



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

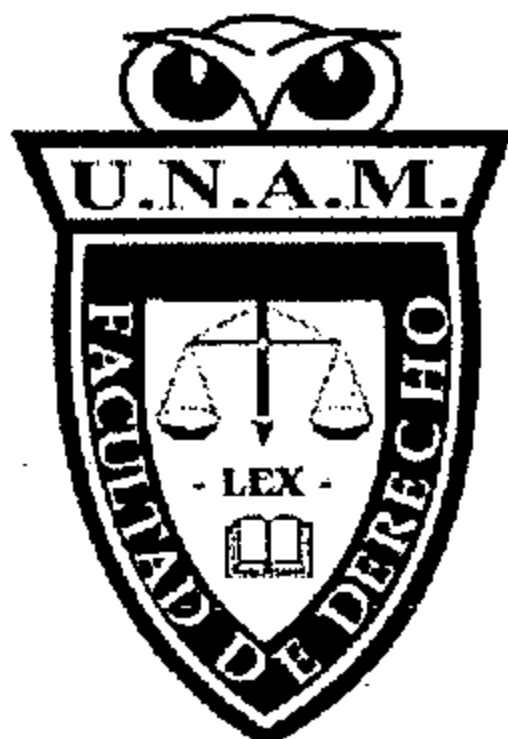
**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA TRIBUTARIA CONFORME AL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD”**



**T E S T I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**BLANCA ESTELA MENDOZA ORTIZ**



**ASESOR: DR. MIGUEL COVIAN ANDRADE**

**C. D. UNIVERSITARIA, D. F.**

**2005**

*m349952*



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO.**

Cd. Universitaria, D. F., Agosto 26 de 2005.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **MENDOZA ORTIZ BLANCA ESTELA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA TRIBUTARIA CONFORME AL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada 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".

**ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.**

\*lrm.

México, D.F. a 25 de agosto de 2005.

Lic. Edmundo Elías Musi,  
Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo  
Facultad de Derecho  
Universidad Nacional Autónoma de México.

Distinguido Señor Director:

Por medio de la presente me permito distraer su atención para comunicarle que la alumna **BLANCA ESTELA MENDOZA ORTIZ**, con número de cuenta 9431789-5, ha concluido bajo la Dirección del suscrito, su Tesis Profesional denominada "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA CONFORME AL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD**". De igual forma me permito informarle que la mencionada Tesis Profesional, cumple desde mi punto de vista con los requisitos de fondo y forma exigidos por el Seminario.

El tema abordado en la Tesis, ha sido desarrollado con originalidad y está respaldado en abundantes elementos bibliográficos, que revelan una minuciosa investigación, así como, en numerosas citas que confirman vigorosamente los puntos de vista personales que emite la sustentante a través de su estudio.

Lo anterior, se lo comunico, para todos los efectos escolares y académicos a que haya lugar.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para reiterar a usted las seguridades de mi atenta consideración.

  
\_\_\_\_\_  
Dr. Miguel Covián Andrade.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A LA UNAM Y A LA FACULTAD DE DERECHO:**

Por brindarme conocimientos, cultura, educación, y por permitirme vivir la más grata experiencia en el recorrido por sus instalaciones, forjando en mí un espíritu de servicio y humanidad.

### **AL LICENCIADO EDMUNDO ELÍAS MUSI:**

Por su disposición con los alumnos y dedicación al seminario, así como por su aportación en la presente tesis.

### **AL DOCTOR MIGUEL COVIÁN ANDRADE:**

Por ser un gran jurista, un excelente maestro y un gran amigo de sus alumnos. Por no tener egoísmo en enseñar sus conocimientos y por fomentar en la juventud la reflexión y la solución a grandes problemas que aquejan a nuestro país.

### **AL LICENCIADO CARLOS BARRAGÁN SALVATIERRA:**

Por su apoyo y consejos.

## DEDICATORIAS

A MI MADRE.

Símbolo de que el esfuerzo, dedicación y constancia son los cimientos que se necesitan para hacer de los hijos hombres y mujeres de bien.

A MI PADRE.

Que aun sin su presencia, guardo en mi corazón su ejemplo de trabajo, responsabilidad y amor, agradeciéndole con todo el alma el más grande tesoro que dejó en mi, su cariño y mi educación.

A TOÑO Y CITLALI.

Mi felicidad y el motivo de que desee ser mejor persona cada día.

A MIS HERMANOS MANUEL, DALILA, REYES Y MUY ESPECIALMENTE A ROBERTO.

Que con su ejemplo de superación individual me han enseñado que todo esfuerzo siempre trae consigo grandes beneficios.

A MIS AMIGOS, MI PRIMA Y A MIS COMPAÑEROS DEL TRABAJO.

Que me han brindado lo más valioso que el ser humano puede dar, la amistad, que al ser muchos los nombres, los reservo para una dedicación personal.

## ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	I
DEDICATORIAS.....	II
ÍNDICE .....	III
INTRODUCCIÓN .....	VI

### CAPÍTULO PRIMERO SISTEMAS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

1.1 Concepto de constitución y control de constitucionalidad.....	1
1.2 Diferencia entre control de constitucionalidad y control de legalidad.....	7
1.3 Control Político.....	10
1.4 Control Jurisdiccional .....	11
A) Sistema concentrado o austriaco.....	13
B) Sistema difuso o estadounidense .....	14
a) Por vía de excepción .....	15
b) Por vía de acción .....	17
1.5 El sistema mexicano de control de constitucionalidad.....	18
1.5.1. El juicio de amparo .....	21
1.5.2 Las acciones de inconstitucionalidad .....	32
1.5.3 El control de la constitucionalidad en materia electoral.....	42
a) Juicio de inconformidad.....	47
b) Juicio de revisión constitucional.....	48
c) Juicio para la protección de los derechos electorales del ciudadano.....	49
1.5.4 Las controversias constitucionales.....	52
A) Procedencia de las controversias constitucionales y órganos competentes para substanciarlas.....	56
B) Las partes de una controversia constitucional.....	62
a) Los actores.....	63
b) La parte demandada .....	66
c) El Procurador General de la República.....	66
d) Los terceros interesados.....	69

**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS O ENTRE LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS DEL ESTADO.**

2.1 Concepto y naturaleza constitucional de federación.....	70
2.2 Concepto y naturaleza constitucional de las entidades federativas.....	75
2.3 Concepto y naturaleza constitucional de los órganos constituidos.....	78
2.4 Órganos constituidos federales y locales.....	86
2.4.1. Organos constituidos federales	
A) Presidente de la República .....	87
B) Congreso de la Unión.....	88
a) Cámara de Diputados.....	92
b) Cámara de Senadores.....	95
c) Comisión Permanente.....	97
C) Poder Judicial de la Federación.....	100
2.4.2 Poderes constituidos de las entidades federativas.....	101
A) Gobernador.....	101
B) Poder Legislativo.....	101
C) Poder Judicial.....	102
2.4.3. Organos constituidos del Distrito Federal.	
A) Jefe de gobierno.....	107
B) Asamblea Legislativa del Distrito Federal.....	108
C) Poder Judicial.....	109
2.4.4. Organos constituidos del municipio.....	110
A) El ayuntamiento.....	111
2.5 Controversias constitucionales entre órganos constituidos.....	114
2.6 El municipio y los órganos de gobierno del Distrito Federal como parte de la controversia constitucional.....	119

**CAPÍTULO TERCERO**  
**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS O ENTRE LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS DEL ESTADO.**

3.1 El tributo como elemento esencial.....	125
--	-----



3.2 Competencia tributaria entre la federación y las entidades federativas.....	127
3.2.1 La coordinación fiscal.....	135
3.2.2 Competencia tributaria de las entidades federativas con relación a sus municipios.....	140
A) Egresos que integran la hacienda municipal.....	147
3.3 El problema de la doble tributación.....	151
3.3.1. Acumulación de impuestos.....	157
3.4 Algunos ejemplos de ejecutorias de controversias constitucionales que se han pronunciado en materia tributaria.....	159

**CAPÍTULO CUARTO**  
**NECESIDAD DE REESTRUCTURAR EL SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS TRIBUTARIAS.**

4.1 Necesidad de un sistema adecuadamente delimitado de competencias tributarias .....	167
4.2 La inconstitucionalidad de la doble tributación.....	169
4.2.1 Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de doble tributación.....	171
4.3 Exigencia de una reforma constitucional a la competencia tributaria de la federación y las entidades federativas.....	176
4.3.1. ¿Qué artículos de la Constitución tendrían que ser reformados?.....	182
4.4 La delimitación de la controversia constitucional en materia tributaria (supuestos que den lugar a su substanciación).....	184
4.4.1 Conflictos entre órganos.....	184
4.4.2. Controversias constitucionales.....	186
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>192</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>197</b>

## INTRODUCCIÓN

El estudio que a continuación se presenta lo quise desarrollar porque lo considero de gran relevancia para mi formación como profesionista.

