunto planteado, pero no la desestimación basada en el número de votos emitidos.

En los casos diversos a los arriba enunciados la sentencia que se dicte tendrá efectos particulares. De tal forma, para fijar los efectos y alcances de una sentencia de controversia constitucional, debemos atender según la ley reglamentaria, si se trata de un acto, una norma de carácter general, o bien, de aquellos conflictos entre límites de los Estados.

¹⁰⁶ Cfr. "El Artículo 105 constitucional y sus reformas", tercera de cinco partes, Excélsior, México, 3 de octubre de 1997, p. 10-A.

Una vez que se dicte la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia mandará notificarla a las partes, se publicará de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación; y para el caso de que declare la invalidez de normas generales se publicará además en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que se hubiere publicado la norma cuya invalidez se declare.

La sentencia surtirá sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia. Por lo que hace a la ejecución de las sentencias, la parte que resulte condenada se le concederá un plazo para que de cumplimiento a la misma sobre el cual deberá informar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, si hubiere transcurrido el plazo y aún no se ha dado cumplimiento, se podrá solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia que requiera a la obligada para que informe sobre el cumplimiento, a partir de haberse notificado dicho requerimiento dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes debe cumplir con lo establecido en la ejecutoria.

Si aún no se da cumplimiento a la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia turnará el asunto al ministro ponente, para que someta al Pleno el proyecto por el cual, si es inexcusable el incumplimiento de la autoridad se le destituya de inmediato del cargo y si fuere excusable se le conceda otro plazo para que dé cumplimiento a la ejecutoria; si no lo hiciere su incumplimiento se torna inexcusable y se procederá en los términos arriba anotados para ese caso.

Otra opción sería que la Suprema Corte de oficio disponga el cumplimiento sustituto de la sentencia, o bien, lo puede promover la parte afectada por el incumplimiento, y decimos sería porque si bien es cierto que el artículo 107, fracción XVI, lo prevé, no menos cierto es que de conformidad con el artículo noveno transitorio, segundo párrafo, de la denominada reforma judicial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, dicha disposición entrará en vigor hasta que se verifiquen ciertas reformas, lo cual no ha sucedido, de tal forma que tampoco se puede acudir al cumplimiento sustituto.

Para el caso de que una autoridad cualquiera que esta sea aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de 15 días deje sin efectos el acto que se reclama o manifieste lo que a su derecho corresponda.

Si la autoridad no deja sin efectos el acto de que se trate y el Pleno declara que efectivamente existe repetición o aplicación del acto inválido o una norma general que se declaró sin efectos, se procederá a efecto de hacer cumplir la ejecutoria a dictar las providencias necesarias para tal fin, lo cual le compete al Presidente de la Suprema Corte de Justicia o en su defecto como en los casos de incumplimiento de sentencias arriba anotados.

Estamos en presencia de lo que se denomina en el juicio de amparo la repetición del acto reclamado.¹⁰⁷ Corresponde ahora analizar los recursos que se pueden interponer en los juicios de controversia constitucional que se caracterizan por ser uniinstanciales.

A) *Recurso de reclamación*

Este recurso procede en términos generales contra las resoluciones de trámite tomadas por el ministro instructor, como aquellas que dicte para resolver los incidentes que prevé la ley.

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento que se pueden presentar son el de nulidad de notificaciones, reposición de autos y falsedad de documentos, los cuales se promueven ante el ministro instructor antes de que se dicte sentencia, los demás que pudieran surgir se resolverán hasta la sentencia definitiva.

¹⁰⁷ CASTRO Y CASTRO, Juventino, *op. cit.* p. 121.

Este recurso se interpone ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia en un plazo de 5 días¹⁰⁸ debiendo expresar agravios y acompañar pruebas y una vez que se corre traslado, las demás partes tienen un plazo igual para alegar lo que a su derecho convenga, transcurrido dicho plazo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia turnará los autos a un ministro distinto del instructor para que elabore el proyecto de resolución que se hará del conocimiento del Pleno.

B) *Recurso de queja*

En el artículo 55 se prevén las dos únicas hipótesis que hacen procedente el recurso de mérito, la primera de ellas se refiere a la suspensión, procede en contra de la parte demandada o cualquier autoridad por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido; el segundo supuesto es por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Respecto a la primera hipótesis, el recurso se interpone ante el ministro instructor hasta en tanto se falle la controversia en lo principal, tratándose del segundo supuesto se interpone ante el Presidente de la Suprema Corte dentro del año siguiente a la notificación de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia o dentro del año siguiente, la entidad tenga conocimiento de la ejecución.

Al admitirse el recurso se requerirá a la autoridad contra la que se interpuso y si es el caso dejará sin efectos el acto que originó el recurso para lo cual tendrá un plazo de quince días, o bien rinda informe y ofrezca pruebas, sino lo hace -o si el que rinde es deficiente- hará establecer la presunción de ser ciertos los hechos que se le imputan, además se le impondrá una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

¹⁰⁸ La forma de realizar el cómputo la establecen los artículos 6° y 3°, fracción I, en los que se establece que las notificaciones surten sus efectos a partir del día siguiente en el que hubieren quedado legalmente hechas; los plazos comenzarán a correr al día siguiente en el que surte sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento.

Una vez transcurrido el plazo de quince días y mientras subsista la materia del recurso, y tratándose del primer supuesto que hace procedente el recurso que se estudia, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos; cuando el recurso se interponga contra el exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, como se promovió ante el presidente de la Suprema Corte éste debe turnar el expediente al ministro instructor quien se encargará de establecer fecha para la audiencia de desahogo de pruebas y alegatos.

El ministro instructor elaborará el proyecto de resolución el que será sometido al Pleno, éste determinará en la resolución la sanción en contra de la responsable consistente en lo establecido para el delito de abuso de autoridad, independientemente de cualquier otro delito en que hubiere incurrido con su actuación, esto en el caso de que el recurso corresponda a lo prevenido en el artículo 55 fracción I, en el supuesto de la fracción II, se sanciona iniciando los procedimientos de destitución e inhabilitación.

CAPÍTULO III.

ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES RESUELTAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

A continuación estudiaremos tres controversias constitucionales resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de las cuales haremos el planteamiento de los antecedentes del conflicto; además de lo reclamado por las partes que intervinieron y desde luego, la sentencia que a cada una de ellas recayó a fin de evaluar la eficacia que ha tenido en nuestro país este medio de control de la constitucionalidad.

I. DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA

1. *Antecedentes*

La controversia constitucional que a continuación analizaremos la instauró el Secretario y Síndico Municipal, Ernesto Ortíz Valdivia en representación del municipio de Bolaños del Estado de Jalisco.

Los órganos constituidos demandados fueron: Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, las Legislaturas de los Estados que a continuación se mencionan: Aguascalientes, Baja California Norte, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

A la Cámara de Senadores, como Cámara de origen se le reclamó el proceso legislativo de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, la adición de un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, la reforma del artículo 2º, el haber derogado el

párrafo primero del artículo 4°, la adición de un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III, del artículo 115 de la Constitución Federal.

A la Cámara de Diputados como Cámara revisora se le reclamó la aprobación del Decreto que contiene las modificaciones arriba mencionadas a nuestra Carta Magna.

De las Legislaturas de los Estados citados anteriormente, el acto por el que fueron llamadas a juicio fue la aprobación del Dictamen del Proyecto de Reformas Constitucionales del que se habla, específicamente a las legislaturas de Tamaulipas y Yucatán se les reclamó la omisión consistente en no ejercer la facultad que tienen de aprobar o rechazar las reformas constitucionales

A la Comisión Permanente se le demandó por la realización del cómputo de la votación de las Legislaturas locales y haber declarado que las mismas se pronunciaban por la aprobación de las reformas, cuando aún no recibía los votos de todos los Estados.

Al Presidente de México lo llamaron a juicio por la promulgación y orden de publicación de las reformas constitucionales de mérito, y a todas las autoridades se les reclamó haber incumplido con las obligaciones internacionales contraídas por nuestra Nación en materia de derechos indígenas.

Conviene hacer algunas precisiones sobre este último punto, las obligaciones a las que se referían los demandantes son las derivadas de la ratificación por parte del Estado mexicano del Convenio 169 .

Sobre el particular, no se debe perder de vista que de conformidad con el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental los tratados que estén de acuerdo con la misma serán la Ley Suprema de la Unión, en este orden de cosas, es claro que el Convenio en mención es parte del orden jurídico nacional.

Ahora bien, en este Convenio se reconoció, entre otras cosas, a los pueblos indígenas como sujetos de derechos. El 11 de marzo de 1995 el Congreso de la Unión decretó la Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas en las que se establecieron las bases jurídicas que propiciarán un acuerdo de concordia y pacificación, se planteó que se debían atender las causas que dieron origen a la aparición del conflicto con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, las soluciones a las demandas sociales, políticas y económicas de las comunidades indígenas, en suma, se trataba de erradicar las distensiones, todo lo cual debía hacerse dentro del marco jurídico.

En dicha ley se estableció que el gobierno federal debía pactar con el EZLN las bases para la negociación y la intervención de la Comisión de Concordia y Pacificación, en estas condiciones la primer y única mesa de negociación trató sobre derechos y cultura indígena y el 16 de febrero de 1996 se firmaron los acuerdos sobre esta materia, mejor conocidos como los Acuerdos de San Andrés.

En este punto es donde vinculamos el Convenio 169 y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, se informó a la OIT que estos Acuerdos se celebraban en cumplimiento al Convenio 169 y también es aquí donde encontramos el origen de esta controversia, el problema para el municipio promovente fue que no se le dio seguimiento a las negociaciones y en esa misma medida se desconocieron las obligaciones contraídas.

Respecto a la primera parte del párrafo anterior se debe precisar que es obligación de los miembros de la OIT presentar en la oficina internacional del trabajo una memoria anual sobre las medidas adoptadas para ejecutar los convenios, esa es la razón por la que se informó a dicha organización.

Se presentó una iniciativa de reformas constitucionales al Senado de la República a través del Presidente Vicente Fox Quezada, dicha iniciativa la había elaborado la Comisión de Concordia y Pacificación; finalmente, tanto la Cámara de Senadores, como la de Diputados aprobaron el decreto de reformas de mérito al inicio de este capítulo.

Al respecto, el municipio afectado sostiene que el mencionado decreto se aprobó en perjuicio de los derechos de los pueblos indígenas, toda vez que no se les consultó si estaban de acuerdo con el y esto contraviene lo consagrado en el artículo 6° del Convenio 169, en el que se establece la obligación de los gobiernos de consultar a los pueblos indígenas respecto de los actos de carácter legislativo que incidan en su esfera de derechos, pero no sólo eso, también se deben establecer los mecanismos apropiados a fin de que sus instituciones representativas se pronuncien sobre los mismos, decisiones que desde luego involucran a los pueblos indígenas por lo que éstos de igual manera, deben participar libremente en la adopción de decisiones en los distintos niveles de gobierno que les conciernan.

Si bien es cierto que el titular del Poder Ejecutivo hizo suya la iniciativa propuesta por la Comisión de Concordia y Pacificación, también lo es que una vez que conoció el proyecto aprobado no ejerció los mecanismos legales que impedirían se violentaran los derechos de los pueblos indígenas.

2. Preceptos constitucionales violados

Se reclamó que el decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001 infringía lo establecido por los artículos 4°, 14, 16, 115, fracciones I, II, segundo y tercer párrafos, III, inciso i y V, incisos a, b y c, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4°, 6° y 8° del Convenio 169 de la OIT y diversas disposiciones locales.

Los argumentos que se sostuvieron iban en el sentido de que no se consideró el proceso de consulta y consenso a los pueblos indígenas respecto del decreto de fecha 14 de agosto de 2001, de ahí que a todas las autoridades que intervinieron en el proceso legislativo se les tuvo como órganos constituidos demandados.

Cabe hacer mención de los artículos del Convenio 169 invocados como infringidos y que por lo tanto, son también fundamento de la controversia que se estudia, respecto

del artículo 6° ya veíamos que prevé una serie de garantías a las que el órgano promovente califica de procedimentales,¹⁰⁹ según este razonamiento dicho numeral rige el proceso legislativo en materia susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos indígenas, por lo que infringe también a los diversos 14 y 16 constitucionales, toda vez que no se respetó el debido proceso legal al no consultar la opinión de los pueblos y comunidades indígenas del país y concretamente las que pertenecen al municipio de Bolaños.

La Comisión Permanente al realizar el cómputo de los votos emitidos, resolvió que la mayoría de las Legislaturas se manifestó en favor de la iniciativa, por lo que solicitó al Ejecutivo Federal la promulgación de la misma, pasando por alto que las entidades federativas aún no remitían sus decretos, por lo que no se podía saber en qué sentido habían votado. Por ejemplo, la Legislatura de Puebla aprobó la reforma y el decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial del Estado el 18 de julio de 2001, que fue el mismo día en que la Comisión Permanente realizó el cómputo referido, de tal manera que la Comisión tomó como aprobatorios aquellos decretos que aun no tenía en su poder y así sostuvo que la mayoría de la Legislaturas estaban conformes con la reforma.

En cuanto a las legislaturas de Yucatán y Tamaulipas se les reclamó la omisión consistente en no ejercer la facultad de aprobar o rechazar las reformas constitucionales, y toda vez que en esas entidades hay población indígena es claro que se les impidió participar en el proceso de reforma.

También se reclamó la trasgresión a los numerales 4° y 115 de la Carta Magna en relación con las facultades de organización, administración y gobierno que le corresponde a los municipios, se adujo que en la aprobación de la reforma no se le dio participación alguna, que a consecuencia de la misma hoy es depositario de nuevas obligaciones y que alteró su organización.

¹⁰⁹ Cfr. Sentencia recaída a la controversia constitucional 358/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación.

Las obligaciones a las que se refiere son las contenidas en el artículo 2°, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales en términos generales se refieren al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades indígenas en diversos ámbitos como son salud, educación, economía, recreación, vivienda, creación de espacios para que las mujeres indígenas se integren al desarrollo, vías de comunicación, entre otras.

Al respecto el municipio de Bolaños sostuvo que estas obligaciones desde siempre han sido peticiones dirigidas a los gobiernos del Estado de Jalisco y de la Federación, y hasta hoy no se han cumplido y dijo tener el mandato del pueblo indígena que se encuentra en su municipio para manifestar su desacuerdo en que se impongan estas obligaciones, que sólo corresponden al Estado y al Gobierno Federal.

Se argumentó que jamás se les dio intervención por conducto de sus representantes para participar en la discusión de la reforma lo que conlleva una clara invasión de la esfera de facultades y obligaciones del municipio de Bolaños, pues le impide cumplir con las obligaciones previstas en las disposiciones identificadas con los arábigos 4° y 133 de la Constitución Federal.

En otro orden de cosas, se hizo valer que se impedía al pueblo wixarika (comunidad integrante del municipio de Bolaños) integrar el Ayuntamiento de acuerdo con sus formas específicas de organización, derecho que viene del texto del artículo 4° de la Carta Fundamental y en el diverso 2° se estableció que los pueblos indígenas pueden elegir a representantes ante los Ayuntamientos.

Por otra parte, se alegó la restricción del derecho a la tierra en el sentido de que la reforma les impide recuperar aquellas tierras de las que se les ha privado de forma arbitraria; también se hace nugatorio su derecho al acceso de los recursos naturales pues en la reforma sólo se establece la obligación de conservar y mejorar el hábitat, lo que constituye una privación arbitraria.

Otra facultad de los municipios que se consideró infringida, es la relativa a participar en la formulación de planes de desarrollo regional elaborados por la Federación, las autoridades del municipio de Bolaños interpretaron dicha facultad en el sentido de que cualquier medida de impacto regional que tenga que ver con los Municipios al ser de su interés debían participar.

En diverso concepto de invalidez, se reclamó el incumplimiento de los órganos demandados de guardar y hacer guardar la Constitución, en el sentido de que vulneraron las garantías de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica al no cumplir con el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Federal.

Por lo que hace al titular del Poder Ejecutivo Federal se razonó que se encuentra facultado para emplear los mecanismos de control constitucional, como lo es la controversia constitucional, contra aquellos actos legislativos que vulneren la Carta Magna, en este caso, el decreto de reformas y adiciones a la Constitución de 14 de agosto de 2001.

Otro concepto de invalidez con el que se combatió el decreto en mención, es el incumplimiento de los compromisos internacionales del Estado mexicano, esto en relación con el multicitado Convenio 169.

Desde 1997 y hasta la publicación del decreto de 14 de agosto de 2001, se enviaban distintas recomendaciones al Gobierno mexicano, a fin de que diera la mejor solución a los pueblos indígenas tomando en consideración los Acuerdos de San Andrés. Es así como en ese lapso, México es el centro de atención de diversos organismos internacionales, por ejemplo, en 1997 el Comité para la eliminación de la discriminación racial de la Organización de las Naciones Unidas se manifestaba satisfecho de los avances obtenidos en la materia gracias a la intervención de diferentes comisiones (como la COCOPA y la Comisión de Seguimiento y Verificación de los acuerdos de Paz).

El Comité para la eliminación de la discriminación racial evidenció la inestabilidad de la situación en Chiapas agudizada por la suspensión de las negociaciones. En 1999, la Comisión de expertos de la OIT pidió al gobierno de México le siguiera informando sobre la evolución de las rondas de negociación, el curso que tomara la iniciativa de reformas y solicitó se reexaminaran los problemas de los pueblos indígenas. En el 2000, el Comité de aplicación de Convenios y Recomendaciones sostuvo que los países miembros deben ser capaces de llevar a cabo los acuerdos a los que se adhieren.

La última recomendación vino de parte de la Presidenta Relatora del grupo de trabajo para poblaciones indígenas de Naciones Unidas quien recomendaba se hiciera una reforma legislativa a nivel federal en materia de derechos y cultura indígena a fin de incorporar y regular en leyes específicas el Convenio 169 de la OIT. Pero según el municipio promovente ninguna de estas recomendaciones fueron atendidas por el gobierno mexicano.

3. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En considerando único, nuestro máximo intérprete constitucional sostuvo que la controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal, en razón de que en el catálogo del artículo 105 del ordenamiento citado no se prevé que el órgano reformador ni los actos que realiza puedan ser parte en una controversia, en consecuencia, los mismos no pueden ser revisados por la Suprema Corte.

Apoyan su resolución en dos tesis jurisprudenciales¹¹⁰ en las que se lee que de conformidad con el artículo 135, el procedimiento a través del cual se reforma o

¹¹⁰ Instancia Pleno, Rubro: "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL" Y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", aprobadas con los números 39/2002 y 40/2002, respectivamente.

adiciona la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional pues el Congreso de la Unión y la Comisión Permanente no actúan como órganos ordinarios constituidos, sino como órganos extraordinarios y realizan una función soberana en la que la conformación compleja del órgano y la atribución constitucional no necesitan de ningún tipo de control.

La otra tesis que sustentó la resolución, según la interpretación de la Corte del artículo 105, fracción I, éste tiende a proteger el ámbito de atribuciones de los órganos del Estado y el principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122, contra actos o disposiciones generales que contravengan a la Ley Fundamental, por lo que las leyes, reglamentos, federales, locales o municipales, tratados internacionales se pueden controvertir a través del medio de control que se comenta; sin embargo, dentro de las disposiciones generales no se encuentran las normas constitucionales.

Corresponde ahora analizar la sentencia que recayó a esta controversia constitucional, aunque parece necesario hacer diversas precisiones teóricas en apoyo a las cuales la resolución emitida por el más alto Tribunal del país hubiera sido otra.