El tema llenó mis expectativas, en primer lugar porque la controversia constitucional es una figura de reciente creación que limita a los órganos constituidos en el ejercicio del poder y al ser innovador me impuse conocer sus principales postulados y su aplicación en la realidad; en segundo lugar, lo delimite a la materia tributaria porque creo que el tributo es una institución de gran trascendencia para el desarrollo de un país, porque de nada sirve que los estados de la federación mexicana puedan gozar de un gran número de competencias constitucionales, si por otra parte, no tienen los medios económicos necesarios para realizarlos. Las relaciones financieras constituyen un tema central del federalismo mexicano, pues en gran medida el sensato reparto de distribución de competencias depende de presupuestos estatales suficientes. Y es precisamente a partir de los presupuestos de los estados como podemos saber si el federalismo que reparte las competencias es real, o si es simplemente un mero postulado constitucional sin traducción práctica en la realidad.

Creo además que las relaciones financieras federales entre los estados y la federación no es al final de cuentas una mera cuestión de carácter presupuestal y técnico económico, sino muy esencialmente una cuestión importantísima de estricto derecho constitucional. Estas relaciones financieras no atañen solamente a las relaciones que se dan entre la federación y los estados, sino también a los estados entre sí, pues el principio de fidelidad federal no solamente se da verticalmente, sino horizontalmente, es decir, entre los mismos estados, y lo que es muchísimo más importante aún, en la relación que se da entre los estados y los municipios. Una gran cantidad de servicios públicos, además muy importantes, los prestan los municipios.

En la investigación previa al desarrollo de la tesis pude advertir que la principal causa de fricciones y conflictos entre los tres órdenes de gobierno (federación, entidades federativas [incluido el Distrito Federal] y municipios), es precisamente la insuficiencia fiscal crónica (presupuestal), la escasez crónica de los recursos motiva recíprocas acusaciones.

El objetivo del presente trabajo es dar una visión detallada de lo que es la controversia constitucional y los conflictos que conocen en materia tributaria a fin de explicarlos; de manera que se pueda dar un diagnóstico de qué tan eficaz es su aplicación a los problemas que presenta la realidad fiscal actual.

En este trabajo, entonces planteamos el problema de la controversia constitucional en materia tributaria conforme al sistema mexicano de control de la constitucionalidad, y las repercusiones que derivan al no estar específicamente delimitado el nivel de gobierno, esto es, federal, local y municipal, que debe recaudar los impuestos así como la manera en que los debe repartir.

Como hipótesis principal del trabajo se plantea analizar si como está regulada constitucionalmente la distribución de competencias tributarias, permite la adecuada y eficaz solución de conflictos, porque no debe perderse de vista que aun cuando existe el medio de control constitucional, debe considerarse que la materia que resuelva sea adecuadamente regulada para que este control constitucional sea verdaderamente real y eficaz, de forma que se pueda juzgar a las partes en igualdad de circunstancias.

Así en el primer capítulo abordaremos el tema de sistemas de control de constitucionalidad para ubicar el origen de este medio de control.

En el segundo capítulo nos referiremos a las controversias constitucionales, que se suscitan entre la federación y los órganos constituidos del Estado

explicando la naturaleza jurídica de todos los sujetos legitimados para plantear dicho medio de control constitucional.

Nos enfocaremos en el tercer capítulo a los problemas surgidos a raíz de la inadecuada distribución de competencias tributarias, las diferencias que se presentan para la substanciación y resolución adecuada de la controversia constitucional y algunos ejemplos de las jurisprudencias que nuestro máximo tribunal ha resuelto en ese sentido, en la materia fiscal.

En el cuarto capítulo estará la propuesta para esta investigación de que se delimite lo referente a la distribución de competencias tributarias, esto es, que se limite la competencia tributaria con relación a la recaudación de los impuestos de la Federación, de las Entidades Federativas (incluido el Distrito Federal) y de los municipios, ante las lagunas y omisiones constitucionales y al no detallarse el órgano que deba ingresar el impuesto, trae problemas para poder definir quién verdaderamente invadió la esfera de competencias; y de existir esta limitante contribuirá a que una mejor impartición de justicia para este medio de control constitucional.

Finalmente, se debe hacer énfasis en que esta tesis sólo se referirá a la materia tributaria en cuanto a la forma de cómo ingresan y egresan los impuestos y a qué nivel de gobierno, esto es, federal, estatal o municipal, le compete realizar dichas funciones.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **SISTEMAS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD**

#### **1.1. CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.**

Primeramente, debe decirse, que es muy importante establecer un correcto significado de lo que es una constitución, porque con base en el concepto que de ella tengamos, como bien lo señala el doctor Covián *"...cuestiones tan relevantes como la determinación de los actos inconstitucionales de los poderes públicos que la vulneran y la consecuente aplicación de los medios jurídicos que restablezcan su observancia y la preserven de posibles quebrantamientos futuros serán objeto de análisis, entendimiento, tratamiento y solución muy diferentes o hasta contradictorios..."*<sup>1</sup>

Por ello, el tener una definición correcta y científica de lo que una constitución es, permitirá establecer un medio de control adecuado, como lo es el del tema de tesis, de ahí su importancia para nuestro estudio.

Lo anterior porque, como muchos estudiantes lo hemos experimentado a lo largo de nuestra carrera universitaria, la mayoría de los tratadistas y profesores proporcionan un concepto de constitución vago o bien que sólo define a un tipo de constitución; y que en palabras de Lassalle *"...todas estas definiciones jurídicas formales y otras parecidas que pudieran darse distan mucho de dar satisfacción a la pregunta por mí formulada (¿qué es una constitución?). Estas contestaciones, cualesquiera que ellas sean, se limitan a describir exteriormente cómo se forma las constituciones o qué hacen, pero no nos dicen lo que una constitución es."*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional, Ed. Litografías y Terminados El Pliego, 2ª edición, México 2000, pág. 8.

<sup>2</sup> LASSALLE, Ferdinand ¿Qué es una constitución? Monografías Jurídicas, Ed. Themis, Santa Fe de Bogotá Colombia, pág. 37.

Ahora bien, para poder alcanzar este objetivo, podemos partir de la base de que históricamente, en el panorama universal la constitución comprueba las siguientes hipótesis que compartimos con el doctrinario Sánchez Bringas, y que son:

*"i) La cualidad que permite al individuo desarrollar un poder se transforma en los atributos de los grupos y clases sociales que accionan y reaccionan con la pretensión de hacer prevalecer sus intereses, valores e ideologías.*

*ii) Los grupos sociales más vigorosos determinan los valores políticos predominantes que en cada etapa histórica forman el contenido ideológico de las normas constitucionales."*<sup>3</sup>

En base a lo anterior tenemos que en cualquier lugar y tiempo, el concepto de constitución, o bien, la idea que se tuvo y tiene de constitución, da lugar a la comprobación de esas hipótesis, una lucha por el poder, en un ámbito desde luego político, no jurídico.

En este orden de ideas, y tomando en consideración que la constitución siempre ha tenido como característica esencial la prevalencia de las ideas de un factor de poder de la época, ahora es preciso decir cómo es que puede darse un concepto de constitución. A esta pregunta el doctor Covián señala que éste (el concepto de constitución) tendrá tal carácter, solamente en la medida en que haga una descripción teórica de la esencia del objeto de conocimiento, a lo cual se puede comprobar empíricamente, posteriormente, realiza esa comprobación en las siguientes afirmaciones:

*"Naturaleza de la Constitución.- La constitución es un ser, una realidad, algo ontológico, no deontológico.*

*Esencia de la Constitución.- Es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado (Schmitt), es decir, determinan su estructura real y describen o reflejan cómo está constituido.*

---

<sup>3</sup> SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, 6ª edición, México 2001 pág. 134.

*¿Quién la adopta o la determina?.- Los factores reales de poder en los que radica la soberanía en ese momento, en tanto fuerza capaz de tomar esas decisiones (poder constituyente).*

*¿Dónde se hace la Constitución?.- En un órgano colegiado, usualmente, en el que están representados los factores reales del poder y que recibe el nombre de "Congreso Constituyente".*

*¿Cuál es su relación con el documento escrito o texto constitucional? El texto es un conjunto de normas constitucionales que son expresión jurídica de las decisiones políticas fundamentales y derivan de ella directa o indirectamente. Las normas constitucionales dotan de obligatoriedad a las decisiones políticas fundamentales y tienen carácter de 'normas primarias', a diferencia de las 'normas constitucionales secundarias', 'leyes constitucionales' o 'leyes de revisión', cuyo objeto es la modificación o adición del texto constitucional, respetando la esencia o constitución".<sup>4</sup>*

Con base en estas afirmaciones, el citado jurista refiere que puede comprobarse empíricamente las características o elementos que conforman lo que una constitución es, tomándose cualquier sociedad políticamente en el tiempo y se tendrá que ella está o estuvo determinada a partir de las decisiones políticas fundamentales que la definen o definieron su ser o modo de ser.

Por lo que respecta a la forma jurídica normativa a través de la cual esa constitución ha sido protegida, es para asegurar su observancia, y que al dotarla de obligatoriedad es una cuestión conceptualmente (y no en la práctica), que puede ser secundaria. Esa forma jurídica, prosigue el citado autor, ha sido universalmente concretada en un texto escrito, o bien eventualmente este no existe. En cambio la constitución de un estado ha sido, es y será lo mismo en todas partes (no la misma, pero sí lo mismo).

Esto es, en las ideas resumidas anteriormente, se dan los lineamientos que toda constitución tiene, como esencia, no importa a qué país se refiera, ni de qué época se trate.

---

<sup>4</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Op. Cit. pág. 112

Ahora bien, dado que nuestro propósito es brindar un concepto científico de lo que una constitución es, y para ello es necesario contar con un método, como lo es la comprobación empírica que mencionamos en líneas anteriores; entonces definimos la constitución de la siguiente manera: La constitución es una realidad que se expresa en el conjunto de decisiones políticas fundamentales, tomadas por un Congreso Constituyente, que determinan y describen la estructura de un Estado, las que pueden estar o no contenidas en un texto.

Se podrá cuestionar cuáles son esas decisiones políticas fundamentales, pero para ello, es pertinente entonces analizar el caso concreto, porque éstas obviamente van a variar en cada país; pero por lo pronto, lo que dejamos claro es que la definición que proporcionamos engloba a todas, y no a una constitución en particular, ya que las decisiones políticas fundamentales, si se describen para dar un concepto de constitución, sólo podrán referirse a esa que se está describiendo en particular, pero no a lo que es una constitución (en general).

Las decisiones políticas fundamentales que se encuentran establecidas en nuestra constitución, son las siguientes:

1. Soberanía Popular.
2. Garantías individuales.
3. Derechos Sociales.
4. Estado de Derecho.
5. Democracia Social.
6. Forma de gobierno representativa y federal.
7. Sistema presidencialista.
8. División de poderes.
9. Régimen de economía mixta con rectoría del Estado.
10. Separación de Iglesia y Estado.



Así, después de haber dejado asentado el concepto de constitución en sentido general, nos enfocamos ahora al siguiente rubro del inciso en estudio, que se refiere al concepto de control de constitucionalidad.

En este sentido primeramente debemos dirigirnos a la palabra constitucionalidad, a su significado, así tenemos que la Enciclopedia Jurídica Omeba, la define de la siguiente manera: *“entiéndase con ella a la subordinación o adecuación que media entre leyes, decretos, ordenanzas o resoluciones que dictan los organismos de la administración con relación a las leyes fundamentales o constitucionales...” “...significa asimismo, que toda disposición normativa debe tener esa cualidad –dictadas ‘en concordancia’ de la constitución.”*<sup>5</sup>

Atento a lo anterior tenemos que, constitucionalidad es lo que se refiere a la concordancia que debe existir entre los actos de autoridad y la constitución (decisiones políticas fundamentales), así podemos ahora, después de haber dilucidado lo que es la constitucionalidad, dirigirnos a lo que es el control, del que pudiera darse diversas acepciones; sin embargo, la unidad del fin permite atribuir un sentido unívoco al control y considerarle válidamente como elemento inseparable del concepto de constitución, por ello, debemos entenderlo para los propósitos de esta investigación, como la idea común de hacer efectivo el principio de limitación del poder.

El doctrinario Polo al referirse a lo que es el control de la constitucionalidad señala: *“...es la protección integrada por instrumentos jurídicos procesales establecidos tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr su desarrollo de acuerdo a la realidad político social y a los preceptos programáticos de la propia Carta Fundamental.”*<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III Clau-Cons, Editorial Driskill, Sociedad Anónima Buenos Aires Argentina, 1985, págs. 1035 y 1036.

<sup>6</sup> POLO BERNAL, Efraín, Manual de Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México 1985, pág. 24.

Es importante, ahora hacemos esta reflexión, ¿por qué es necesaria la protección constitucional?

El constitucionalista Covián lo engloba en dos razones fundamentales:

*"a) Es indispensable contar con medios de defensa constitucionalmente previstos que garanticen la vigencia del Estado de derecho y la consecución de su núcleo esencial que es la limitación del ejercicio del poder político.*

*b) En casos de irregularidad parcial del orden jurídico, entendiendo por tal su inobservancia momentánea y fragmentaria por actos de gobierno, los sistemas de defensa y de control de constitucionalidad se traducen en el más importante medio de preservación del Estado de derecho para conjurar los efectos del acto anticonstitucional."<sup>7</sup>*

Antes de que nos pronunciemos respecto al concepto de control de constitucionalidad, es importante tener presente que muy ligado a éste se encuentra el estado de derecho, que sigue el mismo fin, esto es, el de limitar hasta donde pueda lograrlo el poder, pero lo limita hacia el interior, pues mediante esta acepción se comprende que en él se fijan las competencias a distintos órganos y se controlan recíprocamente, y en donde los principios de supremacía constitucional y legalidad norman toda la dinámica del ejercicio del poder.

Esto se puede resumir en dos vertientes, que dan la idea de que se está en un estado de derecho, esto es:

1.- Creación o modificación de la ley, de acuerdo a los procedimientos constitucionalmente previstos al efecto y en función de una jerarquía jurídica; y,

2.- Aplicación de la ley por dos distintos órganos en el ámbito exclusivo de sus competencias, fundamentando sus actos de autoridad en normas cuyo mandato obligatorio corresponda al caso concreto de que se trate.

---

<sup>7</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Op. Cit. Pág. 25

Cuando exista plena coincidencia entre la descripción constitucional de la organización del Estado y la actuación de los poderes constituidos, nos hallaremos en cada caso concreto y en un sentido genérico en un estado de constitucionalidad.

Ahora bien, el juicio sobre la constitucionalidad del ejercicio del poder público para ser válido, debe someter al "estado de derecho", al examen de su correspondencia o no correspondencia con el origen, las formas, los mecanismos y los límites del poder político, como se llevan a cabo en la realidad, y de eso, es entonces de lo que propiamente se encarga el control de la constitucionalidad.

Resumiendo las anteriores ideas, podemos definir el control de la constitucionalidad como un control que regula y conforma los actos de los poderes constituidos con la constitución lo que permite preservar el estado de derecho, que al ser violentado por algún poder político, pueda regresar las cosas a como la constitución prevé nulificando el acto que pretendía violarla.

## **1.2. DIFERENCIA ENTRE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE LEGALIDAD.**

La suma de todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que han establecido para conservar la constitucionalidad normativa, así como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales, es lo que la doctrina ha identificado con el nombre de protección de la Constitución.

Para mayor claridad conceptual debemos referirnos a protección de la Constitución, que engloba a la defensa y control de ésta, y la debemos entender como todas aquellas garantías plasmadas en el propio texto de la Constitución, para que sean observadas en todo tiempo, y por todos los sujetos -sean individuos o autoridades- ya sea que estén regidos por el derecho público o por el derecho privado, deben obedecer por igual los principios constitucionales.

Las instituciones de protección de la Constitución existen fundamentalmente para controlar al poder.

El concepto de protección de la Constitución comprende dos categorías distintas. Por un lado, están los instrumentos denominados de defensa de la constitución que el doctor Fix Zamudio ha definido como una serie de factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que tienen una expresión institucional en los documentos constitucionales y cuyo propósito fundamental es la limitación del poder y la sujeción de quienes lo ejercen a los propios lineamientos de constitucionalidad. Entre ellos se encuentran instituciones, y principios tales como la división de poderes, la participación de los grupos sociales y de los partidos políticos, la regulación de los recursos económicos y financieros, el principio de la supremacía de la Constitución y el procedimiento dificultado de su reforma. El doctrinario Stern, por su parte, agregó a éstos, la composición colegiada de la mayoría de los órganos estatales; la estructura federal de distribución de competencias; la obligación constitucional de todo funcionario público de protestar, cumplir y hacer cumplir las elecciones, los casos de estado de excepción o necesidad, la disfunción constitucional, el principio de publicidad de los actos gubernamentales y los derechos fundamentales de los individuos, como el derecho electoral activo y el derecho a la jurisdicción, entre otros.<sup>8</sup>

Por otro lado, en la doctrina se establece además la categoría de las garantías constitucionales o de justicia constitucional, que son los medios jurídicos de naturaleza predominantemente procesal, dirigidos a la reintegración del orden de constitucionalidad cuando ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, a pesar de los mecanismos protectores de la Constitución antes mencionados. Dentro de esta segunda categoría se incluyen instituciones tales como el juicio político, el procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia, el juicio de amparo, las

---

<sup>8</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano. Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994, págs. 17 y 18.

comisiones de derechos humanos, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

Es difícil el señalar de manera tajante un criterio que nos permita dilucidar esa diferencia y a decir verdad, son muy pocos los doctrinarios en nuestro país que la indican, pues la mayoría engloba el control de legalidad y constitucionalidad en ambos conceptos sin hacer una diferencia, pues de cierta manera el control a que nos hemos referido en el anterior apartado, reiteramos, tiende a limitar el ejercicio del poder respecto de los actos de la autoridad y su concordancia con la constitución, lo que se engloba en sentido lato en ambos conceptos.