Debemos comenzar por destacar el error en que se incurrió al resolver el presente asunto que se sometió a conocimiento de los más grandes especialistas en materia constitucional, el desacierto consistió en considerar que el Congreso de la Unión y la Comisión Permanente realizaron una función soberana, razón que sostuvo que dichos actos no requieren de ningún tipo de control, aseverando que dentro de las disposiciones generales no se encuentran las normas constitucionales, de ahí que no puedan ser revisadas, pretendiendo robustecer tal falacia se hizo hincapié en que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, no establece que las controversias constitucionales procedan contra los actos del poder reformador, esto es, contra la reforma de normas constitucionales.

Sigamos el orden arriba señalado para comenzar a refutar tales razonamientos, en primer lugar encontramos que el procedimiento de reforma establecido en el artículo 135 en el que interviene el Congreso de la Unión y en su caso la Comisión Permanente, así como las legislaturas de los Estados, según la Suprema Corte de Justicia se trata de un procedimiento en el que los órganos mencionados realizan una función soberana.

Lo anterior implica sostener que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente son órganos soberanos cuando actúan en el procedimiento de reforma a la Constitución previsto en el numeral 135, sobre el particular no desconocemos la teoría del constituyente permanente¹¹¹ que varios autores encuentran en el texto de dicho precepto y es la misma que leemos entre líneas en la resolución que se estudia.

En efecto, la Corte al calificar de soberana la actuación del Congreso de la Unión y de la Comisión Permanente nos deja ver una de las características del poder constituyente que lo distingue de los órganos constituidos, como lo es la soberanía en contraposición a la autonomía propia de estos últimos, cuestión que ya habíamos señalado en el segundo capítulo del presente trabajo.

Parece necesario precisar cuál es el contenido del artículo 135 y no me refiero a su transcripción, sino a dejar claros sus alcances en el procedimiento de reforma a la Constitución del país. Tenemos elementos para sostener que el poder que reforma a la Constitución es un poder constituido y no un poder constituyente como lo argumenta la Corte de nuestro país.

Para demostrar lo anterior, sólo hace falta atender a las características de los poderes a que nos referimos, así el poder constituyente es un poder originario, esto quiere decir que no deriva de norma alguna que le conceda determinadas facultades, por lo que se encuentra en una situación de supremacía, de ahí que también se explique que no está

¹¹¹ Algunos autores como Felipe Tena Ramírez señalan que el órgano del que se habla en el artículo 135 constitucional al ser un órgano que sobrevive al autor de la Constitución cuya vida se extinguió con su tarea debe recibir el nombre de Constituyente Permanente, así puede verse en su obra derecho constitucional mexicano.

sujeto a límites, en consecuencia es soberano, es de naturaleza política, nadie duda que este poder tiene la fuerza para imponer las decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado y reiteramos que sus decisiones no se encuentran reguladas previamente.

En contraposición, tenemos las notas distintivas de los poderes constituidos los cuales son derivados, en efecto, son órganos o poderes creados por un acto constituyente, por encima de ellos se encuentran las decisiones políticas fundamentales donde se explica su origen y se les dota de competencia, lo que implica que su capacidad para actuar se encuentra limitada, en consecuencia, son autónomos y deben observar y respetar el orden de atribuciones previsto, de ahí que su naturaleza sea jurídica.

A la luz de los párrafos anteriores, es fácil concluir que el poder revisor de la Constitución no es un poder constituyente, pues al verificarse una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos necesariamente debe hacerse conforme al procedimiento de reforma constitucional establecido en el artículo 135, entonces, su actuación sí está sujeta a límites, por lo tanto, es autónomo y no soberano, porque la soberanía significa ausencia de límites.

De lo anterior, se colige que este poder al ceñirse a un procedimiento preestablecido no es originario sino que está inserto en el orden constitucional por lo que debe acatar lo previsto en el mencionado procedimiento, de ahí que sus facultades sean de naturaleza jurídica pues en el propio artículo 135 se establecen sus límites competenciales.

Si fuera cierto que el órgano revisor de la Constitución es un poder constituyente se debe aceptar que su actuación no tiene por qué sujetarse a límites, lo que implica que ni siquiera debe atender a los procedimientos establecidos para tal efecto, lo que haría nugatorio la previsión establecida en el artículo 135 constitucional, o lo que es lo mismo, no hay razón para someter sus decisiones a ningún tipo de control, tal como resolvió la Suprema Corte de Justicia.

Pero como ya hemos dejado claro, el órgano reformador de la Constitución al ser un órgano constituido sus actos se deben acotar a determinados límites, en consecuencia, es necesario que estén sometidos a control constitucional. Por lo tanto, nuestro máximo intérprete constitucional desde luego que es competente para conocer de los actos derivados del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución.

Ahora bien, en cuanto que en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal no se encuentra prevista la hipótesis normativa en la que el órgano reformador de la Constitución pueda ser parte en una controversia, es menester tener en consideración que si bien es cierto este órgano reformador es el que realiza el procedimiento de reforma en el que interviene el Congreso de la Unión, y las Legislaturas locales concretamente en la controversia de mérito, también lo es que los poderes que intervienen son plenamente identificables como también los actos que cada uno realiza.

“El llamado Poder revisor en nuestro orden constitucional no se traduce sino en el Congreso de la Unión y en las legislaturas de los Estados, según lo previene el artículo 135 de la Constitución; en otras palabras, dicho poder no es un organismo unitario...”, lo que sucede es que “...se instituye una colaboración o cooperación entre el Poder Legislativo Federal y los poderes legislativos de los Estados...” por lo que no es “...un organismo especial, con personalidad propia...”¹¹²

De tal forma que nos queda claro que no es el poder reformador el que promulga y ordena publicar el decreto de reforma correspondiente, sino el Ejecutivo Federal; no es el órgano previsto en el artículo 135 constitucional el que en el procedimiento de reforma hace las veces de Cámara revisora y Cámara de origen; no es el órgano reformador el que lleva a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaratoria de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, sino el Congreso o la Comisión Permanente en su caso; a nadie se le ocurre que sean lo mismo las

¹¹² Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*. 12ª ed., Ed., Porrúa S.A. México, 1999, pp. 371 y 372.

legislaturas de los estados y el órgano revisor de la Constitución, ciertamente no hay en el caso que estudiamos confusión de Poderes en un solo órgano.

Es innegable que la Suprema Corte conforme al artículo 105, fracción I, está facultada para controlar la constitucionalidad de los actos de los órganos constituidos como son el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que infrinjan la órbita de atribuciones de otro órgano constituido como puede ser un municipio.

A efecto de robustecer lo anterior es de advertir que en la jurisprudencia que sirvió de apoyo para resolver la controversia constitucional que se estudia se hicieron algunos razonamientos al tenor de lo siguiente:

De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116, 122 de la propia Constitución con motivo de sus actos ... " ... que contraríen a la norma fundamental.

En línea con lo anterior, si la propia Corte interpreta el artículo 105, fracción I, en el sentido de que a través de la controversia constitucional se resguardan las atribuciones de los órganos constituidos es necesario preguntar si el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001 no se cuestiona su constitucionalidad vía esta controversia, al estimarse que con su promulgación invadió la esfera de competencia del municipio de Bolaños al no darle ninguna intervención.

La transgresión al principio de división de poderes no se puso en duda con la decisión de la Diputación Permanente de aprobar una reforma constitucional, cuando aún no tenía los votos de algunas legislaturas y este acto a su vez no es indicativo de que se pudieran configurar infracciones a la Constitución Federal al ser contrario a lo previsto en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al que

necesariamente se debe ceñir el procedimiento de reforma. Con esto queda plenamente demostrado que la Corte sí debió entrar al estudio del fondo del asunto planteado y no declararse incompetente.

II. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO EN LA QUE SE ACUERDA PROCEDENCIA E INSTAURACIÓN DE JUICIO POLÍTICO.

1. *Antecedentes*

El licenciado Guillermo Valdéz Angulo representante del Poder Judicial del Estado de Jalisco promovió demanda de controversia constitucional en contra del Poder Legislativo del mismo Estado en razón de la invasión de atribuciones que ha ejercido éste en contra de aquél.

El acto origen de la controversia fue la resolución de procedencia e instauración de juicio político emitida por la Comisión de Responsabilidades y sancionada por la Asamblea Legislativa constitutiva del Congreso del Estado en contra del Juez Segundo de lo Penal en Puerto Vallarta, licenciado Joaquín Torres Ángel.

La mencionada autoridad conoció de un asunto en el que se denunció el delito de fraude genérico siendo el sujeto activo Julio Villas Canales, finalmente se dictó sentencia definitiva absolviendo al inculpado, por lo que el Ministerio Público interpuso recurso de apelación.

El procesado Julio Villas Canales solicitó al juez de los autos la devolución de la póliza de fianza que exhibió para que le fuera concedida la libertad provisional, petición que fue negada, Villas Canales nuevamente solicitó al Juez Natural la devolución de la fianza en comento y adicionalmente que se le eximiera de presentarse al juzgado a firmar la lista respectiva, petición que fue acordada de conformidad.

Posteriormente, se resolvió el recurso de apelación en el que se declaró que Julio Villas Canales era penalmente responsable del delito de fraude genérico, esta resolución se recibió en el Juzgado de origen y el licenciado Torres Ángel solicitó al Procurador General de Justicia del Estado se procediera a la reaprehensión de Villas Canales.

Ante estos hechos se presentó escrito ante el Oficial Mayor del Congreso del Estado en el que se solicitó la instauración de juicio político en contra del Juez Torres Ángel por la comisión de delitos en contra de la administración de justicia en perjuicio del sujeto pasivo del delito de fraude genérico. En la mencionada solicitud se hicieron valer diversas irregularidades en el proceso en contra de Villas Canales, tales como la existencia de pruebas suficientes de su culpabilidad, las cuales no fueron debidamente consideradas por el Juez del primer conocimiento, razón por la que se apeló su resolución y la que es evidente, haber devuelto la póliza de fianza y eximirlo de presentarse al juzgado cuando aún no se resolvía la apelación.

La Comisión de Responsabilidades declaró procedente la incoación de la solicitud de juicio político, ante lo que el Poder Judicial del Estado de Jalisco promovió juicio de controversia constitucional pues estimó que con dicho acto el Congreso jalisciense infringía la independencia y autonomía del Poder Judicial.

2. Preceptos constitucionales violados

La demanda se funda en los artículos 14, 16, 17, 21, 23, 25, 49, 94 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos numerales de la Constitución local y otros ordenamientos tales como la Ley Orgánica del Poder Legislativo, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.

En los conceptos de invalidez el representante del Poder Judicial del Estado argumentó que la declaratoria de juicio político contravenía la división de poderes, la

independencia del Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones, y que tales actos constituían una tercera instancia que está prohibida en nuestro país.

En la demanda se lee un apartado de prevenciones en el que se manifiesta que la controversia no debe sobreseerse invocándose la causal prevista en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria porque esta fracción sólo se aplica a las partes en el procedimiento de responsabilidad e instauración de juicio político, no así al Poder Judicial que no es parte en dicho procedimiento.

En este apartado es donde encontramos la confesión de que el Poder Judicial del estado de Jalisco tiene muy claro que el juicio de procedencia sólo incide en las partes que en el intervienen, lo que se traduce en que el afectado por las resoluciones siempre será el funcionario respecto del cual se haga la declaratoria de juicio político, es a él y a nadie más sobre quien recaen los efectos de la mencionada resolución y como efectivamente el Poder Judicial no es parte en ese procedimiento, es inconcuso que ningún interés le asiste para controvertir una resolución de la que no es sujeto, máxime cuando la misma es inatacable; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia no se percató de dicha circunstancia.

También se puede apreciar la transcripción de diversos preceptos de la Constitución Federal respecto de los cuales no se hace señalamiento alguno con el que se genere convicción en el juzgador de que el acto cuya constitucionalidad se pone en duda es contrario a lo previsto en la Carta Fundamental.

Al respecto conforme a la Ley Reglamentaria y criterio constante sostenido por nuestro intérprete constitucional se establece que los conceptos de invalidez prácticamente nunca son insuficientes en virtud de que se prevé la suplencia, pero cuando no hay conceptos de invalidez desde luego se está incumpliendo con la exigencia del artículo 22 de la Ley Reglamentaria de la materia y no hay nada que suplir, cómo se suple lo que nunca se reclamó, lo desconocido.

Debemos destacar que aunque la promovente de la controversia señaló diversos preceptos constitucionales como normas infringidas, lo cierto es que sus conceptos de invalidez se limitaron a insistir en la invasión de competencias en el sentido de que el Congreso del Estado se erigió en revisor de sus actos, con la incoación de juicio político al juez Joaquín Torres Ángel.

No se debe perder de vista que en las controversias constitucionales necesariamente se deben hacer valer contravenciones a la Constitución Federal, hacemos la aclaración porque en otros conceptos de invalidez se argumentaron violaciones a ordenamientos distintos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la que nos permitimos no hacer comentarios al respecto. La contestación a la demanda no pudo ser más contundente se dijo que no existía acto materia de controversia constitucional.

Desde luego, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco negó que hubiera revisado la resolución emitida por el Juez Torres Ángel, que sólo analizó la denuncia de juicio político y al encontrar elementos de prueba en ejercicio de sus facultades decide incoar el juicio correspondiente.

Se hicieron valer como causales de improcedencia la establecida en el artículo 20, fracción III y 19, fracción IV, por no haberse agotado el procedimiento de juicio político y el juicio de garantías. Es fácil percatarnos que los contra argumentos que se hicieron valer no son los acertados, lo único que se consiguió fue generar en el ánimo de los juzgadores, que efectivamente en contra de las resoluciones de juicio político se podían intentar distintos medios de defensa a fin de combatirlos, lo que desde luego es incorrecto.

Por lo que hace al artículo 20, fracción III, que alude a la inexistencia del acto materia de la controversia, la Corte resolvió que no se surtía la hipótesis invocada, porque sí existe el acuerdo económico sancionado por el Congreso en el que se decide incoar juicio político en contra del Juez Torres Ángel.

Y en cuanto a la segunda causal de sobreseimiento que se intentó, la Corte señaló que los conflictos entre el Poder Judicial y el Legislativo del Estado sólo pueden resolverse vía controversia constitucional, por así establecerlo el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

Ambas causales se declararon infundadas, se dijo también que el solo inicio del procedimiento de juicio político es suficiente para afectar el interés del Poder Judicial del Estado de Jalisco, razón por la que no había necesidad de esperar a que el mismo se resolviera. Ahora bien, por lo que hace al pedimento del Procurador General de la República en el séptimo resultando de la sentencia que recayó a la controversia en comento se transcribieron sus conclusiones; en la segunda de ellas se lee la procedencia del juicio y en la cuarta se solicita "...dictar sentencia en donde se declare infundado el concepto de invalidez por no conculcarse los preceptos constitucionales señalados por la actora..."¹¹³

De lo estudiado hasta el momento, es claro que en este caso el Procurador General de la República tenía razón, realmente no existen preceptos constitucionales conculcados y por lo que hace a la procedencia de la controversia, el acto origen de la misma, no la genera de ahí que sostengamos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cometió un grave error al admitirla a trámite.

3. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El Pleno de la Corte sostuvo la competencia para conocer de esta controversia conforme a lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, inciso h de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se pronunció en el sentido de declarar la invalidez de la resolución de procedencia e instauración de juicio político, así como los actos derivados de la misma como lo fue la resolución definitiva de iniciar el juicio político.

¹¹³ Cfr. Resultando séptimo de la sentencia de la controversia constitucional 26/97 publicada en el Semanario Judicial de la Federación.

En cuanto a la legitimación procesal no ponemos en entredicho si el licenciado Guillermo Valdés Angulo sea el representante del Poder Judicial estatal al ser el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, lo que si dudamos es que sea el representante del Juez Joaquín Torres Ángel, es claro que la controversia la promueve el Poder Judicial local, una vez que conoció la resolución de incoación de juicio político en contra del Juez de primera instancia que se menciona.

Antes de entrar al estudio de una controversia se debe analizar la personalidad de quien la promueve, por ser una cuestión de orden público, al respecto se distingue entre la legitimación en la causa y la legitimación en el proceso. La primera de ellas, se identifica con el vínculo que une a quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo que hace valer ante los órganos jurisdiccionales cuando ese derecho es vulnerado; la segunda es un presupuesto procesal que se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales, de lo que se sigue que es condición para la validez formal del juicio.¹¹⁴

En esta línea de pensamiento la teoría general del proceso nos enseña que los presupuestos procesales son los requisitos sin los cuales no puede iniciarse ni desenvolverse válidamente un proceso, pueden mencionarse como tales el juez competente, la capacidad de las partes, una demanda irregular, licitud de la pretensión, legitimación procesal, procedencia de la vía, entre otros.

Particularmente sobre el estudio de la personalidad, es menester precisar que conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 las partes, nos referiremos concretamente al actor, deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que conforme a la ley estén facultados para representarlos.

¹¹⁴ Instancia: Primera Sala, Rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9º época, t. VI, agosto de 1997, p. 468.

En este sentido, la Corte al entrar al estudio de este presupuesto procesal no explica de qué ordenamiento se desprende que el Poder Judicial del Estado represente a sus jueces, de dónde viene su capacidad procesal o legitimación en el proceso y si no hay ninguna norma como lo fue en este caso, pues no olvidemos que la supuesta personalidad se acreditó con la constancia de designación como presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado y por otra parte, cuál es el derecho sustantivo del que es depositario y que con la incoación de juicio político se vulnera, tampoco hay respuesta posible, de lo que válidamente podemos inferir que la parte actora en esta demanda no tiene legitimación en la causa ni el proceso y la consecuencia jurídica de la falta de este presupuesto es la invalidez del proceso.

Debemos criticar la labor de nuestro máximo tribunal, podemos entender mas no justificar que sobre control de la constitucionalidad su experiencia y conocimientos no sean los más destacados, pero que desconozcan los principios del derecho procesal, como ha quedado demostrado, no hay palabras para calificar semejante equivocación, sustento para que la Suprema Corte de Justicia conociera de este asunto.

Se insiste en que en las controversias constitucionales; además, de existir la invasión de competencias, esas atribuciones deben corresponder al órgano que las reclama, sostener lo contrario equivaldría a negar su interés jurídico. Al respecto debemos reflexionar si es al Poder Judicial al que le corresponde resolver los juicios políticos, desde luego, esto no es así, tenemos claro que esa es un atribución del Congreso local entonces, el Supremo Tribunal de Justicia del Estado no puede reclamar para sí la mencionada atribución.

Idéntico razonamiento aplica para el Congreso del Estado que no está juzgando en el asunto del que conoció el Juez Torres Ángel, en ningún momento se están supervisando los fallos del funcionario en mención, de ahí que sea insostenible que se afecte la independencia o autonomía del Poder Judicial.

En otro orden de cosas se sobreseyó oficiosamente "...respecto del acto reclamado de la Comisión de Responsabilidades del Congreso del Estado de Jalisco, consistente en el dictamen formulado con motivo de la solicitud de juicio político...",¹¹⁵ en razón de que al ser un trámite interno no ocasionaba perjuicio alguno a la parte actora. Lo anterior con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105.

Íntimamente vinculado con lo anterior, la Suprema Corte sostuvo el interés jurídico del Poder Judicial del Estado de Jalisco para accionar esta controversia estimando que los actos reclamados eran violatorios de los principios constitucionales como son la distribución de competencias y la división de poderes, razón por la que la parte actora no pudo agotar vía ordinaria alguna y el solo inicio del procedimiento de juicio político es suficiente para afectar el interés del Poder Judicial del Estado.