No obstante, podemos señalar que esta diferencia es básica y existe, lo que permite que podamos restringir la conceptualización de estos dos términos, y enfocarnos de un estudio de constitucionalidad, como es el de nuestro tema de estudio, y no vemos involucrados a uno de legalidad, como veremos más adelante su enfoque.

Sin embargo, antes de abordar el tema, es necesario distinguir las diferentes normas que existen:

Las normas cuya finalidad es la de preservar el principio general de derecho de que una norma inferior no puede transgredir a una norma superior, en la jerarquía del orden jurídico, es una cuestión meramente de legalidad.

En el caso de un control de legalidad no pueden juzgar sobre el contenido de una ley, ni sobre su conformidad con la constitución, el juicio sobre la constitucionalidad de la ley es emitido por un órgano distinto a aquél en que se ventila la cuestión de legalidad, y el control de legalidad, sólo va encaminado a revisar que el acto que está revisando sea conforme a la ley que lo prevé.

Asentado lo anterior, se puede resumir la diferencia de la siguiente manera:

El problema del control de legalidad, se da en el nivel de la conformidad de las normas jurídicas inferiores con la ley.

La cuestión de constitucionalidad se plantea en el plano de la correspondencia entre la constitución y la ley ordinaria que le está subordinada.

Como vemos, esa diferencia puede advertirse, pues su estudio está en diferentes vertientes o escalones, la legalidad respecto de normas de procedibilidad y actos que se rigen en una ley específica aplicable a cada caso, mientras que el tema de la constitucionalidad va enfocado a que las leyes ordinarias tengan correspondencia con lo que la constitución establece.

Una vez establecida esta diferencia, la cual es básica para delimitar aún más el tema de nuestro estudio, procederemos al estudio del siguiente rubro.

### **1.3 CONTROL POLÍTICO**

En este inciso sólo nos enfocaremos a decir algunas de las características esenciales que puede presentar este tipo de control, del que consideramos existen desventajas pero que se verán conforme se vayan citando las características que sobresalen de dicho control.

El doctor Burgoa Orihuela señala que las características del órgano político son las siguientes:

*"1.- La preservación de la Ley Fundamental se encomienda, bien a un órgano distinto de aquellos en quienes se depositan los tres poderes del Estado, o bien se confía a alguno de éstos;*

*2.- La petición de inconstitucionalidad corresponde a un órgano estatal o a un grupo de funcionarios públicos, en el sentido de que el órgano del control declare la oposición de un acto de autoridad o una ley con la constitución;*

3.- *Ante el órgano de control no se ventila ningún procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el órgano petitorio y aquél a quien se atribuye el acto o la ley atacados;*

4.- *Las declaraciones sobre inconstitucionalidad tienen efectos erga omnes o absolutos.*<sup>9</sup>

Como vemos este límite al ejercicio del poder institucionalizado se refiere al órgano que realiza la función de control, en el caso, a sujetos u órganos políticos cuya distinción es el carácter subjetivo y su ejercicio voluntario que en cada caso se encuentra en situación de supremacía o jerarquía.

El carácter subjetivo se refiere a que no existe canon fijo y predeterminado de valoración, pues descansa en la libre apreciación realizada por el órgano controlante.

Otra característica es que la valoración del objeto sometido a control está basado en razones políticas (de oportunidad).

Además, el carácter voluntario significa que el órgano o el sujeto controlante es libre para ejercer o no el control y que de ejercerse, el resultado negativo de la valoración no implica, necesariamente, la emisión de una sanción.

Estas últimas características mencionadas dejan entrever que existen desventajas, que advertimos desde el inicio de este apartado, que pueden resumirse así: Que a todo órgano de control político corresponderán necesariamente las deficiencias de parcialidad y sumisión o en su caso, sometimiento a los poderes constituidos cuyos actos deberá controlar.

#### **1.4 CONTROL JURISDICCIONAL**

De igual manera que en el rubro anterior, el doctor Burgoa menciona como características que tiene este tipo de control las siguientes:

---

<sup>9</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 16 ed. México, 1998, pág. 435.

*"1. La protección constitucional se confiere a un órgano judicial con facultades expresas para impartirla, o se ejerce por las autoridades judiciales en observancia del principio de supremacía de la Ley Fundamental.*

*2. La petición de inconstitucionalidad incumbe a cualquier gobernado que mediante una ley o acto de autoridad stricto sensu sufre un agravio en su esfera jurídica;*

*3. Ante el órgano judicial de control se substancia un procedimiento contencioso (juicio o proceso) entre el sujeto específico agraviado y el órgano de autoridad de quien proviene el acto (lato sensu) que se impugne, o bien dentro de los procedimientos judiciales comunes, la autoridad ante la que se ventilan, prescinde de la aplicación y observancia de la ley o acto stricto-sensu que se haya atacado por inconstitucionalidad por el agraviado.*

*4. Las decisiones que en uno y otro caso de los apuntados anteriormente emite el órgano de control, sólo tiene efectos en relación con el sujeto peticionario en particular, sin extenderse fuera del caso concreto en relación al de cuya controversia se haya suscitado la cuestión de inconstitucionalidad."<sup>10</sup>*

Este tipo de control puede examinarse desde diferentes perspectivas, esto es, en función del órgano que lo efectúa, en cuyo caso puede ser el control por los tribunales ordinarios, o por un tribunal especialmente facultado para ese propósito; también es factible enfocarlo en cuanto a la materia del objeto de control de constitucionalidad (por ejemplo, control de la constitucionalidad de las leyes, tratados internacionales, protección de los derechos de las personas jurídicas, cuando éstos son violentados por actos de autoridad, conflictos de atribuciones de los distintos poderes constituidos); de la misma manera, puede atenderse en cuanto a la forma o al procedimiento que se emplea para presentar la cuestión de constitucionalidad, es decir, por la vía de acción, o bien por la de excepción.

Pueden agruparse según la naturaleza del órgano encargado de la realización del control constitucional, en dos grandes grupos. En primer término están los sistemas que confían la guarda de la constitución a un órgano político que puede ser alguno de los ya

---

<sup>10</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. pág. 436.



existentes dentro de la división de poderes o bien, creando especialmente uno para que sirva de protector de la constitucionalidad de los actos de autoridad.

Un segundo grupo confiere la tarea del control constitucional al poder judicial, que en este caso tendría el cometido especial de declarar si los actos de los poderes constituidos están de acuerdo a la ley suprema, además de su misión ordinaria de decidir el derecho en una contienda entre partes.

Como vemos, son diferentes los ángulos que pueden servir de base para atender al estudio de este tipo de control, pero nosotros sólo nos concentraremos en el estudio en cuanto al órgano que realiza la función de control, esto es, al primeramente enunciado en el párrafo precedente. Así tenemos que la doctrina desarrolla este estudio ubicándolo en dos grandes rubros: sistema de control constitucional jurisdiccional difuso o americano y sistema de control constitucional jurisdiccional concentrado o austríaco.

#### **A) SISTEMA CONCENTRADO O AUSTRÍACO**

Este modelo surgió a partir del pensamiento de Kelsen plasmado en sus trabajos y en su proyecto de constitución austriaca de 1920 y ha sido adoptado por casi todos los estados de la Europa continental.

La característica básica que define a este sistema es la configuración de un órgano expresamente creado, sin estar dentro de la jurisdicción ordinaria, sino que aparece como una jurisdicción especial a la que le está atribuida la función específica del juicio de constitucionalidad sobre las disposiciones y actos de los diversos órganos del Estado, especialmente por lo que se refiere a las leyes, razón por la cual se le conoce como concentrado.

El Tribunal Constitucional puede resolver, sin que pueda hablarse con propiedad de litigios, por recurso directo de autoridades políticas o judiciales, o incluso de

particulares. La acción consiste en llevar al conocimiento de un órgano especial, en una instancia también especial, las cuestiones que atañen al control constitucional.

En cuanto a los efectos de sus fallos, se considera que el Tribunal Constitucional constituye la inconstitucionalidad de una ley porque no declara una nulidad, sino que anula su inconstitucionalidad. Además del carácter constitutivo de las resoluciones, se aprecia también su naturaleza de general. La anulación de la ley inconstitucional, si bien carece de eficacia retroactiva, opera *erga omnes*, con eficacia general tal y como si hubiera sido abrogada.

## **B) SISTEMA DIFUSO O ESTADOUNIDENSE**

El sistema difuso o americano se basa en la doctrina estadounidense que indica que una ley contraria a la constitución es nula. Se le ha denominado como sistema norteamericano, puesto que en los Estados Unidos se estableció y ahí se difundió a diversos países.