Es aquí donde la contradicción ya no tiene límites, de un lado se sobresee respecto del acto que el Poder Judicial reclama por estimar que afecta su esfera de atribuciones al considerarse correctamente que es un trámite interno por lo que no le irroga perjuicio alguno al Poder Judicial y por el otro, se justifica el interés del Poder Judicial de Jalisco para promover la controversia a que hacemos mérito señalando que el solo inicio del juicio político es suficiente para causar perjuicio en la esfera competencial del órgano demandante mismo que se da con el dictamen que le recayó a la solicitud de juicio político.

Hay otro error que es necesario evidenciar, nos referimos al razonamiento insostenible de nuestro máximo intérprete constitucional para hacer nugatorio el principio que rige en el juicio político, nos referimos al carácter inatacable de las resoluciones que en ellos se pronuncien.

¹¹⁵ Considerando quinto de la sentencia de la controversia constitucional 26/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación.

En efecto, el ministro instructor dijo no desconocer la definitividad de las declaraciones de la Cámara de Diputados y Senadores, sin embargo, resulta que con la reforma al artículo 105 también se trastocó el contenido del artículo 110 de la Constitución Federal.

Así es, como el artículo 105 fue reformado el 31 de diciembre de 1994 automáticamente se introduce una modificación a la norma general contenida en el artículo 110 porque este precepto ya se encontraba vigente con anterioridad a la reforma. Como es notorio, tenemos infinidad de elementos ya no se diga para analizar, porque esta operación lógica requiere de cierto estudio y en este caso basta la simple lectura para darse cuenta de la falacia disfrazada de considerando; nos permitimos hacer un paréntesis para recordar que los considerandos son la parte medular de las sentencias, es aquí donde se plasman las conclusiones y opiniones del Tribunal, resultado de la confrontación entre las pretensiones y las resistencias, se trata de los razonamientos últimos en los cuales encontramos la explicación de los resultandos.

Con lo anterior sólo queremos destacar la trascendencia de las conclusiones que se mencionan y que a continuación analizaremos al ser particularmente importante en razón de que en éste encontramos el sustento para desconocer la inatacabilidad de las resoluciones dictadas en juicio político.

En esta tesitura, es falso que el supuesto que invoca contenido en el artículo 105 se reformó en 1994, pues tal como estudiamos en el capítulo primero al referirnos a los antecedentes históricos, la hipótesis referida la encontramos en la Constitución de 1917, al igual que la relativa al artículo 110 de la Constitución Federal, por lo que hace a la inatacabilidad de las resoluciones dictadas en juicio político, entonces ambas disposiciones vienen del texto original de la Constitución de Querétaro, de ahí que sea insostenible la existencia de alguna modificación misma que sirvió de principio para establecer la procedencia de la controversia que se estudia.

Como vemos, el ministro instructor no sólo se equivoca al señalar el momento donde las disposiciones aludidas son derecho vigente en nuestro país, sino que hace depender de esta apreciación errónea la impugnación de una resolución de la Cámara de Diputados y Senadores emitida en relación a la incoación de juicio político.

Otro punto que es necesario atender es el relativo a los planteamientos de nuestro máximo Tribunal en relación con una buena parte de la sentencia, se hace alusión a disposiciones federales cuando se trata de un juicio político de una entidad federativa, razón suficiente (por decirlo de alguna manera porque desde luego no estamos de acuerdo en que se revisen las resoluciones del Congreso local en materia de juicio político) para resolver con fundamento en los preceptos de la Constitución y leyes locales.

En este sentido, la Corte tal vez trató de ser congruente con los criterios con los que ha resuelto sobre la base de las violaciones directas a la Constitución y por eso se refiere a lo prevenido en el artículo 110 de la Constitución Federal. Sin embargo, al resolver con fundamento en el artículo 110 de la Constitución Federal, desatiende el diverso 109 del mismo ordenamiento, alejándose del mandato constitucional al hacer ineficaces con su resolución la ley sobre responsabilidad de los servidores públicos y diversas normas que prevén la sanción a servidores que incurran en responsabilidad en el Estado de Jalisco, mismas que se invocaron en el escrito de contestación de demanda y que el máximo Tribunal no atendió.

Lo anterior quiere decir, que si conforme al artículo 109 constitucional, se faculta a las Legislaturas de los Estados, no sólo a legislar en materia de responsabilidad de servidores públicos, sino a sancionar, incluso mediante juicio político acorde con las prevenciones contempladas en el mismo numeral, mismas que se refieren a la procedencia del juicio político y de una interpretación armónica del artículo 108 de la Constitución Federal en el que se establece que en las Constituciones locales se precisará quiénes se reputan como servidores públicos para efecto de responsabilidades en que incurran al desempeñar un empleo, cargo o comisión en el

Estado, de lo que se sigue que es facultad exclusiva de los Estados exigirles responsabilidad política a sus servidores en el ámbito de sus atribuciones.

Ahora bien, en la Constitución de Jalisco en acato al mandato constitucional arriba referido, se recoge en lo aplicable la responsabilidad de los servidores públicos en materia federal y concretamente en la disposición identificada con el arábigo 97, se prevén las etapas que se han de seguir en el juicio político y, desde luego, lo más importante quiénes son sujetos del mismo y entre ellos están los jueces de primera instancia.

El primer párrafo del artículo 109 se refiere al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados y remite al diverso 110 para las sanciones, en la parte final se lee que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables y la naturaleza del juicio político no cambia, es única, esto es, la institución sigue siendo la misma, con sus mismos principios se presente en el ámbito local o en el federal.

En atención a lo anterior, apliquemos un principio general de derecho que es del tenor siguiente: la autoridad sólo puede hacer aquello que le esté expresamente permitido, así las cosas, es evidente que acorde con los preceptos de la Constitución Federal arriba mencionados las legislaturas locales sí pueden legislar en materia de responsabilidad de servidores públicos y hacer efectiva esa responsabilidad a través de sanciones y si la Ley Suprema así lo establece nos queda claro que la Corte nada tiene que atender en estos casos.

Lo contrario nos llevaría a sostener el siguiente planteamiento, si las legislaturas locales ejercen sus facultades constitucionales de destitución de funcionarios de otros poderes, una vez que se siguió el juicio correspondiente incurre en invasión de competencias.

Como se ve, lo arriba anotado es un contrasentido, en ningún caso es admisible que al hacer uso de facultades que conforme a la ley le corresponden a determinado órgano

invada otro ámbito de atribuciones y si no hay tal exceso, de dónde proviene la facultad de la Suprema Corte de Justicia para revisar esos actos y si acaso hay respuesta a esta pregunta resultará que dicho tribunal no sólo tiene la última palabra en control de la constitucionalidad, sino también en control político.

No se debe olvidar que en materia de juicio político, sólo se suspende al funcionario, no existe una pena, sólo se trata de averiguar si el funcionario en cuestión merece la confianza pública, o lo que es lo mismo, determinar si debe o no permanecer en el cargo para lo que debe estar en las mismas condiciones que cualquier ciudadano; es decir, sin fuero, y el juicio al que se somete es meramente político. Sobre esta última afirmación la misma Suprema Corte de Justicia ha sostenido que los asuntos del ámbito político le son ajenos, entonces menos entendemos la razón por la que analizó un asunto de esta índole.

Es claro que la Suprema Corte de Justicia no debió dar trámite al asunto que en estos términos se le planteó, es de explorado derecho que las resoluciones de juicio político son definitivas e inatacables, lo que significa que ninguna autoridad puede reemplazar a la Cámaras en posterior conocimiento, por lo que hace a la decisión que se adopte en razón de que la naturaleza del juicio en cuestión es eminentemente política

Al establecerse que las resoluciones pronunciadas en juicio político son definitivas e inatacables, significa que en contra de ellas no procede recurso ordinario o extraordinario alguno, la razón creemos es la ausencia de una jurisdicción superior que pueda conocer de los asuntos que emite un órgano como autoridad superior en la materia.

En este orden de ideas resulta innegable que lo mismo se aplica en el ámbito local, basta recordar que en la Constitución Federal conforme al arábigo 109 es facultad y obligación de los Estados legislar en materia de responsabilidad de los servidores públicos incluyendo el juicio político.

Por lo que hace a las resoluciones dictadas en juicios locales sólo inciden en el ámbito interno de cada entidad, y no tendría ningún sentido que los Estados gocen de la facultad de regular la responsabilidad de sus servidores públicos si esos procesos de cualquier manera llegarán a conocimiento de la Federación y no a través del Congreso de la Unión sino de la Suprema Corte de Justicia quien impondría la última palabra.

De lo anteriormente estudiado, se impone reconocer la improcedencia de la controversia planteada, en efecto, al no justificarse el interés jurídico por parte del demandante poder judicial local, respecto de la destitución de un funcionario de dicho poder que deriva de un juicio político en el que el órgano competente declaró de manera inatacable que ha lugar la incoación de juicio político, afirmamos que no afecta en nada al Poder Judicial en sí mismo considerado.

Se reitera que en las controversias constitucionales sólo pueden ser parte los órganos constituidos y no es dable confundir al órgano con su titular, o lo que es lo mismo, nadie se atrevería a sostener que las personas morales son lo mismo que las físicas, luego entonces, al distinguirse con toda nitidez que una cosa es el Poder Judicial y otra los jueces que lo integran, se concluye, siendo congruente que cualquier sanción que se imponga a éstos no trasciende a aquél.

Por lo tanto, debemos dejar fuera todos los elementos extraños a una controversia constitucional, es decir, primero se debe analizar quién la promueve y a quién se demanda, si es que son órganos constituidos podemos seguir adelante con el estudio del acto que se controvierte y si el mismo nos hace dudar de la invasión de esferas competenciales acotadas en la Constitución Federal, entonces tenemos elementos para conocer el fondo del asunto planteado, de lo contrario, no se colman los supuestos que hacen procedente este medio de control constitucional.

III. LÍMITES ENTRE LOS MUNICIPIOS DE TARÍMBARO Y MORELIA

1. *Antecedentes*

El síndico del municipio de Tarímbaro, Michoacán promovió controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del Congreso, del Gobernador y del Secretario de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, en demanda de la nulidad del acuerdo legislativo en el que se pretendió resolver un conflicto de límites entre los municipios de Tarímbaro y Morelia.

Los municipios de Tarímbaro y Morelia pertenecientes al estado de Michoacán son vecinos, pero sus límites no se encuentran debidamente especificados y debido al crecimiento de la ciudad de Morelia, ésta ha invadido territorio que le corresponde al municipio de Tarímbaro.

Tanto el municipio de Morelia como el de Tarímbaro, en diversas ocasiones solicitaron la intervención del Congreso, a efecto de dirimir estos conflictos por lo que este último presentó ante la legislatura del Estado una solicitud en la que pedía: se marcaran los límites territoriales entre ambos municipios y que se decretara la segregación del fraccionamiento "Los Ángeles" del municipio de Morelia y su incorporación al de Tarímbaro.

La solicitud se hizo el 1° de octubre de 1996 y el emplazamiento al municipio de Morelia el 15 del mismo mes y año, en el que sólo se les da a conocer lo referente al fraccionamiento "Los Ángeles", por lo que la contestación la acotaron en esos términos, a partir de entonces y durante todo el procedimiento los Ayuntamientos nunca intervinieron en el proceso.

A esta petición recayó un acuerdo legislativo emitido por el Congreso, mismo que constituye el acto que originó esta controversia. El acuerdo de la Legislatura declaró improcedente la solicitud de segregación del municipio de Morelia del fraccionamiento

“Los Ángeles” y su incorporación al municipio solicitante y soslayó lo relativo a la delimitación de los espacios territoriales de los municipios.

El municipio de Tarímbaro ante diversas irregularidades cometidas por la Gran Comisión del Congreso envió oficios a aquella e incluso al Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo y a su Secretario de Gobierno, insistiendo en que se le diera respuesta a la solicitud presentada, sin embargo, sólo se dictó el acuerdo legislativo antes mencionado.

El municipio de Tarímbaro contra la resolución que se comenta, presentó demanda de controversia constitucional, en razón de que estimó que la omisión de la Legislatura propicia que no se conozca con certeza el territorio sobre el cual puede ejercer sus facultades, lo que apareja la afectación del ámbito competencial del municipio de Tarímbaro.

2. Preceptos constitucionales violados

El municipio de Tarímbaro consideró que se infringía en su perjuicio el artículo 115 de la Constitución Federal, en razón de que progresivamente se ha disminuido su territorio debido a la invasión del municipio de Morelia y ante esta circunstancia el Congreso del Estado que conforme al artículo 6° de la Ley Orgánica Municipal es autoridad competente, para crear y suprimir municipios, así como modificar su territorio y resolver las cuestiones de competencia jurisdiccional por límites intermunicipales que se susciten, no resolvió lo conducente.

Al respecto, el municipio promovente adujo que con estos actos se vulneraba la soberanía del municipio, debemos insistir en que no se debe hablar de soberanía respecto de las partes integrantes de la Unidad Política Federal, misma que detenta un atributo considerado único e indivisible, como lo es la soberanía.

Si el municipio de Tarímbaro fuera soberano no hubiera promovido la controversia que se estudia, en efecto, en ejercicio de su poder soberano el "Fraccionamiento los Ángeles" sería parte de su municipio con sólo decidirlo, pero como estamos hablando de un municipio integrante de una entidad federativa, aquél puede realizar determinados actos y realizar ciertas facultades por medio de sus autoridades, esto es, el municipio está facultado a solicitar al Congreso local que resuelva los conflictos limítrofes que posiblemente afectan su autonomía, pues otro órgano constituido está interviniendo apropiándose para sí de facultades como el cobro de impuestos en territorio que le pertenece al órgano demandante.

También consideró el municipio de Tarímbaro que se vulneraban los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, en virtud de que "...el pueblo ejerce su soberanía en el municipio libre..." y este "... es la base de la división territorial de la organización política y administrativa del Estado...", por lo que las demandadas tienen la responsabilidad de efectuar los trabajos físicos de deslinde para que efectivamente el municipio libre sea la base de la división territorial.¹¹⁶

Por qué se insistió tanto en que el municipio libre es la base de la organización territorial, la respuesta es que el Congreso estatal al resolver la petición formulada por el municipio de Tarímbaro, funda el acto del que se habla en un ordenamiento denominado Ley Orgánica de División Territorial que data de 1906.

Al respecto, conviene hacer algunas precisiones, en primer término esta ley es anterior a la Constitución de Querétaro que actualmente nos rige y también es anterior a la creación del municipio de Tarímbaro.

Esto se traduce en que, conforme a la Ley Orgánica de División Territorial para el régimen administrativo del Estado, el territorio se divide en Distritos, Municipalidades y Tenencias, entonces la base de la organización territorial no es el municipio libre como

¹¹⁶ *Cfr.* Sentencia de la controversia constitucional 27/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación.

lo exige la Constitución Federal, de ahí, que resulta inconcuso que es imposible aplicar la ley en que fundó el Congreso estatal su resolución.

En efecto, la Comisión Permanente del Congreso del Estado sostuvo que en la Ley Orgánica de División Territorial del Estado de Michoacán, se encuentra determinada la delimitación de los municipios de Tarímbaro y Morelia. Por lo que, se alegó que conforme a la Ley Suprema la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados es el Municipio Libre, este argumento pretendió ser el hilo conductor para sostener que el Municipio Libre al ser parte de la Federación tiene derecho a participar directamente en los asuntos relativos a sus intereses. En consecuencia el municipio de Tarímbaro tiene derecho a que se atienda a sus peticiones procediendo a realizar los trabajos de deslinde entre los municipios que son partes en esta controversia.

Se debe advertir la problemática que suscitó no tener definidos los límites entre los municipios que se mencionan, tales como no saber a quién le correspondía dar el servicio de seguridad pública, los pagos de licencias municipales e impuesto predial, que se pagan en el Municipio de Morelia y se ve con más claridad en el fraccionamiento "Los Ángeles", en el que sus habitantes están registrados en el padrón electoral de Tarímbaro, pero es en el municipio de Morelia donde se les cobran las licencias de giros comerciales; además, algunas dependencias de la administración pública estatal y federal consideraban al fraccionamiento "Los Ángeles", como parte del municipio actor.

En otro concepto de invalidez se estableció que el acuerdo de la Legislatura es contrario al artículo 115, en relación con los diversos 39 a 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se hizo una incorrecta interpretación del artículo 6° de la Ley Orgánica Municipal en donde se fundó la resolución de sólo tomar en consideración lo relativo al fraccionamiento "Los Ángeles", porque en relación con la solicitud de definir los límites se debe escuchar la opinión de la población y de las autoridades municipales en conflicto, cuestión que no ocurrió.

Se argumentó que también se violaban los artículos 14 y 16 constitucionales relativos a las garantías de audiencia y legalidad, en razón de que el acuerdo legislativo no motiva ni fundamenta por qué no se atendió a la solicitud de demarcación de límites, lo que va en contra de lo previsto en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Jalisco.

En el mismo sentido, se dijo que al no seguirse la normatividad establecida en la Ley Orgánica del Congreso del Estado, se infringía la garantía de debido proceso, toda vez que la Comisión nombrada por el Congreso no estaba compuesta por diputados, como lo indica dicho ordenamiento, no se pidió la opinión de la comunidad del fraccionamiento "Los Ángeles", a fin de saber a qué municipio querían pertenecer y en el lapso que transcurrió entre la solicitud al Congreso de Jalisco y la emisión del acuerdo legislativo nunca se le dio intervención al municipio de Tarímbaro.

Otra argucia para robustecer lo anterior es que el Congreso sólo resolvió una parte de la litis planteada, es decir, su resolución es contraria a lo que conocemos como principio de exhaustividad que debe prevalecer en todas las sentencias. Nos queda claro que el municipio promovente pretendió que la resolución del Congreso, que es un acto meramente administrativo, le sea aplicable lo previsto para una sentencia que es un acto de carácter jurisdiccional, sobre este planteamiento volveremos más adelante, por el momento sólo adelantaremos que este es uno de los elementos fundamentales para que la Corte se negara a conocer del presente asunto.

Las demandadas, desde luego, sostuvieron que el acuerdo legislativo está apegado a derecho y que jamás se negaron a resolver el conflicto de límites territoriales y el Ayuntamiento de Morelia, Michoacán (tercero interesado) adujo que no se violaban las garantías individuales, ni los preceptos de la Constitución Federal ni local que invocó el municipio de Tarímbaro.

Conviene hacer énfasis en la contestación a la demanda por parte del Gobernador de Jalisco y su Secretario de Gobierno que fue en los términos que a continuación se anotan: al ser el Congreso del Estado la autoridad competente para resolver el conflicto

jurisdiccional planteado, el Gobierno no puede inclinarse por alguno de ellos, sin violar la autonomía del otro.

Tal vez en el argumento no se emplearon los conceptos más atinados, pero no hay duda que efectivamente el Gobierno del Estado nada tendría que hacer en un problema como el que se presentó, en razón de que la competencia corresponde al Congreso jalisciense y si continuara el conflicto, sin duda, debe intervenir nuevamente.

Por su parte, el Procurador General de la República emitió pedimento en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación era competente para resolver la controversia constitucional planteada, entre otras razones, porque el Congreso estatal violentó en perjuicio de los municipios de Tarímbaro y Morelia, los artículos 14 y 16 de la Constitución de la República y solicitó se decretara la validez del acuerdo impugnado y se emitiera otro conforme a lo prevenido por la Ley Orgánica Municipal y en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Michoacán.

3. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En el primer considerando se sostiene la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la controversia constitucional promovida con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque aun cuando no se precisa "...la procedencia de dicha vía en tratándose de actos surgidos entre uno o varios Poderes de un Estado y uno de sus municipios...", lo cierto es que la ley reglamentaria del precepto en cuestión, "...en su artículo 10, fracción II, señala que tendrá el carácter de parte demandada en las controversias constitucionales, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia...".¹¹⁷

¹¹⁷ Cfr. Considerando primero de la sentencia de la controversia constitucional 27/97.

Lo anterior, permite ver el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de encontrar en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las hipótesis que dan lugar a una controversia constitucional, es decir, que fuera de las hipótesis previstas en el mencionado numeral la controversia sería improcedente.

De ahí, que en principio la controversia entre varios poderes de un Estado y uno de sus municipios no sería procedente, según esta interpretación normativista. "Antes de la reforma constitucional de 1994, no era muy claro si el municipio podía ser parte de una controversia constitucional...", se decía que no era un poder público.¹¹⁸

Al respecto, debemos hacer mención de la resolución de 7 de noviembre de 1991 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en la que "...definió de manera clara y tajante que el municipio era uno de los sujetos legitimados en las controversias al ser un poder público como los estados o la Federación".¹¹⁹

Ahora bien, es innegable que el municipio conforme al artículo 115 constitucional ejerce las atribuciones que dicho precepto establece sin la interferencia de ningún otro órgano del Estado, lo que nos habla de la autonomía de la que son depositarios, misma que se refleja en sus actos de gobierno, nadie pone en duda su competencia legislativa, todas estas características nos llevan a la conclusión de que el municipio es un órgano constituido.

Si nos apegamos al razonamiento vertido por la Corte para la procedencia de la controversia en la que sólo se analiza la parte demandada a la luz de la ley reglamentaria, llegaríamos al absurdo de que la parte demandante (para ser acordes con el considerando) puede ser cualquier entidad, siempre que su contraparte emita, promulgue o pronuncie el acto objeto de la controversia, aun cuando tal hipótesis no

¹¹⁸ Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Boletín Mexicano de Derecho comparado, *op. cit.* p. 461.

¹¹⁹ *Ibidem.* p. 463.

esté prevista en la Constitución, pero conforme a la Ley Reglamentaria sí sería competente.

O bien, podemos hacer una interpretación de la iniciativa presidencial, (dicho sea de paso también aparece en el considerando primero) incluso del dictamen que le recayó, el planteamiento sería el siguiente: cuando se suscite un conflicto de rango constitucional entre dos o más poderes de un mismo Estado y la única vía de solución pueda ser la controversia constitucional y aun cuando no se haya plasmado en el actual texto del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que la iniciativa presidencial se hizo con el objeto de que la Suprema Corte conociera de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

De tal forma, como este es un conflicto del orden municipal que la realidad está planteando, la Corte es competente para conocer de él, aun cuando ni siquiera se haya pensado en ponerlo entre los supuestos de la iniciativa de reforma, o lo que es lo mismo, no importa lo que haya aprobado el Congreso de la Unión, si el Presidente dijo en su iniciativa que la Suprema Corte como Tribunal Constitucional está facultada para conocer de estos conflictos tiene el deber de resolverlos.

El anterior razonamiento, si es que se le puede considerar tal, puede parecer descabellado y cualquier adjetivo que se proponga parecería insuficiente, sin embargo, se hace notar que es similar al que emitió el ministro Genaro David Góngora Pimentel, es decir, que esta interpretación está autorizada y en más de una sentencia de la Corte podemos ver la manera en que remiten a la iniciativa presidencial para resolver los asuntos que se someten a su decisión.¹²⁰

Corresponde ahora analizar el acto cuya invalidez se demandó, el acuerdo emitido por el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. En términos del Reglamento del

¹²⁰ Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Conflictos Limítrofes entre municipios*. Serie Debates Pleno, México, 2001, p. 7.

Congreso de Michoacán toda resolución tendrá el carácter de Ley, Decreto o Acuerdo. En el presente lo que se dictó fue un acuerdo que tiene las características de un acto administrativo y desde luego se refiere a una situación particular y concreta.

Ya habíamos anunciado lo que el municipio de Tarímbaro alegó sobre el particular, en el sentido de que el acuerdo legislativo se emitió en contravención del Código de Procedimientos Civiles del Estado, en razón de que debe cumplir con los requisitos de fundamentación, motivación y exhaustividad.

Así es, el municipio de Tarímbaro hizo valer la violación a principios que son propios de las sentencias y la resolución emitida por el Congreso desde luego no es una sentencia, sino un acuerdo legislativo, y de aquí es donde también se alega la violación a garantías individuales.

La pregunta que de inmediato surge es ¿qué resolvió la Corte al respecto?, lo sorprendente es que no hizo ningún pronunciamiento sobre el particular, así se lee en el considerando sexto de la resolución en el que señaló la necesidad de que el Congreso del Estado fijara materialmente los límites de los municipios en conflicto y como "...eventualmente puede repercutir en lo resuelto respecto de la solicitud de segregación del fraccionamiento "Los Ángeles", la citada autoridad demandada deberá atender en primer término la primera solicitud referida y, por ende se hace innecesario analizar los conceptos de invalidez que se alegan respecto de la resolución de la segunda petición precisada anteriormente".¹²¹

Lo anterior sólo deja claro que al igual que el Congreso del Estado de Michoacán la Suprema Corte también dejó de resolver lo conducente. Era imprescindible que nuestro máximo intérprete constitucional fijara su postura respecto de los conflictos en que se someta a su consideración cuestiones de legalidad, aunque finalmente al pronunciarse en el sentido de declarar la invalidez del mencionado acuerdo, es evidente que aceptó

¹²¹ Cfr. Considerando Sexto de la Controversia Constitucional 27/97.

que en controversias constitucionales se puede reclamar la legalidad de los actos emitidos por los órganos constituidos.

Cómo puede excusar la responsabilidad de resolver un conflicto que va más allá de sostener que el Congreso del Estado sí tiene facultades para resolver sobre la modificación del territorio de los municipios, y por lo tanto, de sus límites intermunicipales, cuestión que además parcialmente resolvía el acuerdo impugnado.

Finalmente, el mal llamado Tribunal Constitucional al declarar la invalidez del acuerdo legislativo, desde luego, afectó lo resuelto respecto del fraccionamiento "Los Ángeles", entonces, sí era necesario analizar lo que se esgrimía en contra de esa segunda petición.

Del examen que se hizo de esta controversia sólo se resolvió lo relativo al Congreso del Estado, declarando si estaba o no facultado para resolver conflictos jurisdiccionales por límites intermunicipales, cuestión que además ni se debatía. No se tomó en consideración que los derechos y obligaciones de los municipios sólo se pueden ejercer dentro de sus jurisdicciones, por lo que es necesario que su territorio esté delimitado con precisión, lo que además constituye un derecho conforme al artículo 115.

Finalmente, la Corte se pronunció por declarar la invalidez del acuerdo legislativo y ordenó al Congreso estatal resolver en su integridad la petición hecha por el municipio de Tarímbaro, debiendo fijar materialmente los límites entre los municipios de Morelia y Tarímbaro.

Adicionalmente, se estableció que no podían disponer de los ingresos que por concepto de derechos, contribuciones o cualquier otro recurso económico análogo, perciban con motivo de la jurisdicción que están ejerciendo respecto de la zona en conflicto, hasta que la legislatura estatal resolviera a qué municipio pertenece el fraccionamiento "Los Ángeles".

Es necesario señalar que conforme al artículo 115, fracción IV, los municipios tienen el derecho de administrar libremente su hacienda y esto se aplica en el ámbito económico y financiero y nos parece excesivo que la Corte haya resuelto que alguno de los municipios tendrá los ingresos que se obtengan de la jurisdicción en disputa hasta que lo resuelva la legislatura estatal, aunque mientras tanto, cómo supuso la Corte que los municipios prestarían los servicios a que están obligados si no tienen ingresos o al menos una parte de ellos no está disponible.

De esta forma el sentido en que se venía resolviendo cambió radicalmente con la sentencia recaída a esta controversia, se había establecido que sólo era materia de controversias constitucionales aquello que versara sobre la invasión de competencias, en tanto que tal invasión suponía una violación a la parte orgánica de la Constitución, por lo que cualquier planteamiento distinto escapaba de la competencia de la Corte.

Sostenemos que la Corte debió declararse incompetente para conocer de un asunto que sólo debe ser resuelto en el ámbito interno del Estado, sin que sea dable que la resolución definitiva emitida por autoridad competente pueda ser revisada vía controversia constitucional.

Es decir, de aceptarse la procedencia de una controversia constitucional para revisar una resolución que sólo incide en el ámbito interno del Estado, se vulnera la autonomía de la que éstos son depositarios conforme al artículo 40 constitucional, al decidir sobre aspectos que son de su competencia.

De aceptarse la procedencia, como se hizo en este caso, más bien nos queda la idea de que se promovió algo así como un amparo directo al reclamarse violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales, pero esto es lo que la Corte denominó violaciones indirectas a la Constitución Federal y ante ellas según criterio sostenido sí es procedente la controversia constitucional.

Resulta paradójico en más de un sentido que pretendiendo defender aunque sea indirectamente a la Constitución, esta se viole directamente al convertir en letra muerta la autonomía de los Estados. Como hemos visto a lo largo de este trabajo, conforme a la exposición de motivos de la iniciativa presidencial y a las declaraciones emitidas por los ministros de la Suprema Corte del país; si el medio de control de la constitucionalidad que venimos estudiando sirve para la defensa del sistema federal, cómo es posible que se utilice para que el Poder Judicial Federal intervenga en las decisiones emitidas por autoridad competente de un Estado.

Lo anterior sólo nos deja ver que debido a la "vinculación tan estrecha al juicio de amparo..." que tienen los ministros de la Corte los "...lleva con facilidad a realizar enfoques en cuestiones de controversias constitucionales como si fuera un juicio de garantías..."¹²².

Esto es claro en la demanda promovida por el municipio de Tarímbaro en la que se reclama la violación al debido proceso por no cumplirse con determinadas formalidades, no olvidemos que precisamente en esta violación de garantías el Procurador General de la República afirmaba la procedencia de la controversia constitucional.

Una solución que desde luego no tendría fundamento constitucional es que la Corte emitiera una tesis cuyo rubro sería: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FEDERACIÓN, ESTADOS Y MUNICIPIOS SON DEPOSITARIOS DE GARANTÍAS INDIVIDUALES", este sería el único eslabón que permitiría aplicar en las controversias constitucionales los artículos 14 y 16 constitucionales como violaciones a la Constitución Federal.

Sólo así sería inobjetable tal aseveración, en virtud de que conforme a la Ley de Amparo la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación es obligatoria, pero no por que tenga la razón jurídica, sino por que así lo establece la ley.

¹²² Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación., *op. cit.* pp. 33 y 34.

No se debe perder de vista que si bien es cierto todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, también lo es que esta formalidad obedece a la garantía de legalidad prevista en la Constitución Federal en favor de los gobernados y no de los gobernantes, no de las mismas autoridades frente a otras.

Es innegable que los ministros no sólo resuelven como si fuera un juicio de amparo, lo verdaderamente alarmante es que la misma Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II es similar a la Ley de Amparo. Si la Corte fuera un Tribunal Constitucional, como dice ser, únicamente debería estar en su competencia el examen de los actos que se sometan a su consideración a la luz de la Constitución General y no del derecho ordinario.

En esta tesitura, estamos convencidos que este tipo de actos no pueden ser revisados por el Poder Judicial Federal, en virtud de que inciden exclusivamente en el régimen interno de los Estados y que además no constituye una invasión de competencias, nadie podría afirmar que el Congreso del Estado al resolver en ejercicio de sus atribuciones esté invadiendo las de otro órgano.

La invasión del Poder Judicial Federal en la esfera competencial del Poder Legislativo local, consumada con esta resolución, cómo puede combatirse, cómo exigir responsabilidad a los ministros que resuelven que los órganos constituidos tienen garantías individuales.

Qué es lo que sucede cuando la Corte está dando los primeros pasos en esta materia, cuando después de casi diez años que se verificó la reforma que incluyó en el orden constitucional mexicano a las controversias constitucionales, los ministros siguen investigando el alcance de las facultades que les autoriza el artículo 105, pues se cometen errores como sea ha demostrado con las resoluciones que se estudiaron en este capítulo.

Tenemos la experiencia de como con el paso del tiempo o mejor dicho por el desconocimiento en materia de control de la constitucionalidad el juicio de amparo ha sufrido una degeneración, creo que los mismos resultados se obtendrán en lo que respecta a las controversias constitucionales si no hay claridad en el objeto de las mismas, y peor aún, la Suprema Corte de Justicia se convertirá en un súper poder, porque no sólo tendrá en materia de controversias constitucionales el control propiamente de la constitucionalidad, también el de legalidad como en esta última controversia que estudiamos, y el control político tal como lo pudimos corroborar con la segunda controversia de este capítulo.

Entonces, se convertirá en revisora de todos los actos que quiera resolver y en los que no tenga claridad porque no termina de dilucidar el alcance de las controversias constitucionales, como en la primera que analizamos en este apartado, pues simplemente se declarará incompetente para conocer, aun cuando sí esté facultada para pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Ante estas resoluciones en las que vimos desfilan la contradicción, la negación de los principios generales del derecho, la incertidumbre a la que someten a las partes en las controversias constitucionales al abandonar los criterios con que resuelven y aplicar otros fundados en interpretaciones de la iniciativa presidencial, cuando lo que se debe interpretar es la ley, que dicho sea de paso es el resquicio a través del cual la Suprema Corte se permite resolver, como lo ha venido haciendo.

Se impone reconocer que debemos empezar con la revisión de lo previsto en el artículo 105 fracción I, a fin de establecer, si es debido a la mala estructura con la que fue diseñado este medio de control de la constitucionalidad la razón por la que nuestro máximo intérprete constitucional no atina a pronunciarse conforme a derecho, o bien, si la razón es que no todos los ministros de la Corte son especialistas en la materia, cuestión que es fundamental pues ya decíamos en otro lugar de este trabajo, que el monopolio de este control pertenece a los Tribunales Constitucionales como se hace llamar la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO IV.
PROPUESTA DE REFORMA EN MATERIA DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS

I. PRECISIONES TEÓRICAS

Consideramos que una buena parte de los errores que en materia de control de la constitucionalidad que existen en el sistema jurídico mexicano, encuentran su causa en la patente confusión de los autores del proyecto de reforma judicial donde establecieron como si fueran lo mismo las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos.

No debería existir duda de que todos los supuestos previstos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son controversias constitucionales, toda vez, que en dicho precepto se hace mención expresa de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se verifiquen entre los poderes constituidos que se establecen, excepto aquellas que se refieran a la materia electoral; y más aún en determinados incisos se enfatiza que el conflicto versará sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones generales de los órganos constituidos.

Sin embargo, si lo anterior lo confrontamos con lo estudiado en el segundo capítulo de este trabajo, nos damos cuenta de que no son lo mismo y aun cuando en los proyectos de Ley Reglamentaria, sin descuidar que este proceso se verificó con posterioridad a la reforma constitucional, concretamente el del Partido Acción Nacional planteaba como dos tipos de controversias a las controversias constitucionales y a los conflictos entre órganos; no obstante, que conocían la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español, aunque no la entendieran, es claro que no se pueden confundir las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos.

Al respecto, en otra parte de este trabajo, establecimos nuestro concepto de controversia constitucional precisando que no se debe perder de vista que se trata de aquellas que se suscitan entre órganos constituidos sobre la constitucionalidad de sus actos.

Los conflictos constitucionales entre órganos o poderes constituidos solamente son aquellos en los que los sujetos que controvierten ponen en duda la correspondencia entre los actos de un órgano y las normas constitucionales, en cambio, cuando la controversia tiene un contenido distinto o es ocasionada por cualquier otro tipo de diferencia entre los órganos constituidos se suprime el calificativo constitucional y se le denomina sencillamente controversia o conflicto entre órganos.

No se trata de invasión de competencias entre los poderes constituidos del Estado, se trata de conflictos entre órganos, cuyo contenido puede ser muy variado y que no son producto de una violación de la autonomía o de la esfera competencial del órgano constituido actor.

Para corroborar lo anterior, echamos mano de lo estudiado en el capítulo segundo de este trabajo en el que estudiamos el control de la constitucionalidad en el derecho comparado, recordemos que en España conforme al artículo 2.1, inciso d, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se tiene competencia para conocer de los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado y en Alemania siguiendo el artículo 13 de la Ley del Tribunal Federal Constitucional, específicamente en los apartados identificados con los numerales 6, 7 y 8 este Tribunal es competente para decidir sobre la divergencia de opinión, sobre la compatibilidad del derecho local con el federal, respecto de los derechos y obligaciones de la Federación y de los Länder y otras controversias de derecho público que se pueden suscitar entre la Federación, los Länder o al interior de un Land, siempre que no exista otra vía legal.

Lo anterior se traduce en una diferencia de opinión o de interpretación de los alcances y del contenido de las leyes o de algún precepto de la Constitución, por lo que podemos

decir que cuando nos referimos a conflictos entre órganos hablamos de algo más amplio que las controversias constitucionales.

Por lo tanto, se percibe la diferencia que existe entre los conflictos entre órganos y las controversias constitucionales, cuestión que no advirtieron los creadores de la reforma judicial, a quienes se les hizo muy fácil establecer en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una mezcla extraña de controversias constitucionales y conflictos entre órganos.

Otra diferencia ostensible entre las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos, se refiere a que en los conflictos entre órganos no se reclama la invasión de competencias, es decir, el órgano constituido actor no reclama para sí la competencia que considera se ha invadido, como sucede en las controversias constitucionales, supuesto en el que además sólo está legitimado para accionar el órgano que considera se ha invadido su esfera de atribuciones. En cambio, tratándose de conflictos entre órganos se hace valer la consideración de que un acto emitido por un órgano de poder es anticonstitucional y quienes se encuentran legitimados para plantear dicha anticonstitucionalidad es cualquier órgano constituido.

Al calificar a todos los supuestos como controversias constitucionales se incurre no sólo en errores de índole teórica al no denominarlos correctamente, esto trasciende a las resoluciones que en los mismos se dicten, en efecto, podemos adelantar desde este momento, que tratándose de conflictos entre órganos la regla general que debe prevalecer es que los efectos de las resoluciones dictadas en esta clase de conflictos deben tener efectos generales, en cambio tratándose de controversias constitucionales los efectos pueden ser particulares o generales dependiendo del acto de que se trate, en efecto, "...si el acto es concreto y de alcances particulares, los efectos de la resolución que lo anule, previa comprobación de su anticonstitucionalidad, serán también particulares, mientras que si el acto cuya constitucionalidad se controla es de

aplicación general (leyes, reglamentos, tratados), la resolución que le quita vigencia deberá tener también efectos generales o *erga omnes*".¹²³

Y no como lo ha venido sosteniendo la Corte, que respecto de los efectos generales de las resoluciones dictadas en controversias constitucionales tratándose de la declaración de invalidez de normas generales, dichos efectos dependen "de la categoría de las partes actora y demandada".¹²⁴

Decir que a través de las controversias constitucionales se puede verificar la constitucionalidad de una ley, ya es de por sí un error y señalar que los efectos generales de una resolución de controversia constitucional dependen de las partes litigantes es realmente grave.