Por lo que respecta a Inglaterra, en ella desde la Edad Media se dio un juicio que se incluye dentro de los sistemas jurisdiccionales de control constitucional y que es el aún vigente *Writ of habeas corpus*, entendiéndose por "writ" a un recurso "*lato sensu*". La expresión latina *habeas corpus* significa "si tienes el cuerpo", queriendo significar este recurso la facultad con que está investido el juez inglés, en el sentido de exigir la presentación ante él del sujeto aprehendido por una autoridad estatal. Dicha exhibición tiene por objeto que el detenido sea puesto a disposición del juez competente para conocer del *habeas corpus*, a fin de que tal funcionario judicial resuelva si la privación de la libertad fue hecha conforme a derecho o arbitrariamente, de actualizarse este supuesto, declara la nulidad del actuar de la autoridad aprehensora.

Ante el órgano judicial de control constitucional, se está permitiendo que no quede la duda sobre la intervención del órgano de referencia en el estudio de la constitucionalidad de la actividad estatal.

Así también, por la tramitación de un procedimiento que en sí mismo es un juicio, se está dando mayor seguridad en la resolución del negocio respectivo, ya que la autoridad encargada de analizar los actos controvertidos y atacados de inconstitucionalidad; tendrá ante sí una serie de medios de prueba para inclinarse en un sentido o en otro al momento de resolver la controversia constitucional.

A su vez el sistema de control constitucional por órgano judicial se subdivide en la forma de hacerse vigente la iniciación del procedimiento judicial para estudiar la constitucionalidad de un acto de autoridad, pudiendo ser en forma judicial y por vía de acción; en tanto que, si la promoción del escrito en que se demanda la declaratoria de inconstitucionalidad deriva de la tramitación de un juicio previo, entonces la forma que adopta la defensa constitucional por órgano judicial es excepcional o por vía de excepción.

**a) Por vía de excepción.**

Esta forma de presentarse este medio de control se da en el orden jurídico de los Estados Unidos de Norteamérica y se llama difuso, puesto que se difunde a todos los juzgados la obligación de defender la constitución dejando de aplicar cualquier ley que contravenga a esa norma suprema.

En este sistema, la cuestión relativa a la inconstitucionalidad de un acto de autoridad es planteada por el agraviado ante cualquier juez, sin importar su fuero o su categoría; es decir, todos los jueces tienen la obligación de acatar los mandatos constitucionales sobre cualquier otra ley al considerar que ésta contraviene la constitución, como lo expresa la segunda parte del artículo 133 de la Ley Fundamental Mexicana, el cual ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en

el sentido de que ese precepto no representa el medio reparador o controlador de la Constitución, pues dicho medio al decir de la máxima autoridad judicial mexicana, única y exclusivamente corre a cargo de los tribunales federales cuando conocen del juicio de amparo, sin que sea dable que algún otro órgano de estado, ni siquiera los juzgados del fuero común, puedan compartir esta tarea de control constitucional.

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: X, Agosto de 1999*

*Tesis: P./J. 74/99*

*Página: 5*

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

En México, no se da la defensa constitucional por vía de excepción, como sucede en Estados Unidos.

La realidad de la segunda parte del artículo 133 constitucional, es que no tiene aplicación práctica en México, y por ende no da lugar al sistema de defensa constitucional a través de la vía de excepción. En este sistema la defensa de la constitución se encomienda a todos los órganos judiciales del país, independientemente de su fuero (federal o local) quienes actúan una vez que la parte demandada interpone

la excepción de inconstitucionalidad y de ahí surge la necesidad de estudiar la ley aplicable al caso planteado, lo cual está inscrito en el texto del artículo 133 pero que su estadia en la Carta Suprema Mexicana es por un error de imitación extralógica.

La tramitación del procedimiento respectivo supone la excitativa que al órgano judicial hace un gobernado, el que siente que al aplicársele una ley catalogada por él como contraria a la Ley Suprema, se le está ocasionando un perjuicio y que por lo tanto es agraviado por ese acto legislativo. La petición de declaratoria de inconstitucionalidad la eleva precisamente ante un órgano estatal, al que la Constitución le otorga la facultad de estudiar el problema derivado del apego o desacato a un mandato de esa norma fundamental y se va a seguir un proceso o juicio contencioso en que la resolución que sea emitida sólo beneficiará al promovente del medio de control constitucional.

**b) Por vía de acción.**

La protección de la Constitución por órgano jurisdiccional y por vía de acción precisa de la tramitación de un juicio autónomo e independiente en el que el órgano de control constitucional resuelve sobre el problema de mérito a través del seguimiento de un juicio en que oye a las partes que contienden sobre la observancia o desacato de la Carta Magna por parte de una autoridad, al emitir un acto de autoridad determinado.

Se presenta la substanciación de un juicio *sui generis*, en que la única controversia planteada es la relativa a la constitucionalidad de un acto de autoridad sin que se dilucide otro aspecto diverso.

La distinción entre ambos tipos de protección constitucional seguidos por órganos jurisdiccionales, es precisamente la derivada de la existencia de un juicio autónomo e independiente en la vía activa de aquel sistema en que se pretende aplicar la ley que se ataca de inconstitucional.

Podemos concluir, que en México, existe un sistema mixto, debido a que las características de nuestro orden jurisdiccional tienen elementos tanto del sistema difuso como del sistema concentrado.

## 1.5 EL SISTEMA MEXICANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El sistema mexicano de control constitucional es un evento de reciente creación, ya que anteriormente a las reformas de 1994, sólo contábamos esencialmente y en la práctica, con un medio de control, esto es, el juicio de amparo (aunque también estaban previstas las controversias constitucionales, no eran eficaces en la práctica, como lo revelaremos más adelante).

Así tenemos que a partir de 1994 comenzó este fenómeno con la reforma constitucional y la renovación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, creándose medios para el control constitucional, estos son: la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el control de la constitucionalidad en materia político-electoral, de los cuales nos ocuparemos a continuación, y comenzaremos por el juicio de amparo.

Sin embargo, antes de abordar el siguiente tema haremos unas cuantas precisiones para entender mejor los rubros que estamos a punto de estudiar.

Así el análisis en cuestión, lo empezaremos a partir del análisis de algunas cuestiones conceptuales.

Comencemos por referirnos a la distinción entre los términos protección, defensa o garantía de la constitución, por un lado, y control de constitucionalidad, por el otro. Estos conceptos son empleados frecuentemente como sinónimos, a pesar de que entre ellos existen diferencias importantes tanto teóricas como prácticas.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. El control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado, Ed. Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A.C. México, 2001, pág. 238

Para facilitar su distinción, tomaremos los términos defensa en primer término y control en segundo lugar, habida cuenta de que la protección de la constitución alude al fin o telos de su defensa y control, en tanto garantía, es el medio para alcanzar tal finalidad.

Así, la protección de la constitución se procura mediante un conjunto de procesos normativos de muy diversa estructura orgánica y ámbito competencial, cuyos supuestos de aplicación y efectos jurídicos difieren o varían en cuanto a su contenido y alcances. La constitución mexicana contiene medios de auto defensa tan distintos entre sí como el juicio político o de responsabilidad oficial; la intervención de los poderes federales en los casos previstos en el artículo 119, que contiene la llamada garantía federal; la intervención del senado en el caso de desaparición de poderes locales prevista en el artículo 76, fracción V; o, el juicio de amparo. Sin embargo, no todos estos medios de defensa de la Ley Suprema que pretenden su protección contra la interrupción del orden constitucional, son simultáneamente medios de control de constitucionalidad, correspondiendo ese carácter únicamente al último de los mencionados, es decir, al juicio de amparo.

La protección de la Constitución pretende conservar el estado de constitucionalidad o la observancia de las normas constitucionales antes de que éstas sean quebrantadas, previniendo este hecho, o una vez que han sido violentadas, destruyendo las consecuencias del acto violatorio. La anulación del acto anticonstitucional lo logra precisamente mediante el control de la constitucionalidad. Luego, el control es un medio de protección de la constitución, entre otros más, o bien se puede decir que es una de sus especies. La protección es el género y la defensa y el control son la especie.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Idem. pág. 239

Para que la constitución sea protegida no se requiere necesariamente que alguna de sus normas haya sido transgredida. Sin embargo, si esto ocurre, sí es indispensable que se conjuren efectos de esa transgresión, esto es, sí es menester defenderla.

La protección, por ende, puede ser preventiva (defensa) o bien restauradora (control). Cuando las constituciones federales, por ejemplo la mexicana, contienen preceptos que autorizan a los poderes de la federación a intervenir en las entidades federativas en los casos y bajo las condiciones legalmente previstas, para pedir la interrupción del orden constitucional; nos encontramos frente a instrumentos de defensa de la ley suprema, preventivos, pero no se puede hablar propiamente de medios de control de constitucionalidad.

El control de constitucionalidad se produce cuando un acto de autoridad lato sensu, infringe una o varias normas constitucionales y debe ser anulado por el órgano competente al efecto; mediante el procedimiento previsto en la propia constitución.

Esta jurisdicción constitucional comprende cuatro procesos diversos:

- a) El juicio político o de responsabilidad oficial
- b) El contenido en el artículo 97, párrafo III. Este precepto autoriza a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a investigar la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho que constituya la violación de garantías individuales o del voto público. En cualesquiera de estos casos la corte no resuelve, sino sólo averigua, haciendo del conocimiento de las autoridades competentes según se trate, el resultado de su intervención;
- c) El proceso de amparo.
- d) El proceso establecido en el antiguo artículo 105 constitucional vigente, hasta 1995, que facultaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se suscitaran 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 aquéllos en que la federación fuese parte.

Cuando se establecen procedimientos tendientes a evitar que un servidor público atente en uso de sus facultades, contra las instituciones constitucionales, para lo cual se le separa de su cargo (juicio de responsabilidad oficial), sin duda nos encontramos frente a instrumentos de defensa de la ley suprema, pero de ninguna manera ante "medios de control constitucional".

Los medios de protección de la constitución estructurados normativamente por ella, cuya finalidad es la anulación o abrogación de los actos de gobierno contrarios a la Ley Fundamental y la destrucción de sus efectos jurídicos, forman parte de los sistemas de control de constitucionalidad. El control de constitucionalidad es un control de conformidad o de regularidad de los actos de autoridad, ya realizados, ya actualizados, no previsibles, ni potenciales, con la constitución. Para que se controle la correspondencia entre el acto de autoridad y la Ley Suprema, aquél debe haber ocurrido, debe ser actual, no simplemente probable o factible.

### **1.5.1 JUICIO DE AMPARO**

El juicio de amparo es el medio de defensa constitucional que tiene la función de vigilar que las garantías individuales sean respetadas por las autoridades, y en caso de no ser así se constriña a éstas a obedecer el mandato constitucional.

La Ley de Amparo regula dos tipos de juicio de amparo, que son: el amparo directo y el indirecto.

Las bases constitucionales del juicio constitucional se encuentran contenidas en el artículo 107 constitucional, y consisten en que el mencionado juicio de amparo

responde a ciertos requisitos que la constitución federal establece y por los cuales el juicio de amparo se ajustará a lo dispuesto en dicho precepto.

Existen autores que describen más de diez principios o bases constitucionales del juicio de amparo. En el presente trabajo sólo se explicarán siete de éstos, por ser los más conocidos en la práctica.

*Principio de instancia de parte agraviada:* Consiste en que el juicio de amparo, sólo se podrá promover por aquella persona física o moral que haya sufrido en su esfera jurídica el daño por la ejecución del acto reclamado.

*Principio de la existencia de un agravio personal y directo:* Este principio se sustenta en que para la procedencia del juicio de amparo, se requiere que exista en el sujeto que haya sufrido de parte de la autoridad responsable un daño o perjuicio directamente en su persona; esto es, que el agravio sufrido no se haya concentrado por parte de la autoridad a meras intenciones, sino que materialmente se hayan realizado en perjuicio del quejoso actos que le dañen en su esfera jurídica.

Además, este principio admite varias excepciones, a saber:

- a) Cuando la violación no se refiere a leyes secundarias, sino directamente a preceptos constitucionales, no tienen que agotarse recursos ordinarios.
- b) Cuando el acto reclamado importa peligro de privación de la vida, deportación, destierro o consiste en cualquiera de los previstos en el artículo 22 constitucional.
- c) Si está en juego la libertad de la persona.
- d) Si no es oído en juicio o se trata del tercero perjudicado.
- e) En caso de que la ley, en materia administrativa, exija mayores requisitos que la Ley de Amparo para obtener la suspensión del acto reclamado.

- f) Tratándose del amparo contra reglamentos o leyes, cuando lo que se impugna es la constitucionalidad del reglamento o de la ley, circunstancia que exime al agraviado de agotar los recursos que el ordenamiento combatido pudiera contener.

*Principio de definitividad:* Para que la acción constitucional pueda ser desplegada, se requiere por parte del quejoso que previamente éste haya agotado los recursos o medios de defensa que la ley secundaria prevé, para que una vez que lo haya hecho pueda acceder a la instancia constitucional. Es de tal rigor este principio, que es el punto focal en que los jueces federales ponen su atención, a efecto de que si no ha sido satisfecha la disposición legal que así lo ordena se decrete la improcedencia de la acción constitucional.

*Principio de prosecución judicial:* El juicio de amparo, como juicio que es, se encuentra regido por un procedimiento que la Ley de Amparo establece, de tal manera que no se deja a la libre participación de las partes su desahogo o substanciación, sino que es la ley la que fija su prosecución.

*Principio de estricto derecho:* Consiste en que el órgano jurisdiccional sólo se va a ocupar en la demanda de amparo, en los conceptos de violación o en los agravios en los recursos, de los que expresamente haya señalado el quejoso o recurrente sin que pueda el juez hacer pronunciamiento alguno respecto de otras violaciones cometidas en perjuicio del quejoso o recurrente y que no hayan sido expresamente señaladas por el promovente del juicio constitucional.

*Principio de suplencia de la queja deficiente:* Junto al principio anterior, éste se puede considerar como el lado opuesto de una misma moneda, este principio se basa en que el órgano jurisdiccional tiene la obligación legal de suplir toda deficiencia en que haya incurrido el quejoso en su demanda o en el recurso, y por lo tanto deberá hacer el pronunciamiento respectivo sin que conste que se haya hecho valer la violación

respectiva. El artículo 76 bis de la Ley de Amparo dispone la obligación que tienen los jueces de suplir la deficiencia de la queja, por ejemplo en materia laboral, cuando el quejoso sea el trabajador, y en otras materias cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Se puede considerar que por merced a esta reforma sufrida a la Ley de Amparo, se afirma que el principio de estricto derecho ha quedado superado de nuestra legislación positiva.

*Principio de la relatividad de las sentencias de amparo:* Las sentencias que se dictan en los juicios de amparo no tienen efectos absolutos, esto es, sólo se ocupan de las partes que contendieron en dicho juicio, de tal manera que sus efectos se extienden únicamente a éstos, por lo que nadie puede prevalerse de dicha resolución.

Una vez que se han descrito los principios que hacen posible la operación del juicio de amparo, ahora abordaremos el estudio del juicio de amparo sobre su eficacia y lo que ve en cuanto a su forma de defensa y control de la constitución.

El juicio de amparo mexicano es un medio de control de constitucionalidad, junto al procedimiento contenido en el artículo 105 constitucional que hasta 1994, integraban el sistema de control que establecía nuestra Ley Fundamental. El juicio político o el previsto en el artículo 97, forman parte del sistema de protección de la constitución, dentro del cual queda comprendido el control de constitucionalidad como una de sus modalidades.

Conviene adelantar que el amparo mexicano no opera exclusivamente como medio de control de constitucionalidad, revistiendo simultáneamente el carácter de medio de control de legalidad.

El amparo es un medio de control de constitucionalidad que constituye el mecanismo de protección de la ley suprema de mayor aplicación práctica en nuestro país.

El juicio de amparo sí tiene la calidad de medio de control de constitucionalidad, en tanto es una institución que cumple con la finalidad de anular los efectos de los actos de autoridad violatorios de la constitución, cumplidos los requisitos y con las limitaciones que la constitución y la legislación secundaria le señalan. Sin embargo, no es un medio de control de constitucionalidad adecuado para resolver todos los casos previsibles de conflicto entre el ejercicio del poder público por los órganos constituidos del Estado en cualesquiera de sus niveles (federal, local, municipal) y las normas constitucionales.

Las limitaciones intrínsecas a la naturaleza y estructura del amparo consisten esencialmente en que, sea un individuo, un obrero, un campesino, una empresa privada o un organismo público el que lo solicite, para que sea procedente, siempre debe mediar un acto de autoridad, cuyos efectos anticonstitucionales se reflejen en una lesión de los derechos o garantías del sujeto promotor. Tratándose de garantías individuales o de derechos sociales, si no hay una persona jurídica directamente agraviada en sus derechos, individualmente considerados, no se admite la interposición del amparo. Por medio de él se protege por ende, sólo a la persona jurídica individual contemplada y sólo cuando son vulnerados sus derechos constitucionales.

Nos referimos a la necesidad de distinguir las cuestiones relativas al control de constitucionalidad de aquellas otras concernientes al control de legalidad.

El control de legalidad consiste en el examen y la comprobación de que el acto de autoridad distinto a la ley se ajusta a los términos de ella y por ende, no la contradice, ni la vulnera. Se verifica que la aplicación de la ley corresponda al caso concreto que con

base en ella se resuelve y que los términos y disposiciones procesales hayan sido puntualmente cumplidos.