En el afán de justificar lo previsto en el artículo 105 constitucional, la Suprema Corte de Justicia, en su interpretación llegó a la conclusión de que si la Federación es la parte actora, no hay duda de que los efectos son generales, en cambio, si el actor es un Municipio "...los efectos aunque generales se limitan a la esfera competencial de la parte actora...".¹²⁵

Sólo puede calificarse de absurdo tal criterio, pero esta es la supuesta labor de interpretación de la Corte, cuando es claro que la jurisprudencia emitida en esta materia como la que se citó, se limita a reiterar las incongruencias previstas en el artículo 105 de la Constitución Federal; el máximo Tribunal del país debería corregir en lo posible las deficiencias de este medio de control mas no tratar de justificar lo inexplicable.

Como se ve, no se trata solamente de una apreciación teórica basada en los ordenamientos que estudiamos en el segundo capítulo de este trabajo, la distinción a la

¹²³ COVIÁN ANDRADE, Miguel, *op. cit.* p. 600.

¹²⁴ "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA" Aprobada con el número 9/1999 por el Tribunal Pleno en sesión privada el 25 de marzo de 1999.

¹²⁵ *Idem.*

que nos referimos es de más trascendencia que la puramente nominativa, consideramos además que debido a la confusión plasmada en el precepto de mérito, muchos actos que infringen el orden constitucional escapan al control que sobre los mismos se debe ejercer.

Prueba de ello es la controversia 358/2001, que analizamos en el capítulo anterior, en el que la Suprema Corte de Justicia decidió no entrar a estudiar el fondo del asunto planteado, por considerar erróneamente que de los sujetos que pueden ser parte en una controversia no se encuentra al órgano reformador de la Constitución, razón por la cual se declaró su improcedencia.

O el caso contrario, que ejemplificamos con la controversia 26/97, caso en el que nada tenía que hacer la Suprema Corte ante una demanda de juicio político, pero decide entrar al estudio del asunto planteado pues encontró en el inciso h, de la fracción I, del precepto que venimos estudiando la competencia que el legislador le concedió para resolver esta clase de conflictos.

De lo que resulta, que nuestro "Tribunal Constitucional", en ocasiones con un criterio positivista y otras con interpretaciones de la iniciativa presidencial, pero nunca conforme a la ciencia constitucional, entra al estudio de asuntos en los que definitivamente no es la instancia competente para resolver y cuando sí lo es prefiere declarar la improcedencia de los juicios.

Entonces, la reforma judicial más que hacer de la Suprema Corte de Justicia un Tribunal Constitucional al otorgarle una competencia distinta a la que venía desarrollando, creó un Tribunal en el que se despacha la incertidumbre jurídica originada por el desconocimiento de la teoría constitucional científica.

Por lo tanto, tenemos dos focos rojos que debemos atender, de un lado la ausencia de claridad en la redacción del numeral en cuestión en gran medida es el origen de las confusiones que, como las que hemos señalado, se han generado desde que esta

disposición entró en vigor, aunado a la falta de especialistas en materia constitucional como deberían ser los ministros de la Corte. De ahí que consideramos necesaria la reforma a este medio de control para evitar la confusión que existe en el orden jurídico mexicano de considerar que todo lo previsto en el artículo 105, fracción I, son controversias constitucionales.

II. MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Como se precisó en el apartado anterior, es necesario establecer con claridad los posibles conflictos que se pueden suscitar entre los órganos constituidos de los diferentes niveles de gobierno para lo cual en primer término debe definirse con precisión cuáles son estos conflictos y así una vez identificados, estar en posibilidad de destruir sus efectos, para el caso de que impliquen violación a la Carta Magna.

Hay autores que en el análisis de los supuestos previstos en la fracción I, señalan lo que a continuación se precisa:

Tenemos los conflictos entre distintos órdenes jurídicos, es decir, entre la Federación y los estados, los estados y los municipios o los municipios y la Federación, donde el objeto del control puede ser la regularidad constitucional o legal de una norma o de un acto; en segundo lugar, tenemos los conflictos entre órganos —ya no entre órdenes— pertenecientes a distintos órdenes normativos, donde los conflictos pueden suscitarse con motivo de la legalidad de las normas generales o de los actos y, 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.¹²⁶

Agrupan por una parte los incisos a, b, d, e, f y g, de la fracción I, del artículo 105 constitucional, señalando que el objeto de control puede ser de carácter constitucional o legal aun cuando se les denomine controversias constitucionales. Los incisos c y j, según este autor, prevén conflictos entre órganos entre distintos órdenes normativos y finalmente los incisos h y k, son conflictos entre órganos del mismo orden.

¹²⁶ PÉREZ DE ACHA, Luis Manuel, *La defensa de la Constitución*. 2ª ed., Ed., Distribuidora Fontamara, México, 2000, p. 68.

Al respecto, debemos decir que desconocemos los parámetros con los que el autor hace semejante clasificación de las controversias constitucionales y de los conflictos entre órganos, por una parte señala que el objeto de control aun cuando sea de legalidad se le debe denominar controversia constitucional, razón por la cual sostiene que los conflictos entre órganos son controversias constitucionales y respecto de los incisos j, h y k, tiene razón, en parte, al señalar que se trata de conflictos entre órganos, decimos que tiene razón parcialmente, porque califica los conflictos entre órganos dependiendo del orden ya sea federal o local al que pertenezcan las partes litigantes, lo que implica desconocer la posibilidad de que los conflictos entre órganos se presenten entre un órgano constituido local y uno federal.

Por otra parte, efectivamente el contenido de los conflictos marcados en los incisos a, b, d, e, f y g, de la fracción I, del artículo 105 constitucional, puede ser de legalidad, tratándose de conflictos entre órganos, no se debe perder de vista que se pueden reclamar cuestiones de legalidad y constitucionalidad, ésta es una muestra más de que los estudiosos del derecho constitucional en México llegan a conclusiones acertadas (como lo es el contenido de los conflictos entre órganos) partiendo de premisas incorrectas (como afirmar que los conflictos previstos en los incisos a, b, d, e, f y g, de la fracción I, del artículo 105 constitucional, son controversias constitucionales cuando se trata de conflictos entre órganos).

Por lo anterior, es menester dejar establecido por una parte, los conflictos entre órganos y por otra, las controversias constitucionales, no sin antes atender la necesidad de que se contemplen supuestos que implican invasión de esferas competenciales, que a la fecha no están previstos.

Comenzamos en ese orden con la propuesta de reforma, podemos señalar que de los incisos a al g del precepto en comento se trata de conflictos entre órganos y de los incisos h al k de controversias constitucionales y no como lo señala el artículo a que

hacemos mérito al inicio de la fracción primera al referirse a todos los incisos en ella establecidos como controversias constitucionales.

Por cuestión de técnica legislativa consideramos que se deben establecer en fracciones distintas las controversias constitucionales, esto es, los incisos h al k, dejarlos como fracción primera y como segunda los incisos a al g, en la que se establezca la competencia de la Corte para conocer de conflictos entre órganos.

Ahora bien, en la fracción I, agregaríamos las controversias que se pueden suscitar entre:

- a) Los poderes constituidos Federales.
- b) Poder Ejecutivo Federal y órganos constituidos locales.
- c) Poder Legislativo y órganos constituidos locales.
- d) Poderes constituidos federales y municipios.
- e) Poderes constituidos locales y municipios.

Sobra decir, que dentro de los órganos constituidos locales encontramos también a los del Distrito Federal; podrá decirse que la Constitución raya en lo casuístico y por el contrario nuestra propuesta dejaría muchas dudas sobre las partes litigantes en una controversia, pero no debe existir ninguna confusión si se conocen cuáles son los órganos constituidos, cuestión que sí puede generar problemas si se desconocen cuáles son los elementos que los califican mismos que ya quedaron anotados en otra parte de este trabajo, recordando que ni la propia Corte tuvo claridad en este tema, pues dimos cuenta que nuestro máximo intérprete constitucional admitió a trámite una controversia constitucional contra actos de la Comisión Federal de Competencia Económica que no es un órgano constituido.

Lo más alarmante es que no sólo los ministros no entienden que sólo los órganos constituidos pueden ser partes en una controversia, investigadores sobre este tema sostienen que incluso el Procurador General de la República puede ser parte en una

controversia y no se refiere a una parte mediadora como la califican, haciendo suponer que desempeñaría la misma función que en los juicios de amparo, sino como parte litigante.¹²⁷

Como vemos, el problema va más allá de delimitar los supuestos normativos que pueden dar lugar a una controversia constitucional, sería necesario también, que los encargados de dirimir estos conflictos sean especialistas en materia constitucional para evitar en la medida de lo posible que se dé trámite a controversias en que ni siquiera el promovente o la parte demandada estén legitimados, por no ser órganos constituidos y no por la supuesta falta de interés jurídico.

Se podrá objetar esta propuesta al considerar que estos conflictos si están previstos en la norma de referencia; sin embargo, como se ha aclarado de los incisos h al k se refieren a los conflictos entre órganos constituidos locales y no se prevé la posibilidad de que se presenten dichos conflictos respecto de actos de órganos constituidos federales y de los incisos a al g como señalamos, son otra clase de conflictos que no envuelven normas constitucionales.

En efecto, siendo coherentes con lo que hemos venido manifestando respecto de los conflictos entre órganos, es claro que las hipótesis a que se refieren los primeros siete incisos del artículo 105, fracción I, no pueden ser aplicables a las controversias constitucionales, en razón de que el contenido no es el ámbito constitucional, por lo que, se debe aclarar la materia de dichos conflictos a fin de marcar los alcances que tendrá el litigio que se promueva.

Entonces, la redacción de las dos primeras fracciones del artículo 105 constitucional es la que a continuación se propone:

¹²⁷ Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional. La acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte, el caso Tabasco y otros.* 3ª ed., Ed., Monte Alto, México, 1997, p. 29.

Artículo 105.- La Suprema Corte De Justicia de la Nación es competente para conocer de:

I.- Las controversias constitucionales que se susciten entre:

- a) Dos poderes de un mismo Estado.
- b) Un Estado y uno de sus municipios.
- c) Un Estado y un municipio de otro Estado.
- d) Dos órganos de Gobierno del Distrito Federal.
- e) Los poderes constituidos Federales.
- f) Poder Ejecutivo Federal y órganos constituidos locales.
- g) Poder Legislativo y órganos constituidos locales.

II.- Los siguientes conflictos entre órganos constituidos del Estado:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal.
- b) La Federación y un Municipio.
- c) El Distrito Federal y un Municipio
- d) El Distrito Federal y un Estado.
- e) Dos Municipios de diversos Estados.
- f) El Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión o las Cámaras que lo integran o la Comisión Permanente.
- g) El Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo local.
- h) El Poder Legislativo Federal y poderes constituidos locales o municipales.
- i) Poderes constituidos locales y los de otro Estado.

Por lo que hace a la fracción I, se encuentran previstas las hipótesis normativas que pueden dar lugar a controversias de índole constitucional, lo importante es destacar que se incluyen los supuestos en que éstas pueden presentarse entre órganos constituidos tanto locales como federales.

No creemos necesario establecer, como lo hace el artículo 105 en los últimos cuatro incisos lo relativo a los conflictos que se refieren a la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales dictadas por los órganos constituidos, toda vez que, al inicio de la fracción hablamos de controversias constitucionales, luego entonces, la materia del conflicto que se pueda suscitar necesariamente deberá ser en ocasión de la infracción al orden constitucional.

En línea con lo anterior, sería necesario proponer que se suprima la idea que a través de las controversias constitucionales se ponga en duda la constitucionalidad de disposiciones generales, en razón de que no es el medio idóneo para controlar la constitucionalidad de leyes, para esos fines encontramos otros mecanismos.

Nuevamente nos sirve lo estudiado en el capítulo segundo de este trabajo, en el caso de España tenemos que el Tribunal Constitucional es competente para conocer del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley, así como de la declaración sobre la constitucionalidad de los Tratados Internacionales.

En Alemania se ejerce el control concreto y abstracto sobre normas generales, se regula el alcance del derecho internacional; es decir, se resuelve si una norma de derecho internacional es o no parte del derecho interno.

Como se ve, en ambos casos encontramos medios de control diseñados específicamente para combatir disposiciones de carácter general, por lo que consideramos que no es a través de las controversias constitucionales ni de los conflictos entre órganos los medios idóneos para controlar este tipo de actos que se prevén en la legislación nacional.

Consideramos que a través de los conflictos entre órganos al no tener por objeto reclamar para sí la competencia que se considera invadida, sino simplemente que cualquiera de los órganos constituidos del Estado se encuentra en posibilidad de reclamar la inconstitucionalidad de un acto que emita cualquier otro órgano constituido, en consecuencia, se puede dar la intervención de órganos que comparezcan al procedimiento en apoyo del demandante o del demandado.

En estrecha vinculación con esta última idea, tenemos que en el artículo 74 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de España, tratándose de conflictos entre órganos constitucionales del Estado, se prevé el traslado del escrito respectivo y emplazamiento a juicio de todos los órganos legitimados para plantear esta clase de conflictos quienes pueden comparecer, si consideran que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones.

Lo que se propone es que tratándose de los conflictos entre órganos, en razón del interés que todos tienen de preservar el orden constitucional del que provienen, están en posibilidad de acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de manifestar que la actuación de un órgano constituido es inconstitucional, si así lo consideran.

En estas condiciones, agregaríamos al artículo 105 constitucional que tratándose de conflictos entre órganos podrán comparecer en el juicio constitucional aquellos que consideren se afectaría su ámbito competencial con la sentencia que recaiga al conflicto de que se trate, en los términos previstos en la ley reglamentaria.

Por lo que hace a las controversias constitucionales, y como hemos demostrado que los efectos de la sentencia dependen del acto origen de la controversia, proponemos eliminar del texto constitucional los parámetros de votación para dar efectos generales o particulares a las sentencias, pues es una manera anticientífica de definir los alcances de las resoluciones, por lo que debe quedar constancia de la regla que se enuncia y que tratándose de controversias entre órganos funciona a la inversa. Es decir, lo que debe quedar plasmado en el texto constitucional es que en materia de controversias constitucionales los efectos generales o particulares de la sentencia deben depender del acto que se controvierte, en cambio, tratándose de conflictos entre órganos la resolución que se dicte tiene efectos frente a todos los órganos de poder.

Con lo anterior no queremos decir que se elimine la votación de los Ministros para resolver los asuntos que se presenten a su consideración, simplemente que no se haga depender de la misma los efectos de las resoluciones. Desde luego, debe prevalecer que en la solución de los conflictos que se sometan a su conocimiento se resuelven por votación, al respecto el artículo 7° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecía, antes de la reforma judicial, que las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se tomaban por unanimidad o por mayoría de votos; sin embargo, inexplicablemente los autores de la iniciativa presidencial que se

presentó a dictamen propusieron una votación de ocho votos que es la que finalmente quedó consignada.

Reiteramos la necesidad de que las resoluciones de las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos se resuelvan por votación, pero no calificada como la que se encuentra prevista actualmente, consideramos que la votación requerida para que la Corte adopte sus decisiones debe ser la mayoría de los miembros del Pleno. No existe razón para que subsista el rango de ocho votos para la votación, incluso en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal se establecía la votación por unanimidad o mayoría absoluta, no hay motivo alguno para crear otro tipo de votación.

De esta forma la redacción del artículo 105, fracción I, de nuestra Carta Magna, quedaría de la siguiente manera:

Artículo 105.- La Suprema Corte De Justicia de la Nación es competente para conocer de:

I.- Las controversias constitucionales que se susciten entre:

- a) Dos poderes de un mismo Estado.
- b) Un Estado y uno de sus municipios.
- c) Un Estado y un municipio de otro Estado.
- d) Dos órganos de Gobierno del Distrito Federal.
- e) Los poderes constituidos Federales.
- f) Poder Ejecutivo Federal y órganos constituidos locales.
- g) Poder Legislativo y órganos constituidos locales.

II.- Los siguientes conflictos entre órganos constituidos del Estado:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal.
- b) La Federación y un Municipio.
- c) El Distrito Federal y un Municipio.
- d) El Distrito Federal y un Estado.
- e) Dos Municipios de diversos Estados.
- f) El Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión o las Cámaras que lo integran o la Comisión Permanente.
- g) El Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo local.
- h) El Poder Legislativo Federal y poderes constituidos locales o municipales.
- i) Poderes constituidos locales y los de otro Estado.

Tratándose de controversias constitucionales los efectos de la sentencia que las resuelva debe atender a la naturaleza del acto que la motivó y sólo está legitimado para hacerla valer el órgano que considere se ha vulnerado su esfera competencial.

Para el caso de los conflictos entre órganos constituidos la resolución que recaiga a los mismos vinculará a todos los poderes públicos y los sujetos legitimados para acudir al juicio constitucional son todos aquellos que consideren que el acto emitido por otro órgano tiene vicios de constitucionalidad o de legalidad, siempre que la sentencia que lo resuelva pudiera afectar su ámbito de atribuciones.

La votación a que se someterán estos medios de control se tomará por mayoría de votos de los miembros del Pleno.

III. CAMBIOS A LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL

Una vez que quedó definido cuáles son los conflictos de los que puede conocer la Corte, continuamos con nuestra propuesta de reforma, aclarando que la misma se constreñirá a dar claridad en aquellos planteamientos que fueron motivo de duda en el análisis realizado en el tercer capítulo de este trabajo, por lo que no pretendemos que las opiniones vertidas constituyan lo único que se puede hacer para mejorar el control de la constitucionalidad a través de las controversias constitucionales y sobre la regulación de los conflictos entre órganos que no se contempla en la Ley Reglamentaria del precepto que venimos estudiando plantearemos la forma en que se pueden sustanciar.

Respecto de esto último, considero que bien se pueden dejar las normas de procedimiento que actualmente están vigentes para la sustanciación del juicio de controversia constitucional y que sean las disposiciones generales para la solución de los conflictos entre órganos, con la salvedad de la legitimación para promover los litigios respectivos.

Ya habíamos planteado la necesidad de que tratándose de conflictos entre órganos se debe dar vista a los órganos constituidos para el caso de que consideren se infrinjan sus derechos, antes de que se dicte sentencia se les de el derecho de manifestar lo que a su derecho corresponda respecto de la litis planteada.

En este orden de ideas, consideramos conveniente que a través de disposición expresa de la Ley Reglamentaria, se prevea que una vez que la Suprema Corte ha recibido la contestación a la demanda promovida por un órgano constituido se corra traslado de la misma a los demás órganos constituidos, para que dentro del término de 15 días comparezcan al juicio constitucional manifestando los alegatos que estimen necesarios, mismos que deberán acotarse a la litis fijada por los órganos actor y demandado. De no hacerlo en el término de 15 días que se propone, habrá precluido su derecho para intervenir en la secuela procesal.

Ahora bien, no se debe perder de vista que finalmente estarían actuando en apoyo de otro órgano constituido, por lo que, para el efecto de interponer recursos o promover incidentes también deberán estar facultados para tal efecto.

Se podrá objetar de poco práctica la propuesta que se anota; sin embargo, considero que finalmente lo que se busca es dar claridad en los procesos que se plantean e incluso por economía procesal ya que no se acepta la conexidad en estos juicios; aunque más adelante nos ocuparemos de este tema, sería conveniente que todos aquellos órganos interesados aportaran elementos de los que se pueda valer el juzgador para mejor proveer.

Por otra parte, se deberá hacer hincapié en que la sentencia que emita la Corte declarará nulos los actos efectuados y también, sobre las situaciones que se hubieren generado al amparo del acto que anuló, estas son las particularidades que se deben atender tratándose de conflictos entre órganos.