En estas condiciones, cuando un sujeto de derecho advierte:

- a) Que un acto de autoridad o una norma inferior a la ley le ha sido aplicado o aplicada vulnerando sus términos y en su perjuicio; o
- b) Que en el desahogo de una controversia no se han observado las leyes procesales;  
o
- c) Que la aplicación de una ley no es adecuada para la resolución del caso concreto

Puede demandar ante la jurisdicción competente. El único aspecto de la ley que no se controla mediante el recurso de legalidad, es el relativo a su contenido. Cuando se examina la conformidad de la ley substancialmente, o en cuanto a su proceso de creación o abrogación con la constitución, se traslada el nivel de análisis de control de legalidad al del control de constitucionalidad.

Recientemente se han establecido en América Latina tribunales constitucionales como el guatemalteco, el ecuatoriano, el peruano, el chileno y desde 1994, la Corte de Control Colombiana, o bien, constriñendo la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocimiento de cuestiones de constitucionalidad (México), dejando las tareas de control de legalidad a cargo de los demás tribunales federales y locales en sus respectivos ámbitos competenciales.

Para algunos tratadistas el amparo en su calidad de medio de control de legalidad adquiere características típicas de un recurso procesal, o más concretamente, del recurso de casación.

Los fundamentos constitucionales del amparo-casación o del amparo como recurso de legalidad son los artículos 14 y 16 constitucionales. En estos preceptos se establecen entre otras, estas dos garantías de legalidad que son las siguientes:

- A) En todo juicio deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento (artículo 14); y
- B) Toda interferencia en los derechos personales debe basarse en un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (artículo 16).

La Ley de Amparo en sus artículos 159 y 160 establecen la procedencia del amparo por inobservancia de las formalidades del procedimiento en tanto el 166 de la misma, en su fracción V, se refiere al caso de la inexacta aplicación de la ley.

La jurisprudencia relativa al amparo como medio de control de constitucionalidad emanará solamente de la corte, en tanto la jurisprudencia concerniente al amparo como medio de control de legalidad surgirá de los tribunales colegiados de circuito. Como se sabe, la jurisprudencia de la corte es obligatoria para todos los tribunales federales y del fuero común, competentes en cualquier materia, comprendidos los colegiados de circuito. Por otra parte, la que emiten los colegiados obliga igualmente a todo tribunal federal o local, excluida la Suprema Corte (artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo). En caso de discrepancia entre criterios jurisprudenciales de las salas o de los tribunales colegiados, corresponde al pleno de la corte determinar cuál jurisprudencia debe ser aplicada.

El amparo como medio de control de constitucionalidad es una institución individualista protectora esencialmente de las garantías fundamentales que otorga la constitución. Al examinar el amparo en tanto medio de control de legalidad o amparo casación, observábamos cómo su fundamentación básica en los artículos 14 y 16

constitucionales, implica una defensa específica del individuo contra actos ilegales de la autoridad, más que contra violaciones directas a la constitución.

Uno de los aspectos más controvertibles relativos al amparo mexicano, el cual en el fondo muestra precisamente sus limitaciones intrínsecas, es el concerniente al amparo contra leyes.

Es posible sostener que el problema de la correspondencia entre los actos de autoridad materialmente legislativos (leyes, tratados internacionales y reglamentos) y la constitución, es el más elevado y genuino de los que se analizan en cuanto a un sistema de control de constitucionalidad. En principio los actos de autoridad que lesionan derechos de particulares, incluidos los fundamentales, en la mayor parte de los casos podrían combatirse mediante recursos de legalidad. Lo contrario ocurre ante la inconstitucionalidad de leyes, tratados o reglamentos, los que por su propia naturaleza requieren de un juicio que los declare conformes o no a la Ley Suprema y mantenga o anule, según sea el caso, sus efectos generales.

La cuestión central consiste en que la ley cause un agravio ya sea por su simple expedición (autoaplicativa) o en virtud del primer acto de aplicación (heteroaplicativa), pero siempre debe existir un perjuicio, elemento substancial de procedencia del amparo para impugnar la ley.

La Ley de Amparo vigente establece al respecto las siguientes reglas:

A) El término genérico para presentar la demanda de amparo es de 15 días, partir del conocimiento o del inicio de los efectos del acto reclamado (artículo 21 de la Ley de Amparo).

B) El término para impugnar una ley autoaplicativa es de 30 días a partir de la entrada en vigor de la ley (artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo).



El agraviado por ende, tiene dos opciones, a saber: 1. Impugnar la ley desde el momento en que es expedida y dentro de los primeros 30 días; o 2. Impugnar la ley después del primer acto de aplicación y dentro de los primeros 15 días.

Sin embargo, estas cuestiones, que restringe la promoción del juicio de amparo, son las que hacen que podamos afirmar que el amparo no es por su naturaleza, ni por su estructura, la institución jurídica adecuada para combatir la inconstitucionalidad de las leyes.

Emplear un juicio para cumplir con finalidades ajenas a su naturaleza, no podía conducir sino a logros parciales y en más de un sentido porque si éste es precisamente un juicio que culmina en una sentencia, ésta por definición sólo afecta a las partes que intervinieron en él. Cuando se impugna directa y frontalmente una ley o cualquier acto de autoridad con fuerza de ley, la naturaleza del acto viciado de inconstitucionalidad demanda la existencia de un medio de control configurado normativamente de tal manera que permita eliminar los efectos de la ley, del reglamento o del tratado contrario a la constitución, de manera definitiva.<sup>13</sup>

Por lo anterior, nos atrevemos a afirmar que el juicio de amparo es eficaz para el control de la legalidad; sin embargo, el amparo no es un medio de control constitucional eficaz para abrogar leyes inconstitucionales.

El amparo es un medio de control solamente apto para la defensa de las garantías individuales, pero no para preservar la constitucionalidad de todos los actos de los órganos constituidos y de todas las autoridades del Estado; pero, ¿hasta qué punto se ha suplido esta limitación del amparo mediante la creación del recurso contra leyes y tratados internacionales que en el artículo 105 constitucional se le denomina "acciones de inconstitucionalidad"?

---

<sup>13</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. El control de la constitucionalidad en el Derecho Comparado. Op. Cit. pág. 261.

En estos momentos una ley y un tratado internacional en México, pueden ser combatidos al ser considerados anticonstitucionales por dos vías distintas que son las "acciones de inconstitucionalidad" (artículo 105 constitucional) y el amparo (artículo 114 de la Ley de Amparo).

Dada la conformación estructural del amparo, cuando éste se emplea como recurso en contra de actos generales, sus alcances son siempre particulares mientras que cuando el recurso que se utiliza es la "acción de inconstitucionalidad", los alcances de la resolución que anula la ley o el tratado son generales.

Esto resulta lógico porque o la ley es anticonstitucional y en consecuencia, no se debe de aplicar más o en ningún caso una vez que ha sido anulada; o bien, es constitucionalmente válida y por ende, debe aplicarse en todos los casos.

La anulación de la ley vía juicio de amparo tiene el inconveniente de que para el quejoso en caso de ganar el juicio no rige más, pero para todos los demás sujetos de derecho es una norma legalmente aplicable.

Lo que ocurre en el fondo es que en el sistema de control de constitucionalidad mexicano no está previsto un medio o recurso idóneo para anular una ley con efectos generales, a pesar de que ésta sea impugnada en un caso concreto (control concreto de las normas generales).<sup>14</sup>

Los intentos teóricos para lograr este objetivo (anulación de la ley con efectos generales a instancia de parte agraviada), siguen manteniéndose dentro de la estructura normativa del Amparo.

---

<sup>14</sup> Idem. pág. 263.

Consideramos que esta opción "intermedia o evolutiva", implica un nuevo intento por resolver lo que no es resoluble por medio del amparo. El amparo debe mantenerse como medio de control de constitucionalidad de actos de autoridad, *stricto sensu*, que lesionen garantías individuales.

Reiteramos, que los inconvenientes de forzar al juicio de garantías para solucionar cuestiones de constitucionalidad de leyes, es que logremos soluciones parciales e imperfectas.

Son más los inconvenientes que pudiéramos analizar del juicio de amparo, al encuadrarlo como un control de la constitucionalidad de normas generales, cuando por su naturaleza, ve sobre la defensa de las garantías individuales; sin embargo, un análisis profundo y exhaustivo rebasaría los alcances de esta investigación, pero basta esta pequeña crítica para concluir la ineficacia del juicio de amparo, como medio de control de la constitucionalidad de leyes y disposiciones con alcances o fuerza de ley.

Si bien, no podemos extendernos a las posibles soluciones para la eficacia del juicio de amparo, pues esa cuestión no es el objetivo de nuestra investigación, si nos pareció importante dejar asentadas nuestras impresiones acerca de este medio de defensa constitucional.

Así, podemos concluir que el juicio de amparo se debe constreñir únicamente al control de legalidad, dado que por su naturaleza y formación lo hace idóneo para tal fin, no pudiéndose decir lo mismo cuando se le trata de aplicar en la promoción del amparo contra disposiciones generales, porque sus alcances lo restringen y lo hacen ineficaz.