En cuanto a los procedimientos que esta Ley Reglamentaria regularía, debemos precisar lo relativo a las disposiciones generales, por lo que primeramente analizaremos la idea de interés jurídico, hemos dado cuenta que en reiteradas ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación emplea la jurisprudencia establecida en materia de

amparo aplicándola por analogía¹²⁸ al resolver las controversias constitucionales, sobre el particular encontramos infinidad de tesis sobre el tema, aquí sólo haremos alusión a las más significativas a fin de establecer si el interés jurídico es el mismo en el juicio de amparo que en las controversias constitucionales.

En ese orden de cosas, el interés jurídico se debe demostrar plenamente por medio de las pruebas que admite la ley de la materia¹²⁹ que se encuentran bajo los supuestos de la ley, sino se acreditara dicho interés existiría la posibilidad de conceder el amparo por una ley o un acto que en principio no cause perjuicio en los derechos del gobernado por no ser el sujeto al que se dirige la norma,¹³⁰ lo que nos lleva a la implicación del agravio, principio rector del juicio de garantías que no tiene excepciones y que se traduce en que sólo se admite como parte promovente a quien perjudique el acto o la ley que se reclama y se entiende por tal, toda ofensa o menoscabo a la persona física o moral, menoscabo que puede ser o no patrimonial.¹³¹

De lo anterior, se deduce que el agravio debe recaer en persona determinada y de conformidad con el artículo 73 de la Ley de Amparo su ausencia es causa de improcedencia del juicio constitucional, en efecto, la circunstancia de que los actos impugnados no afecten los intereses jurídicos del quejoso, revela que la posible afectación debe ser real u objetiva y, por ende, susceptible de ser apreciada por el juzgador de amparo, el agravio resulta ser un requisito *sine qua non* para la procedencia del juicio de amparo. El interés jurídico se refiere entonces a la presencia

¹²⁸ Cabe mencionar que no encontramos ninguna razón por la que se pretenda aplicar de manera analógica los criterios establecidos en materia de amparo a las controversias constitucionales, esto es sólo una prueba más de que los ministros de la Corte consideran que las controversias constitucionales son como un juicio de amparo pero entre poderes del Estado. Lo análogo es precisamente lo parecido, cuando se aplica una disposición o en este caso una jurisprudencia por analogía se entiende que al caso al que será aplicada es semejante, pero en este caso no existe parecido alguno entre el juicio de amparo y las controversias constitucionales o los conflictos entre órganos, por lo que es inexplicable que el mal llamado Tribunal Constitucional de México no establezca jurisprudencia en materia de controversias constitucionales.

¹²⁹ "INTERÉS JURÍDICO DEL QUEJOSO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. DEBE DEMOSTRARSE PLENAMENTE", Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, p. 861.

¹³⁰ "INTERÉS JURÍDICO DEBE ACREDITARSE PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO.", Séptima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Tomo 181-186, Primera Parte, p. 223.

¹³¹ Varios, *Manual del Juicio de Amparo*. 2ª ed., Ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación - Themis, México, 2001, pp. 32 y 33.

de un agravio que recae en la esfera jurídica de derechos del peticionario y si no existe tal menoscabo u ofensa se concluye que no existe interés jurídico que tutelar.

La pregunta ineludible es si en materia de controversias constitucionales y de conflictos entre órganos, el interés jurídico funciona de la misma manera que en el juicio de garantías, ¿podemos hablar de una ofensa o menoscabo a la esfera de derechos de un órgano constituido?, ¿cómo se acredita plenamente esa ofensa para estar en posibilidad de combatirla?, ¿está delimitada la esfera de derechos de las partes en una controversia al grado de que sólo cuando la misma se vulnera el único que puede reclamar esa infracción sea el mismo órgano constituido?, ¿a quién perjudica que se invada la competencia conferida en la ley?

Ya decíamos que las controversias constitucionales se producen entre dos o más órganos determinados, en ocasión de un acto que lesiona la autonomía de otro que es el que emplea el medio de control, reclamando para sí la competencia que le corresponde, pero que otro órgano ejerció sin derecho; mientras que los conflictos entre órganos, se caracterizan por la consideración de vicios de constitucionalidad o de legalidad de un acto emitido por otro órgano, razón por la que el acto puede ser impugnado por varios órganos.

De ahí, que todos los poderes constituidos tienen un legítimo interés en que toda norma general se ajuste a los preceptos constitucionales en vigor, independientemente que les cause o no una lesión directa en su esfera competencial. Los órganos constituidos derivan de la Constitución y consecuentemente pueden con pleno derecho vigilar su observancia.

Ya debería estar superada la idea anquilosada de la confrontación entre poderes, tal como se sostenía desde la época de la Constitución de 1857 que analizamos en el primer capítulo de este estudio en que precisamente en el dictamen de la Comisión que preparó el proyecto de la Constitución de referencia calificaba de ruidosas las iniciativas

en que se preveía la anticonstitucionalidad de las leyes o de los actos y se veía como un ultraje a los poderes públicos.

La posibilidad de que los órganos constituidos controviertan la constitucionalidad de sus actos entre sí, no implica en lo mínimo invasión de competencia o confrontación de poderes, porque no son ellos en ningún caso, los que anulan los efectos de esos actos mediante una resolución unilateral en calidad de instancias resolutorias.

Por lo mismo, consideramos que no existiría ninguna confrontación de poderes, haciendo hincapié en el caso de los conflictos entre órganos que su intervención se limitaría a aquellos casos en los que exista la posibilidad real de que se afecten de algún modo sus atribuciones, máxime cuando se tratará de apoyar al demandante o al demandado, sin que se planteen en los alegatos de los órganos constituidos que intervengan ninguna cuestión distinta a la litis fijada entre el órgano demandante y el órgano demandado.

Con lo anterior, se elimina la posibilidad de que los órganos constituidos distintos del actor y demandado, incorporen a la litis constitucional elementos ajenos al planteamiento original, que en vez de dar celeridad a la secuela procesal la entorpezcan.

Por lo tanto, se afirma que la noción de interés jurídico que se tiene para el juicio de amparo es inaplicable tratándose de controversias constitucionales y de conflictos entre órganos, en razón de que no hay interés individual que defender, se trata en cualquier caso del interés supremo de salvaguardar el orden constitucional previsto.

Lo anterior, se ve robustecido en las consideraciones anotadas en diverso capítulo de este trabajo, en el que citábamos a Manuel José Terol Becerra, quien se refiere precisamente al interés supremo de salvaguardar la Constitución, razón por la que las partes litigantes y el Tribunal que resuelve al ser todos órganos del Estado no tienen intereses contrapuestos pues lo que se busca es la recta aplicación de la Constitución.

Por lo tanto, no es como lo pretendieron hacer parecer nuestros legisladores que dejaron las controversias constitucionales previstas a imagen y semejanza del juicio de amparo, cuya finalidad es proteger los derechos individuales de los gobernados, una de sus características es la presencia de intereses contrapuestos, en efecto, por una parte tenemos al gobernado que considera se han infringido en su perjuicio las garantías individuales de las que es depositario y por la otra el interés que tiene la autoridad en que el acto que emitió siga subsistente, de ahí que también se explique la intervención del Ministerio Público Federal como parte en el juicio de garantías teniendo como deber "...velar por la observancia del orden constitucional, y específicamente, vigilar y propugnar el acatamiento de los preceptos constitucionales y legales que consagran las garantías individuales..."¹³²

Conforme a la cita anterior, debemos destacar la idea de la observancia del orden constitucional referido a las garantías individuales mas no a toda la Constitución, lo que se defiende entonces, es el interés jurídico del gobernado, de ahí que sea necesaria la intervención del Ministerio Público Federal como parte en el juicio de amparo, pero en las controversias constitucionales o en los conflictos entre órganos en que hemos demostrado que no se trata de un interés individual, sino el de todos los órganos constituidos en que se respete la norma fundamental de la que provienen, no se justifica que el Procurador General de la República sea parte porque ningún interés debe salvaguardar o representar, pues insistimos en todo caso dicho interés corresponde a los órganos constituidos litigantes e incluso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Aun cuando se afirme que "...su competencia se explica en función del carácter que tiene el Procurador General de la República como órgano que actúa en interés de la Constitución, por lo que como acontece en los juicios de amparo, debe exponer su punto de vista en esa materia".¹³³ O que "...su intervención debe ser entendida en el

¹³² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* p. 349.

¹³³ PÉREZ DE ACHA, Luis Manuel, *op. cit.* p. 73.

sentido de que se trata de una opinión fundada en relación con la materia de fondo planteada..." "...por ser un tercero que interviene para moderar entre partes".¹³⁴

Las afirmaciones anteriores son falsas, la intervención del Procurador General de la República no tiene justificación alguna ni en las controversias constitucionales ni en los conflictos entre órganos, insistimos que el interés jurídico se encontrará representado por los mismos órganos litigantes.

De ahí que se advierta la necesidad de cambiar por errónea la idea del interés jurídico que se tiene tratándose de controversias constitucionales y conflictos entre órganos y en consecuencia, eliminar la intervención del Procurador General de la República como parte, piénsese en lo contradictorio que es que no se haya pensado en la posibilidad de que el Poder Ejecutivo Federal, como órgano constituido siempre esté legitimado para intervenir en las controversias constitucionales; sin embargo, un organismo que depende de dicho poder y que en consecuencia no es órgano constituido, en todos los casos está legitimado para intervenir, por lo tanto, sostenemos que el Procurador General de la República en ningún caso debe ser parte en las controversias constitucionales, menos aún en los conflictos entre órganos.

Por lo tanto, es necesario modificar lo previsto en el artículo 10 de la Ley Reglamentaria del precepto que venimos estudiando, en dicho numeral se establece quiénes son partes en las controversias constitucionales, concretamente en la fracción IV, se prevé la intervención del Procurador General de la República que por las razones vertidas con antelación se debe suprimir esta fracción.

Ahora bien, el artículo en comento se refiere exclusivamente a las controversias constitucionales, considero que debe decir que serán partes en los conflictos previstos en las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, como actor el órgano constituido que promueva el medio de control de que se trate y como demandado el órgano

¹³⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.* p. 29.

constituido que emita el acto cuya constitucionalidad se pone en duda y también se debe prever la legitimación de los demás órganos a los que pueda afectar la sentencia que se dicte, sin que se les denomine terceros interesados, sólo dejar sentado que los órganos constituidos que no tengan el carácter de actor o de demandado podrán intervenir en estos juicios.

Este problema del interés jurídico es realmente trascendente en virtud de que tiene repercusiones en la resolución de las controversias, nos referimos concretamente a los efectos de las mismas, conforme al artículo 105, fracción I, depende del número de votos si los efectos son generales o se constriñen a las partes que intervinieron en el conflicto.

Decimos que se encuentra vinculado íntimamente con el interés jurídico en razón de que las partes litigantes, al ser órganos constituidos, necesariamente el acto que se impugna por esta vía será de derecho público, en consecuencia, la resolución pronunciada debe ser obligatoria para todos los órganos constituidos quienes deberán reconocer la autonomía competencial del órgano que se vea favorecido en la sentencia, esta es la regla que debe privar en materia de conflictos entre órganos.

Se preguntará por qué en materia de conflictos entre órganos la regla general es la arriba enunciada y en cambio en las controversias constitucionales se debe atender a la naturaleza del acto origen de la misma, aun cuando hay autores que afirman lo contrario como a continuación se cita: "Los efectos de una resolución de controversia constitucional, por la naturaleza misma de ella, son *erga omnes*",¹³⁵ sin embargo, no nos explica cuál es la naturaleza de la controversia constitucional que hace que los efectos de la resolución sean *erga omnes*.

Los efectos *erga omnes* deben ser por regla general, respecto de los conflictos entre órganos, lo anterior resulta inobjetable, a no ser que se insista en la apreciación errónea

¹³⁵ CARPIZO, Jorge, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, op. cit. p. 833.

de la afectación o agravio que recae sobre un órgano constituido, supuesto en el que únicamente a dicho órgano corresponde el interés jurídico para impugnar un acto que lesiona su esfera competencial, no se debe perder de vista que cualquier acto que se impugne por esta vía es de orden público, por lo tanto, al declararse quién es el titular de la competencia en disputa a través de la sentencia la misma debe vincular a todos los poderes públicos, en efecto, debe ser *erga omnes*.

Debemos tener presente que en los conflictos negativos y positivos regulados en la legislación española los efectos de las sentencias tienen efectos frente a todos, precisamente por la razón que venimos comentando, piénsese en lo poco práctico y antijurídico que sería que la Corte al emitir una resolución aprobada con la votación de 7 ministros en la que declare que la competencia para actuar corresponde a un órgano constituido determinado, en este caso, la resolución tendría efectos particulares y al no vincular a los demás poderes constituidos éstos podrán desconocer al titular de la competencia que la Suprema Corte de Justicia declaró mediante resolución.

El problema en la regulación del precepto en estudio es que los efectos de la sentencia que se dicte se hacen depender de la votación con que se hubiere emitido, el criterio de sujetar los efectos generales de una sentencia de inconstitucionalidad por lo que hace a la invalidez de normas generales, a una votación calificada, en un porcentaje tan alto, como lo es el de ocho votos frente a once magistrados, se ve como un error grave que sin duda puede afectar la eficacia de este medio de control.

Por lo que este aspecto debe ser analizado con especial cuidado porque los conflictos entre entidades públicas se originarán en relación con un acto concreto, pero por provenir de una entidad pública al momento de su anulación debe surtir efectos frente a los demás poderes.

Encontramos una descripción de efectos generales pero restringidos, evidentemente esto es un contrasentido; sin embargo, así lo podemos leer en un trabajo del doctor

Jorge Carpizo¹³⁶ en el que afirma que "...si se anula el acto de un municipio, el efecto *erga omnes* es únicamente respecto a ese municipio, si se anula el acto de un estado o del Distrito Federal el efecto *erga omnes* es únicamente respecto a ellos y así acontece con la Federación, los estados o los municipios".

Es claro que en el afán de explicar lo inexplicable se habla de efectos *erga omnes* pero sólo entre las partes que intervienen en la controversia, cuando lo único claro es que los incisos en mención se refieren a las controversias constitucionales, caso en el que no se puede determinar de antemano cuáles son los efectos de la sentencia que resuelva el conflicto de que se trate, pues se insiste se debe tener en cuenta el acto que origine el conflicto.

En cambio en párrafos subsecuentes de la obra de que se habla se precisa lo que a continuación se transcribe:

La redacción del penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 c presenta algunos problemas. Por ejemplo: la Federación impugna una disposición general de un Estado, si la Federación gana la controversia por seis o siete votos, esa disposición general se declara inválida pero sólo tiene efectos entre las partes, y esa disposición general se seguirá aplicando a pesar de que invade competencias constitucionales, lo que carece de sentido ya que en la controversia constitucional cuando se discuten disposiciones normativas los efectos deben ser *erga omnes* porque no se está afectando un interés privado sino público cómo (sic) es la estructura misma del régimen de competencias del Estado Federal diseñado por la propia Constitución.¹³⁷

En atención a las consideraciones vertidas por nuestro autor es que estamos convencidos de que las controversias constitucionales de ninguna manera son el medio idóneo para impugnar leyes y menos en las condiciones de votación que actualmente se prevén.

En efecto, como señala el doctor Carpizo cómo es posible que si una ley es inconstitucional, y así ha sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

¹³⁶ *Ibidem.* p. 834.

¹³⁷ *Idem.* p. 834.

continúe aplicándose aún cuando infrinja el orden constitucional, si es contraria a la Ley Fundamental a todos nos debería quedar claro que esa norma no debe aplicarse en ningún caso, pero no es porque en la controversia constitucional se discutan disposiciones normativas que los efectos deban ser *erga omnes*, sino porque se está afectando el interés público, lo mismo sucede en el caso del amparo contra leyes, ni éste ni aquéllas, son el medio de control idóneo a través del cual se pueda verificar la constitucionalidad de las leyes. Por lo que hace a la observación de que al ser un interés público el que se está afectando estamos de acuerdo en que tenga efectos frente a todos los poderes públicos, siempre que se trate de conflictos entre órganos.

Así, encontramos diversos autores que sostienen argumentos en ocasiones acertados pero que en otras no lo son tanto, la explicación que podemos encontrar a tal circunstancia es que se vierten estos razonamientos partiendo de bases anticientíficas.

Para cerrar la idea que venimos exponiendo consideramos que el primer error es hacer depender los efectos generales o particulares de una sentencia de la votación emitida por los ministros, no se debe perder de vista la regla a que nos referíamos en párrafos anteriores, la naturaleza del acto que se controvierte es el que determina los efectos de la sentencia.

De ahí que al igual que en el texto constitucional propusimos eliminar la votación de los ministros como criterio que determina los efectos de la resolución, aunque también en la ley reglamentaria se deben suprimir la disposición relativa a la votación que se menciona. Concretamente nos referimos al artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, en dicho precepto se prevé que cuando la Suprema Corte declare inválida alguna disposición general la resolución tendrá efectos generales si se aprobó por mayoría de ocho votos.

En primer lugar eliminaríamos la idea de que se verifique a través de estos medios de control la constitucionalidad de las leyes, y adicionalmente tratándose de actos emitidos

por los órganos constituidos, las resoluciones que a los mismos recaigan se deberán tomar por mayoría de votos.

También se debe eliminar la desestimación de las controversias, es absurdo que una asunto que no alcance la votación de ocho votos simplemente no se resuelva, esta es otra de las razones por la que proponemos se modifique la votación para tomar resoluciones. Piénsese en lo riesgoso que puede ser que se someta a conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un asunto en el que se invada la esfera de atribuciones de un órgano constituido, pero la votación de los ministros sólo es de 6 votos en el sentido de declarar la anticonstitucionalidad del acto que infringe el orden constitucional, según la Ley Reglamentaria, esta controversia deberá ser desestimada, aun cuando el acto que la originó sea anticonstitucional. La desestimación de una controversia "...se parecería a un sobreseimiento, o sea a la conclusión de una instancia sin resolverse en favor o en contra el fondo del asunto".¹³⁸

Otro tema de suma importancia, es el relativo a la fecha en que empieza a surtir efectos la sentencia dictada en una controversia constitucional, en México, existe la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia, defina al analizar cuáles son las consecuencias de declarar la inconstitucionalidad del acto de que se trate, el tiempo en que comenzará a surtir sus efectos la sentencia que hubiera dictado.

No es posible que las sentencias surtan sus efectos hasta que así lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cómo pueden sostener algunos ministros¹³⁹ que con independencia de la "flexibilidad" de que se dota a la Corte para determinar el efecto de sus resoluciones, una vez que éstos hayan empezado a correr, se hace preciso contar con las vías adecuadas para su cumplimiento.

Eso que llaman flexibilidad es incertidumbre jurídica, a nadie se le ocurre que una vez que existe una resolución que declara la titularidad de la competencia que otro órgano

¹³⁸ *Ibidem.* p. 118.

¹³⁹ SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, op. cit. p. 10-A.

invadió, el órgano que obtuvo sentencia desfavorable continúe en el ejercicio de actos que no le corresponden porque la Suprema Corte dispuso como fecha para que surtiera efectos su resolución el plazo de 30 días; es decir, que durante ese lapso aun cuando existe resolución judicial dictada por el más alto Tribunal del país continuarán verificándose actos violatorios del orden constitucional.

Entonces a partir de qué momento podemos hablar del incumplimiento de las sentencias o de la repetición del acto origen de la controversia, si en el mundo de los hechos al no tener efectos vinculatorios para las partes, sino hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia determine la fecha a partir de la cual producirá sus efectos la sentencia emitida, el órgano invasor seguirá actuando en contravención a las normas constitucionales.

Ahora bien, lo anterior se podrá objetar pues de conformidad con el artículo 46 de la Ley Reglamentaria en la propia sentencia se fija un plazo para su cumplimiento, incluso se prevé, como en el juicio de amparo una especie de incidente de inexecución de sentencias, pero no nos referimos a que no existan términos para cumplir con las sentencias dictadas en los juicios de controversia constitucional, sino a que un acto inconstitucional produzca efectos aun después de que la Corte resolvió sobre la infracción al orden constitucional pues se faculta a la Corte para determinar la fecha a partir de la cual surtirá efectos la sentencia de que se trate.

Una vez que se aprobó una sentencia en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de un acto, la consecuencia debe ser que de inmediato cesen sus efectos pues lo dispuesto en contra de la Constitución no puede tener validez. Cuáles pueden ser las vías adecuadas a que se refiere la ministra Olga Sánchez Cordero, para lograr el cabal cumplimiento de las resoluciones que en materia de controversias constitucionales se dicten, si por disposición de la ley queda a su arbitrio determinar el momento a partir del cual surtirán sus efectos las sentencias que se dicten en materia de controversias constitucionales.

¿Cuál puede ser el mecanismo para conseguir que una vez que se dicte sentencia la misma sea respetada por sus efectos vinculatorios por todos los órganos de poder?. Para responder este cuestionamiento nos sirve la experiencia de otros países, nuevamente veamos que en el caso de España se establecen plazos máximos dentro de los cuales el Tribunal Constitucional debe resolver los asuntos que se plantean a su consideración y jamás se hace referencia a que dentro de un mes dicha resolución surtirá sus efectos, lo lógico es que surta efectos desde que se dicta la sentencia.

Hemos señalado que los estudiosos de estos temas por explicar lo inexplicable recurren a teorías nada acertadas, para ilustrar lo anterior, señalaremos que esta atribución que tiene la Corte de señalar la fecha a partir de la cual surtirán efectos sus sentencias se interpreta como una "vacatio",¹⁴⁰ semejante a la que existe para la vigencia de las leyes publicadas y así se establece en razón de la complejidad de la materia.

Es claro que no existe ninguna relación entre la *vacatio legis* y lo previsto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria, no existe justificación alguna para impedir que las sentencias dictadas surtan sus efectos de inmediato, máxime cuando se trate de actos que infrinjan el orden constitucional. En estrecha relación con el tema que venimos comentando tenemos que de conformidad con el artículo 43 de la Ley Reglamentaria las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos serán obligatorias para los tribunales del país.

Con lo defectuosa que es la redacción no solo del artículo 105, sino también de su Ley Reglamentaria, ya no sabemos si los autores introdujeron una modificación a los precedentes jurisprudenciales o simplemente quisieron decir lo que establece el artículo 192 de la Ley de Amparo, según el artículo 43 a que nos referimos las consideraciones que sustenten el fallo de las resoluciones estimatorias serán obligatorias.

¹⁴⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, op. cit. p. 989.

La pregunta que de inmediato se debe formular es cuáles son las consideraciones que sustentan el fallo y sin referirnos que por dichas consideraciones se debe entender que se trata de las argumentaciones en las cuales la Suprema Corte de Justicia fundamenta el sentido de la resolución que se dicte.

Si preguntamos cuáles son las consideraciones que contempla el artículo 43, es porque finalmente la Corte al resolver cita para robustecer sus sentencias las tesis o los extractos publicados en el Semanario Judicial de la Federación o su Gaceta, no conocemos alguna resolución en la que cite la parte considerativa de otras sentencias para resolver.

Así las cosas, si prácticamente copiaron la Ley de Amparo para convertirla en Ley Reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II, que importaba que también aplicaran por "analogía" lo previsto en el artículo 192 de la Ley de Amparo y dar claridad respecto de los criterios que son de observancia obligatoria. Es desconcertante que no esté previsto cómo se integrará jurisprudencia, aun cuando de conformidad con el artículo 94 constitucional se deben establecer los requisitos para su interrupción y modificación, cuestiones que no están previstas en la Ley Reglametaria que se estudia.

Hábilmente los ministros de la Corte han interpretado de la nada, pues se insiste que no hay disposición normativa respecto de la integración de la jurisprudencia, pues "... no queda otro camino de interpretación que el concluir que un sólo criterio, establecido en una sola ejecutoria, de hecho constituye jurisprudencia. Que por lo demás la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, único Tribunal de Constitucionalidad, puede variar el criterio, y resultar obligatorio el nuevo para todos los Tribunales del país, abandonando el anterior. Que bajo este nuevo sistema no hay interrupción, ni requisitos que cumplir en ella; simplemente se establece la soberanía de los criterios únicos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ...".¹⁴¹

¹⁴¹ CASTRO Y CASTRO, Juventino, *op. cit.* p. 236.

Lo que se traduce en las facultades omnímodas que la Corte se ha atribuido, lo que explica que el criterio que sostienen al resolver una controversia constitucional al fallar otra, sea radicalmente distinto al que se sostuvo en la primera y lo más importante es que se hace por la soberanía de los criterios del máximo Tribunal del país.

Tal aberración, es consecuencia de la omisión de la ley al no establecer cómo se regularía la integración de la jurisprudencia, por lo que, es necesario en primer término que los ministros cumplan con su labor de interpretación, generando jurisprudencia sobre esta materia y dejen de aplicar por analogía los criterios sostenidos para el caso del amparo.

Aunque suponemos que esta tampoco es la solución del problema de fondo, es realmente un fraude a la ciencia jurídica que los criterios emitidos por la Corte en materia de controversias constitucionales sean obligatorios, con lo cual no queremos decir que no se forme jurisprudencia, si decimos que es un fraude, es porque no puede ser un criterio obligatorio la mentira consistente en que los actos del poder reformador no puedan sujetarse a control constitucional, toda vez que su compleja conformación garantiza el respeto al orden constitucional; o aquella en que se tiene a la Comisión Federal de Competencia Económica como un órgano constituido; o la infinidad de criterios en que sustentan la procedencia del medio de control de constitucional que se estudia respecto de violaciones indirectas a la Constitución, tramitándose como un juicio de amparo por violación a los artículos 14 y 16 constitucionales.

Lo anterior, sólo nos deja ver la necesidad que se debe atender en primer orden y es la relativa a los especialistas en derecho constitucional que deben despachar en el máximo tribunal del país, de otra forma, jamás podrá ser materia de control constitucional aun cuando infrinja la norma suprema los actos derivados del procedimiento de reformas a la Constitución Federal.

Insistimos que a través de los medios de control de la constitucionalidad lo que se persigue es controlar el poder político y que el mismo siempre tiende a rebasar los

límites establecidos en la Constitución, por lo que, menos comprendemos por qué los ministros sostienen que los órganos constituidos a que alude el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no requieren de lo que ellos denominan control externo.

Por lo tanto, afirmamos que esos criterios defectuosos antes de ser obligatorios se requiere que sean dictados por auténticos especialistas de la ciencia constitucional.

En lo que respecta a la suspensión que se puede conceder en estos juicios, consideramos pertinente que la regla sea concederla en aquellos casos en que de no hacerlo se ocasionen perjuicios de imposible o difícil reparación, los cuales se refieren, desde luego, al orden constitucional, esto es más amplio que lo que se prevé en la Ley Reglamentaria al respecto, en la que se hace alusión a la seguridad, la economía nacional y las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, señalando finalmente que no se concederá en aquellos casos en que se afecte a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante; los perjuicios de imposible o difícil reparación que proponemos van más allá de lo enunciado en el artículo 15 de la ley de mérito.

Por una parte, se enuncian las situaciones ante las cuales no se concederá la suspensión y posteriormente se alude al perjuicio que se ocasionaría a la sociedad de no concederse la suspensión confrontándola con los beneficios que el solicitante pudiera obtener, cuando lo que se debe decir simplemente es que no se concederá cuando a juicio de los ministros se ocasionen perjuicios de difícil reparación y suprimir lo relativo a la economía o seguridad nacionales.

Valga la comparación y toda proporción guardada, es como cuando en determinada norma se prevé una serie de supuestos y el último siempre es el típico bote de basura donde caben todas las hipótesis imaginables, con expresiones como en los demás casos que señale la ley o aquellas que sean análogas, insistimos en que no hay

necesidad de pretender ser casuísticos para concluir que serán los demás casos que la ley prevea.

En cuanto a las sentencias, se prevé que la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, se suplirá la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos, agravios y se examinarán en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Así se habla de cuatro tipos de suplencia a saber, suplencia de la demanda, de la contestación, de los alegatos y de los agravios, esto siguiendo al autor Juventino V. Castro¹⁴² quien sostiene que las controversias constitucionales protegen al sistema federal establecido en la Constitución y no al individuo, razón por la cual interesa salvaguardar a todo el sistema constitucional, entonces se justifica no sólo suplir la demanda sino también la contestación y lo mismo podría decirse de los alegatos y de los agravios.

También encontramos tesis que se refieren a la suplencia tratándose de controversias constitucionales, concretamente en la número 79/1998 cuyo rubro es "Controversias Constitucionales. La suplencia de la queja autoriza a examinar en su conjunto la demanda a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, corrigiendo los errores que se adviertan".

Sólo aclararemos que las controversias constitucionales no están diseñadas para proteger al sistema federal, como lo señala el autor en comentario quien además es ministro de la Suprema Corte, pues como quedó establecido en capítulos anteriores la necesidad de que en el orden jurídico nacional se establezcan medios de control obedece a la necesidad de controlar el poder político.

¹⁴² *Ibidem.* p. 113.

Es de advertir que criticábamos la labor de interpretación de la Corte al encontrar que emplea por analogía los criterios emitidos en materia de amparo, en este caso, se trata de una tesis en materia de controversias constitucionales en la que se aplica terminología propia del juicio de amparo, efectivamente, en ninguna parte del artículo 40 se hace mención a la queja, sino a la demanda, es claro que después de casi diez años en que está en vigor el medio de control de que se habla los ministros aún no distinguen que se trata de instituciones distintas.

Consideramos que la suplencia que debe hacer la Corte está plenamente justificada, en razón del interés que se protege en estos juicios al que en distintas partes de este trabajo hemos aludido, ahora bien, en atención al interés supremo de preservar el orden constitucional es que el máximo Tribunal del país está obligado a estudiar la litis que se plantea, desafortunadamente la labor en este sentido no es plausible, si la ley obliga a los Ministros a examinar en su conjunto los razonamientos vertidos por las partes resulta inexplicable la resolución emitida en la controversia 358/2001, si la Corte hubiera hecho el estudio de fondo a que se refiere el artículo 39 de la Ley Reglamentaria del numeral en comento examinando en su conjunto los razonamientos vertidos por las partes y no guiándose por las posturas dogmáticas en torno al poder reformador de la Constitución es claro que no la hubieran declarado improcedente.

En efecto, conforme al texto de los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, aun cuando se faculta ampliamente a la Suprema Corte a suplir las deficiencias que advierta con el fin de que resuelva conforme a derecho, no hace uso de dicha atribución y en lugar de optar por suplir la demanda o la contestación decide no cumplir con lo que la ley la obliga y declara improcedentes aquellos juicios en los que estima que no existe necesidad de controlar los actos emitidos por el poder reformador de la Constitución.

En otro orden de ideas, de conformidad con el artículo 38 de la Ley que venimos comentando no procede la acumulación de controversias, pero cuando exista conexidad entre dos o más se resolverán en la misma sesión. Consideramos que esta

prohibición no se justifica porque cuando se trata de asuntos conexos los mismos deben ser resueltos de manera uniforme, no debe olvidarse que se trata de la interdependencia de dos litigios diversos, pero con el mismo objeto aunque tratados en juicios diferentes, razón por la que se deben acumular en los mismos autos, para que recaiga una resolución única y evitar juzgamientos contradictorios.

El que se acuerde su resolución en una misma sesión y sólo en el caso de que el estado procesal lo permita no es la solución a través de la que se pueda evitar que se emitan criterios contradictorios. Al respecto es necesario que por disposición expresa la Suprema Corte de Justicia esté facultada para que a instancia de parte o de oficio, en cualquier momento y hasta antes de dictar sentencia acumule los procesos con objetos conexos.

Merece especial mención el tema relativo a la ejecución de las sentencias, en que se dispone que si, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación del requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida; se encontrare en vía de ejecución, o se advierta el intento de eludir su cumplimiento el Presidente de la Corte, siempre y cuando la naturaleza del acto lo permita, turnará el asunto a un Ministro Ponente, para que éste someta al Pleno un proyecto para aplicar las dispuesto en el último párrafo del artículo 105 constitucional.

Este último numeral se refiere al incumplimiento de las resoluciones dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, caso en el que se aplicarán los procedimientos previstos en los artículos en la fracción XVI, del artículo 107, constitucional.

A su vez esta última fracción se refiere a la responsabilidad por repetición del acto reclamado o por intento de eludir la sentencia de la autoridad federal, en el sentido de separar inmediatamente de su cargo a la autoridad incumplida, y consignarla al Juez de Distrito que corresponda. El numeral al que remiten se trata de una disposición que de su lectura se desprende que es aplicable a la concesión del amparo en el supuesto de

que se repita el acto reclamado o se buscara eludir el cumplimiento de una sentencia dictada por una autoridad federal.

Como es notorio no solo con la celeridad que se dio en la reforma judicial y en la Ley Reglamentaria fue imposible hacer buenos proyectos, sino que definitivamente se recurrió a las normas aplicables al incumplimiento de sentencias de amparo, si se pensaba aplicar las mismas sanciones relativas a la destitución del cargo, a las consignaciones de las autoridades infractoras, a dictar las providencias necesarias para hacer cumplir lo resuelto en las sentencias, entre otras, lo correcto es que en la misma Ley Reglamentaria se establecieran los procedimientos a través de los cuales se diera cumplimiento a las sentencias dictadas en los juicios cuya sustanciación precisa.

Es menester destacar lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Reglamentaria, respecto a que si la Suprema Corte hiciera una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los jueces de Distrito, se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación, en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad.

Según este texto, la consignación a un Juez de Distrito se atribuye a la Suprema Corte, cuando lo que debió decir es que la Corte debe dar vista al Ministerio Público Federal, para que este funcionario determine si consigan o no ante el Juez y este último es el que decide si se inicia o no el procedimiento en contra de la autoridad infractora.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 47 y 48 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se consagra el derecho de cualquiera de las partes en una controversia constitucional para denunciar ante la Suprema Corte de Justicia, el que una autoridad aplique una norma general o un acto anticonstitucional, aun cuando exista sentencia que así lo declare. Al recibir dicho Tribunal la denuncia, debe dar vista a la autoridad señalada como responsable del acto de incumplimiento, para que en el plazo de 15 días lo deje sin efectos, o bien, para que alegue lo que a su derecho corresponda.

En este sentido el artículo 47, segundo párrafo, establece que el presidente de la Corte nombrará a un ministro ponente quien recibirá los alegatos de los interesados y hará un proyecto de resolución por repetición o indebida aplicación de la norma o acto invalidados, proyecto sobre el que debe resolver el Pleno del Tribunal.

El numeral en comento señala en su último párrafo que en caso de ser cierta la repetición o el incumplimiento la Suprema Corte de Justicia deberá separar a la autoridad rebelde de su cargo y consignarla a un Juez de Distrito siempre que el incumplimiento sea inexcusable. Además de establecer la sanción en contra de la autoridad se prevé que la Suprema Corte dictará las providencias que estime necesarias para hacer cumplir la ejecutoria.

En línea con lo anterior, se propone que ni en las controversias constitucionales ni en los conflictos entre órganos proceda solicitar informe en las controversias, porque se trata del respeto al ámbito de atribuciones de un órgano constituido, sería absurdo pedir un informe en el que finalmente el órgano que ejerció la competencia que no le correspondía dirá que está acatando la resolución emitida por la Corte.

En todo caso lo que habrá que atender es la denuncia sobre el incumplimiento, caso en el que sólo el órgano que se vio favorecido con la resolución debe ser el legitimado para hacer del conocimiento a la Suprema Corte el incumplimiento. En cambio, tratándose de los conflictos entre órganos cualquiera de los órganos constituidos deberá estar facultado para acudir a la Corte para solicitar el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El informe no es necesario porque el artículo 47 prevé el derecho para denunciar el que una autoridad aplique la norma general o el acto invalidado y al recibir la denuncia necesariamente le deberá dar vista al órgano infractor para que alegue lo que a su derecho corresponda y no se le deja en estado de indefensión.

Por lo que hace a los recursos de queja y reclamación que se prevén en la Ley Reglamentaria, ya estudiamos que los mismos proceden en términos generales en contra de autos dictados en la secuela procesal, sin que sea procedente ningún medio de defensa en contra de las sentencias dictadas por el Pleno.

En razón de que la Suprema Corte de Justicia es instancia única para resolver estos conflictos, es un acierto que se no contemplaran medios de impugnación en contra de las sentencias, así es como funciona en los Tribunales Europeos, donde el Tribunal Constitucional es máxima autoridad en la materia por lo que sus resoluciones son inimpugnables.

Lo anterior no quiere decir que estemos de acuerdo con la forma en que se regularon los recursos previstos en la Ley Reglamentaria, por ejemplo, la desafortunada redacción del artículo 58, fracción I, de la que se infiere que la Suprema Corte de Justicia actúa como juzgador en materia penal, cuando lo que se debió precisar es que la resolución de la queja implica que la Corte deberá dar vista al Ministerio Público para que actúe en los términos de sus atribuciones constitucionales ante un hecho aparentemente delictuoso y consigne la averiguación.

Al respecto, se podrá hacer notar la incongruencia en que se incurre en este trabajo, pues en diversas ocasiones se ha criticado la constante remisión al juicio de amparo y sin embargo, no se propone la reforma de los recursos de queja y reclamación, la razón es la inconveniencia de dejar en estado de indefensión a los litigantes ante los acuerdos que durante el juicio se dicten, necesariamente deben de existir medios a través de los cuales se solucionen las posibles irregularidades en que se pueda incurrir.

Hasta aquí dejamos el análisis de la Ley Reglamentaria, de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, no sin antes manifestar que debe estudiarse la conveniencia de hacer una reforma estructural a los medios de control de constitucionalidad en México, pues se requiere de algo más que el juicio de garantías, del amparo contra leyes que se debe eliminar para dar paso al recurso de inconstitucionalidad, a la

cuestión de inconstitucionalidad, necesitamos la modificación de las controversias constitucionales y dejar claro que son algo distinto de los conflictos entre órganos, si de verdad se persigue que el ejercicio del poder encuentre sus límites en la ley, deben implementarse los instrumentos con los cuales dicho poder regrese a la competencia conferida en la Constitución Federal, hablamos de un reestructuración radical en la confrontación del ejercicio del poder con las normas constitucionales.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Es claro que los autores de la Ley que venimos comentando, no pudieron elaborar con solvencia una buena reglamentación de las controversias constitucionales, razón por la cual es tan defectuosa e inadecuada para los procedimientos que se pretendían regular, pues encontramos desde la causales de improcedencia y sobreseimiento hasta los recursos que se hacen valer en materia de amparo.

Las observaciones que se hicieron a lo largo de este capítulo pretenden ser una directriz de lo que se debe modificar para su regulación, con base en lo estudiado en el caso de España y Alemania en atención a las características especiales de la estructura actual de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y desde luego, a los razonamientos que ha empleado para resolver las controversias constitucionales que estudiamos en el segundo capítulo. Es así como arribamos a la idea de la necesidad de una mejor regulación del control del poder político en nuestro país, finalmente esta es la materia que se debe regular, desde luego, a través de medios jurisdiccionales.

El tema del control de la constitucionalidad debe ser entendido ante todo como un problema de índole político, el poder al que se pretende controlar por naturaleza ilimitado debe encontrar su demarcación en la Constitución, pero cuando es rebasada es menester que esos límites, que no son otra cosa que las atribuciones consagradas a cada órgano constituido se hagan respetar.

Ahora bien, para controlar el ejercicio del poder es necesario contar con los instrumentos idóneos a fin de que los actos emitidos en contravención del orden constitucional sean anulados. Sabemos que el control es necesario por exigencia propia de la naturaleza del poder político para mantener su estabilidad. El control significa que existen límites, instituciones y procedimientos de vigilancia y supervisión del ámbito competencial de los órganos constituidos, es así, como se instituye para evitar el ejercicio abusivo de facultades que el orden jurídico les ha concedido a los distintos niveles de gobierno para el ejercicio de sus atribuciones.

Ante el panorama descrito se pretendió con la reforma judicial de 1994, según se puede leer en la iniciativa de la misma que el propósito era "... fortalecer la Constitución ...", que la Suprema Corte de Justicia se convirtiera de la noche a la mañana en Tribunal Constitucional. No se necesita fortalecer la Constitución, lo que se requiere es de mecanismos con los cuales se asegure su observancia, el respeto al ámbito de atribuciones que les ha sido asignado a los órganos constituidos, y no imaginar que con la reforma al sistema de competencias de la Suprema Corte el resultado fuera crear un Tribunal Constitucional.

La reforma al artículo 105 que venía incluida en la iniciativa presentada por el doctor Ernesto Zedillo, pretendía beneficiar a todos los niveles de gobierno, atendiendo a la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales, al "ampliar la legitimación" para promover el juicio respectivo, sin darse cuenta de que los órganos constituidos siempre tendrán interés en preservar la observancia de la Constitución de la que provienen. Es claro que los errores los encontramos desde el planteamiento de la reforma, la celeridad con que la misma se dio, impidió de alguna manera que no se crearan foros en los cuales los investigadores del país dieran claridad sobre los temas que se proponían, el resultado como se vio a lo largo de este trabajo, fue una reforma constitucional deficiente, cuya Ley Leglamentaria corresponde a otro medio de control y una aplicación por parte de la Suprema Corte de Justicia en la que se desconocen los principios que en las mismas deben regir.

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación califica de novedosas a las controversias constitucionales, sobre los conflictos entre órganos ni se pronuncia y llega a la conclusión de que en México tenemos un sistema completo de garantías a la Constitución. Ojalá, que algún día ejerzan su función de interpretar la Constitución, refiriéndonos, desde luego, al tema que tratamos en este trabajo, y den cuenta de las deficiencias del control de la constitucionalidad en México, o bien, que se plantee la reforma estructural sobre control, con cualquiera de las dos consideramos que se podrá avanzar paulatinamente al control del poder político y tal vez al renovado federalismo.

Al respecto podrá ser de gran utilidad conocer el control de la constitucionalidad en otros países, las Constituciones no sólo de Europa también de América Latina prevén diversos medios de control para regular los actos que sean atentatorios de la norma fundamental, hacemos énfasis en que existen diversos mecanismos para tal fin pues creemos que en México es lo que ha frenado de manera decidida la coexistencia del juicio de amparo y otros medios de control. La diversidad de los mismos, no implica el choque de potencias o el ultraje a los poderes del Estado, si invocamos la experiencia de otros países es porque en los mismos han venido funcionando inspirados en el modelo kelseniano desde la segunda mitad del siglo XX y no se concibe un sistema constitucional, sin la presencia del control de la constitucionalidad en manos de un Tribunal Constitucional.

Razones para la creación de un auténtico Tribunal Constitucional, sólo atendamos a las siguientes preguntas ¿podemos confiar en los jueces ordinarios?, ¿el legislador no ha demostrado que también puede ser opresor?, ¿el titular del Poder Ejecutivo no ha reformado nuestra Constitución cambiando las decisiones políticas fundamentales?, por lo tanto, no se puede negar la necesidad de que en México tengamos un Tribunal con una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo contencioso constitucional. En tanto se consolida o no nuestro Tribunal Constitucional, o más medios de control, se debe empezar por perfeccionar los que tenemos a fin de que sus efectos no se hagan nugatorios.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Como antecedentes del control de la constitucionalidad en México, encontramos en primer término al Supremo Poder Conservador que tenía entre sus atribuciones declarar la nulidad de las leyes, decretos, así como los actos del Poder Ejecutivo y de la Alta Corte. En la Constitución de 1824 encontramos medios de defensa de la constitucionalidad. El control por órgano político es pionero en el control de la constitucionalidad en nuestro país.

SEGUNDA.- Mariano Otero desarrolló un sistema de control por órgano mixto, pues por una parte concibió la manera de combatir los actos que afectarían la esfera de derechos de los particulares a través de un juicio en que la sentencia que recayera, sólo incumbiría a las partes litigantes y por otra contra aquellos actos de observancia general, abstracta e impersonal que infringieran el orden constitucional, en este caso la sentencia tendría los mismos efectos de generalidad del acto que la motivó.

TERCERA.- En la Constitución yucateca de 1841, finalmente quedó plasmado el pensamiento de Manuel Crescencio Rejón, en el sistema que propuso quedaban dadas las condiciones para salvaguardar los derechos de los gobernados y se resarcirían los menoscabos que hubiere ocasionado un acto de autoridad. En consecuencia, se omitió la posibilidad de combatir los actos de observancia general que infringieran el orden constitucional.

CUARTA.- En la Constitución de 1857 se consagró de manera definitiva el Juicio de Amparo, siendo desde entonces una de las instituciones jurídicas que constituye uno de los principios básicos para salvaguardar las garantías individuales.

QUINTA.- Después del Supremo Poder Conservador previsto en las Siete Leyes de 1836, el único medio de control de la constitucionalidad hasta la Constitución de 1917 fue el Juicio de Amparo, cuyo objetivo específico es la protección de las garantías individuales y no la tutela de toda la Constitución con vista a la garantía de legalidad.

No es un medio de control adecuado para resolver todos los casos previsibles de conflicto entre el ejercicio del poder público por los órganos constituidos del Estado en cualquiera de sus niveles y las normas constitucionales.

SEXTA.- El poder del Estado no siempre se detiene en los límites legalmente establecidos, razón por la que es necesario controlar dicho poder, ahora bien, el control en términos generales está referido a actividades como revisar, verificar o comprobar, entonces el control del poder político se traduce en la forma a través de la cual se comprueba la concordancia entre cualquier acto de autoridad y el texto constitucional y en el caso de no existir tal correspondencia persigue la anulación del acto anticonstitucional misma que conlleva a la destrucción de sus efectos.

SÉPTIMA.- Las partes que deben intervenir en una controversia constitucional son los órganos constituidos porque cualquier acto de sus dependencias puede ser revocado o anulado en última instancia por el propio órgano al que pertenece tal competencia antes de que originen el conflicto planteado ante la Corte.

OCTAVA.- Las controversias constitucionales son un medio de control de la constitucionalidad a través del cual la constitucionalidad de los actos que realizan los órganos constituidos es puesta en duda por otro u otros órganos del Estado y a efecto de dirimir el conflicto se somete al conocimiento del órgano jurisdiccional competente; con el objeto de que determine si tales actos se apegan o no al texto constitucional y en este último caso declarará su nulidad ya sea con efectos generales o particulares lo que dependerá de la naturaleza del acto que originó el conflicto.

NOVENA.- En España, encontramos diversos medios de control de la constitucionalidad entre los que destacan las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos, el encargado de dirimirlos es el Tribunal Constitucional y sus decisiones vinculan a todos los poderes públicos.

En el caso de Alemania, se prevé también una diversidad de medios de control, incluso controversias que pueden tener contenidos muy variados, así por ejemplo, tenemos el caso de la controversia que se suscita en razón de que el Tribunal Constitucional de un Land puede apartarse de una decisión adoptada por el Tribunal constitucional Federal o de otro Tribunal Constitucional local sobre la interpretación de algún precepto de la Constitución. En ambos casos las resoluciones que estos tribunales emiten son definitivas.

DÉCIMA.- Los conflictos entre órganos constitucionales surgen, cuando dos órganos discrepan sobre la titularidad de una determinada competencia, pero en éstos la norma de referencia suele ser una disposición incluso reglamentaria, es decir, el acto que lesiona no se confronta con la Constitución, lo que le da el carácter constitucional al conflicto son las partes que intervienen y al ser órganos del Estado no importa que en el ejercicio del poder público no se haya infringido una norma constitucional.

DÉCIMA PRIMERA.- La diferencia que existe entre las controversias constitucionales y los conflictos entre órganos es que en las primeras siempre se pondrá en duda la constitucionalidad del acto que se emita y se reclamará la invasión de competencias, por lo que el órgano legitimado para promoverla siempre será el que reclame para sí la competencia que otro sin derecho ejerció, mientras que en los conflictos entre órganos lo que las substancia es una diferencia de opinión o de interpretación de los alcances y del contenido de las leyes.

DÉCIMA SEGUNDA.- Nuestro máximo intérprete constitucional ha sentado criterios que sostienen que las autoridades a través de las controversias constitucionales pueden reclamar la violación a garantías individuales, violaciones indirectas a la Constitución, esto es, contravención a normas secundarias o a normas locales siempre que también se infrinjan disposiciones de la Constitución Federal, incluso que pueden ser partes no sólo los órganos constituidos y siempre se busca la invasión de competencias. Es decir, todo lo contrario a lo que se estudió en los casos de España y Alemania, por lo que a la fecha no existe claridad sobre lo que se debe resolver.

DÉCIMA TERCERA.- La Suprema Corte de Justicia no debió declarar improcedente la controversia 358/2001, toda vez que es falso que los actos del Poder Revisor de la Constitución no requieran de ningún tipo de control pues realizan una función soberana. De conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece un procedimiento de reforma a la Constitución, entonces su actuación sí está sujeta a límites y por ello su función no es soberana.

DÉCIMA CUARTA.- La Suprema Corte no debió entrar al estudio de la Controversia constitucional 26/97, toda vez que es de explorado derecho que las resoluciones de juicio político son definitivas e inatacables; no existe ningún interés jurídico por parte del Poder Judicial del Estado de Jalisco para promoverla, una cosa es el órgano constituido y otra los jueces que lo integran, por lo que, la sanción que se imponga a éstos no trasciende a aquél, en consecuencia, no existía ninguna invasión de competencias que analizar.

DÉCIMA QUINTA.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación debió declararse incompetente para conocer de un asunto que sólo debe ser resuelto en el ámbito interno del Estado; en efecto en la controversia 27/97, con la resolución que le recayó nos queda la idea de que se promovió un tipo de amparo directo, al reclamarse violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales.

DÉCIMA SEXTA.- En el artículo 105 constitucional, fracción I, de los incisos a al g, son conflictos entre órganos, de los incisos h al k, son controversias constitucionales, razón por la que deben establecerse en fracciones distintas estos conflictos.

Por otra parte, hay actos que deben someterse a control constitucional; sin embargo, no se encuentran previstos como hipótesis que originen controversias constitucionales, razón por la cual debe modificarse el numeral en comento a fin de que las posibles combinaciones de controversias entre órganos del Estado puedan ser atendidas.

DÉCIMA SÉPTIMA.- La reforma judicial de 1994, no cumplió con las metas trazadas en la iniciativa presentada por el Doctor Ernesto Zedillo, por lo que, es necesario que se reestructure el sistema de control de la constitucionalidad en México.

Se pretendía arribar a un renovado federalismo, al respecto cabría preguntarse si la renovación implicaba la intromisión a la esfera de competencia de los Estados, como en la controversia 27/97 o la prohibición de revisar los actos en materia de reforma a la Constitución al resolverse la controversia 358/2001.


DÉCIMA OCTAVA.- El interés jurídico en materia de controversias constitucionales y conflictos entre órganos debe entenderse en el sentido de que todos los órganos constituidos tienen el interés supremo de salvaguardar la Constitución, razón por la que las partes litigantes y el Tribunal que resuelve al ser todos órganos del Estado no tienen intereses contrapuestos, pues lo que se busca es la recta aplicación de la Constitución. Por lo que, no es como lo ha venido interpretando la Suprema Corte de Justicia de la Nación que entiende al interés jurídico como si se tratara de un juicio de amparo.

DÉCIMA NOVENA.- Los efectos generales o particulares tratándose de controversias constitucionales deben depender de la naturaleza del acto que la origine y no del número de votos que emitan los Ministros de la Suprema Corte, en cambio, tratándose de conflictos entre órganos la regla general es que la sentencia que se emita debe tener efectos generales.

VIGÉSIMA.- Las sentencias dictadas en materia de controversias constitucionales deben surtir efectos desde el momento en que se dictan y no dejar al arbitrio de la Suprema Corte la fecha a partir de la cual deben ser observadas.

Si existe un acto que infrinja el orden constitucional una vez que esto se ha determinado conforme a la secuela procesal que se siguió para resolver el conflicto planteado, no debe haber duda en que el mismo debe quedar insubsistente de inmediato.

BIBLIOGRAFÍA



Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte, el caso Tabasco y otros*. 3ª ed., Ed., Montealto, México, 1997.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*. 12ª ed., Ed., Porrúa, S.A. México, 1999.

----- *El Juicio de Amparo*. 36ª ed., Ed., Porrúa, S.A. México, 1999.

----- *Las garantías individuales*. 30ª ed., Ed., Porrúa, S.A. México, 1998.

Brewer Carias, Allan, *El sistema de Justicia Constitucional en la Constitución de 1999*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2000.

Castro y Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*. 30ª ed., Ed., Porrúa, S.A., México, 2000.

Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*. Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, México, 2001.

----- *Teoría Constitucional*, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, México, 1ª reimp., 2002.

Cruz Villalón, J. Jiménez, et. al. *Los procesos constitucionales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

Favoreu, Louis, *Los Tribunales Constitucionales*. Ariel, S.A., Barcelona, 1994.

Fix Zamudio, Héctor, *La función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales Latinoamericanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1977.

————— *La Constitución y su defensa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1985.

————— y Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, S.A. México, 1999.

Ferrer Mac Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 2ª ed., Ed., Porrúa, S.A., México, 2001.

Gómez Montoro, Ángel, *El conflicto entre órganos constitucionales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la Política*. Cuadernos Constitucionales México Centroamérica, núm. 6, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1993.

Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre Controversia*. 2ª ed., Ed., Porrúa, S.A. México, 2001.

Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, 2001.

López Montes, Joaquín, *El mecanismo de defensa de la Constitución en México y en Cuba*. s/e., México, 1964.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., Ed., Ariel, Barcelona, 1976.

Pérez de Acha, Luis Manuel, *La defensa de la Constitución*. 2ª ed., Distribuidora Fontamara, México, 2000.

Pulido Quecedo, Manuel, *La Constitución Española con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*., 3ª ed., Aranzadi, Navarra 2001.

Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*. 1ª reimp., Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1989*. 22ª ed., Ed., Porrúa, S.A. México, 1999.

————— *Derecho Constitucional Mexicano*, 26ª ed., Ed., Porrúa, S.A. México, 1992.

Ress, Georg, *Control de constitucionalidad de las leyes en la República Federal de Alemania*, s/e., Buenos Aires, 1990.

Terol Becerra, Manuel José, *El conflicto positivo de competencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

Tobo Rodríguez, Javier, *La Corte Constitucional y el control de la Constitucionalidad en Colombia*, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1996.

Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, Porrúa-UNAM, 1995.

Varios, *Manual del Juicio de Amparo*. 2ª ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación-Themis, México, 2001.

————— *La actualidad de la defensa de la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, México.

Zippelius Reinhold, *Teoría General del Estado*, UNAM, México, 1985.

B) LEGISLACIÓN

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada, 9ª ed., Ed., Porrúa, S.A., T.II, México, 1995.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, 1ª reimp., Ediciones Fiscales ISEF, México, 2003.

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español, 2ª ed., Ed., Lex Nova, Madrid, 2000.

C) JURISPRUDENCIA

Instancia Pleno, Rubro: "INTERÉS JURÍDICO DEBE ACREDITARSE PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 7ª época, t. 181-186, Primera Parte, p. 223.


Instancia Pleno, Rubro: "INTERÉS JURÍDICO DEL QUEJOSO EN EL AMPARO CONTRA LEYES DEBE DEMOSTRARSE PLENAMENTE", *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1917-1988, p. 861.

Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. III, marzo de 1996, p. 320.

Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL TIENE EL DEBER DE INDAGAR LOS HECHOS DENUNCIADOS", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. III junio de 1996, p. 391.

Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ

DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. IV, noviembre de 1996, p. 249.



Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. V, abril de 1997, p. 134.

Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE", aprobada con el número 9/1998, en sesión privada celebrada el 13 de enero de 1998.


Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EL ANÁLISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACIÓN Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVÓ AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. VII, febrero de 1998, p. 337.

Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL REQUIERE LA EXISTENCIA DE INVASIÓN DE COMPETENCIAS DE UN NIVEL DE GOBIERNO RESPECTO DE OTRO, POR LO QUE SI EN EL CASO NO SE ACTUALIZA ESTE REQUISITO DE PROCEDENCIA, DEBE DESECHARSE DE PLANO", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. VII, mayo de 1998, p. 697.

Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PUEDE VÁLIDAMENTE SOLICITAR COPIAS POR CONDUCTO DEL DELEGADO", aprobada con el número 46/1998, en sesión privada celebrada el 6 de agosto de 1998.

Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 790.

Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDE DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA", aprobada con el número 9/1999, en sesión privada el 25 de marzo de 1999.



Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE LLAMAR A JUICIO CON EL CARÁCTER DE TERCEROS INTERESADOS A LOS MUNICIPIOS DE UN ESTADO DISTINTOS DE LOS ACTORES, CUANDO SE IMPUGNAN DISPOSICIONES GENERALES ESTATALES, PUES AUNQUE SE DECLARE SU INVALIDEZ, LOS EFECTOS GENERALES SÓLO SE LIMITARÁN A LOS MUNICIPIOS ACTORES", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. IX, abril de 1999, p. 282.

Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. X, septiembre de 1999, p. 705.


Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. X, septiembre de 1999, p. 703.

Instancia Pleno, Rubro: "COMPETENCIA ECONÓMICA. LA PRERROGATIVA QUE OTORGA A LAS AUTORIDADES ESTATALES EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, PARA IMPUGNAR ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS DECLARATORIAS QUE EMITA LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA SOBRE LA EXISTENCIA DE ACTOS PROHIBIDOS EN EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO CONSTITUYE UN MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DIVERSO A LOS ESTABLECIDOS EN LA PROPIA LEY FUNDAMENTAL", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª época, t. XII, diciembre de 2000, p. 764.

Instancia Pleno, Rubro: "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL", aprobada con el número 39/2002.

Instancia Pleno, Rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL", aprobada con el número 40/2002.

D) HEMEROGRAFÍA



Cárdenas Gracia, Jaime, et. al., "Boletín Mexicano de Derecho Comparado", Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, No. 86. Nueva Serie, Año XXIX, Mayo-Agosto de 1996.

Ovalle Favela, José, "Las Controversias Constitucionales", Revista Jurídica, núm. 3, Septiembre de 1995, Villa Hermosa, Tabasco.

Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, "El artículo 105 Constitucional y sus Reformas" en *Excelsior*, 1° - 5 de octubre de 1997, México.

Serna de la Garza, José María, "Anuario Jurídico", 1996, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

E) DOCUMENTAL

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por el Senado el 11 de julio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. H. Cámara de Diputados LVI Legislatura, Vol. I, T. 13, Serie VI, 1994-1997.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Conflictos limítrofes entre municipios*. Serie Debates Pleno, México, 2001.