## 1.5.2 LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Como hemos referido anteriormente, una de las nuevas atribuciones conferidas a la Corte consistió en el conocimiento de acciones abstractas de inconstitucionalidad.

Según la Real Academia Española, la palabra abstracto, del latín *abstractus* tiene, entre otras acepciones, la de "alguna cualidad con exclusión del sujeto"<sup>15</sup>. Este concepto aclara que un control abstracto desconoce el efecto que una ley pueda causar como requisito para impugnarla. Así, analizar en abstracto una ley supone descubrir si está viciada de inconstitucionalidad sin que previamente haya agraviado a algún particular.

Se trata, pues, de un recurso que como tal, tiene su propio procedimiento el cual inicia cuando un actor legitimado plantea en abstracto la posible inconstitucionalidad de una norma de carácter general. Este control podría producir la anulación de tal norma.

Esta figura ha existido en México desde 1994, su origen se halla en el modelo europeo concentrado de control constitucional, donde se contemplan procedimientos especiales para "declarar la inconstitucionalidad de nuevas leyes".

La jurisprudencia plenaria de la Suprema Corte de Justicia ha establecido siete características de la acción de inconstitucionalidad.<sup>16</sup>

1. Se promueve para alegar la contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental.

---

<sup>15</sup> Gran Diccionario Español, Sinónimos e Ideas Afines, Términos Frases de Hombres Célebres. Ed. Célebres Editores Mexicanos, Tomo I, México 1997, pág. 27

<sup>16</sup> **Rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL** Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XII, Agosto de 2000. Tesis: P./J. 71/2000. Página: 965.

2. Puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el 33% cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.
3. Supone una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice en abstracto la constitucionalidad de una norma.
4. Se trata de un procedimiento.
5. En cuanto normas generales, puede interponerse para combatir cualquier tipo de normas (incluso de contenido electoral).
6. Sólo procede por lo que respecta a normas generales.
7. La sentencia tendrá efectos generales siempre que sea aprobada por lo menos por ocho ministros.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación le da el calificativo de procedimiento porque, al no requerir una controversia entre partes, no se surten los momentos procesales típicos. Es el análisis abstracto de cualquier norma general que órganos legislativos "minoritarios"<sup>17</sup>, partidos políticos y el Procurador General de la República, solicita al Máximo Tribunal, sobre la base de que hay una posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución Política.

No obstante, en oposición a lo que estima la Corte, consideramos que se trata propiamente de un recurso, y no de un procedimiento; claro que como tal, cuenta con un procedimiento para realizarse, y aun cuando no existen los momentos procesales típicos, es propiamente un recurso que hacen valer los interesados cuando consideran que ha sido violentada por una ley la constitución.

Este tipo de acciones puede promoverse *a priori*, es decir, durante el procedimiento de discusión y aprobación de la norma impugnada antes de que se promulgue y publique, o *a posteriori*, esto es, cuando aquélla se haya publicado ya. En

---

<sup>17</sup> Ponemos " " este término en sentido irónico, porque consideramos excesivo el número de integrantes de las legislaturas para promover la controversia constitucional, pero abundaremos sobre consideración más adelante.

México se promueven *a posteriori*, dado que la norma tiene que haber sido promulgada y publicada antes de que se cuestione su constitucionalidad.

Las partes legitimadas para ejercer la acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución Federal en relación con su parte dogmática u orgánica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conceptúa a la acción de inconstitucionalidad como

*“...procedimientos tramitados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se denuncia la posible contradicción entre normas de carácter general -ley, decreto o reglamento- o tratados internacionales, por una parte, y la Constitución Federal por la otra, con el objeto de invalidar la norma general o el tratado internacional impugnados para que prevalezcan los mandatos constitucionales. Se promueve en forma exclusiva ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por minorías conformadas por lo menos con el 33 por ciento del total de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma que se impugna (es decir, senadores o diputados que se opusieron a la ley cuando ésta se aprobó), por el Procurador General de la República, por los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales y por los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias. Si la Suprema Corte de Justicia mediante un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, la declara inconstitucional, ésta no puede volver a tener vigencia ni aplicársele a nadie, lo que significa que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tiene efectos generales, siempre que la resolución se adopte mediante el voto de ocho o más de sus ministros.”<sup>18</sup>*

Las acciones de inconstitucionalidad están reguladas por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por:

---

<sup>18</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Qué es el Poder Judicial de la Federación?, Comité Editorial, 3ª edición México, 2004, págs. 39 y 40.

1. El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por aquél;
2. El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
3. El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
4. El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.
5. El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; y
6. Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales, locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, pero sólo contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa que les otorgó el registro.

La acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales que tengan el carácter de leyes o tratados internacionales, y que sean contrarias a la Constitución Federal.

La norma impugnada debe cubrir ciertos requisitos que la definan como de carácter general y, consecuentemente, combatible mediante la acción de inconstitucionalidad.

En agosto de 1996 se agregó un párrafo a la fracción II del artículo 105 constitucional, para determinar que la única vía para plantear la contradicción entre una ley electoral y la Norma Suprema es la acción de inconstitucionalidad.

El Pleno de la Corte indicó que normas generales en materia electoral son:

*“...aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.”<sup>19</sup>*

En 1999, cuando ya era posible la impugnación de leyes electorales mediante estas acciones, el Pleno observó que las normas generales electorales no son sólo las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra. Por tanto, pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria.

El capítulo IV del título tercero de la Constitución Federal establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes.

Cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio de revisión constitucional electoral 209/99, se excedió en cuanto al ejercicio de las atribuciones que constitucional y legalmente tiene asignadas, lo que dio origen a

---

<sup>19</sup> Rubro: ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDIMIENTO PARA SUSTANCIARLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES QUE CONTENGAN DISPOSICIONES ESPECÍFICAS EN MATERIA ELECTORAL Y OTRAS DE NATURALEZA DISTINTA, Y AMBOS ASPECTOS HAYAN SIDO COMBATIDOS. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIII, Marzo de 2001. Tesis: P./J. 21/2001. Página: 471.



plantear ante la propia corte si puede o no existir una contradicción de tesis sustentadas por el alto órgano colegiado y el Tribunal Electoral.

El pleno sostuvo que es imposible la existencia válida de una contradicción de tesis entre las sustentadas por la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, toda vez que éste carece de atribuciones para hacer consideraciones y pronunciamientos sobre la constitucionalidad de normas generales, aun con el pretexto de determinar su inaplicación.

Una vez que se ha dado un pequeño resumen de la aplicabilidad práctica de la acción de inconstitucionalidad, realizaremos unas precisiones en cuanto a su eficacia como medio de control constitucional. Así, antes de abordar estas consideraciones, es menester asentar la presente cuestión terminológica. Es preferible hablar de anticonstitucionalidad para aludir a un acto en sentido lato, que vulnera la constitución, en lugar de emplear el término "inconstitucionalidad". Este último, más bien hace pensar en lo que "no existe en la constitución", en tanto el que proponemos se refiere claramente a lo que contraria a la constitución.

Una de las normas no sujetas a control que merecen un tratamiento especial por su importancia y características son las leyes constitucionales que modifican la constitución federal y las mal llamadas constituciones locales, las cuales se denominan decretos de reformas y adiciones.

Uno de los más graves errores de fondo es el relativo a la estructura misma de la acción de anticonstitucionalidad. Salvo los casos de los incisos c) y f) la regla general con base en la cual se estructuran las acciones de anticonstitucionalidad es la siguiente: solamente una minoría de integrantes del mismo órgano del que emana la ley o que radica el tratado internacional puede ejercitar la acción ante la Suprema Corte para que ésta verifique su constitucionalidad.

Esto significa que las leyes que emite el Congreso de la Unión sólo pueden ser controvertidas por los diputados federales y por los senadores (incisos a y b); las que provienen de los congresos locales, incluida la Asamblea del Distrito Federal, nada más por los miembros de estos cuerpos representativos, en cada caso (incisos d y e); y los tratados internacionales que aprueba el senado, solamente por los senadores (inciso b).

Pero a qué se debe esta estructura que ilógicamente se adoptó, el doctor Covián la engloba en dos razones:

1.- El prejuicio de que los medios de control de constitucionalidad distintos al amparo que implican que los sujetos legitimados para emplearlos sean los órganos constituidos, provocan conflictos entre los poderes del Estado, invasión de competencia, choques de unos contra otros y atentados contra principios como el de la división de poderes y el federalismo.

2.- La asimilación de la estructura de cualquier medio de control a la que caracteriza al amparo, uno de cuyos rasgos esenciales consiste en que el sujeto que lo promueve tiene un interés jurídico que legitima su acción ante el Poder Judicial Federal. Como el único medio de control con el que están familiarizados los teóricos mexicanos es el juicio de amparo, todos los demás tienden a concebirlos a partir de éste, pretendiendo adecuar sus principios y su estructura jurídica a la de recursos tan diferentes como son los conflictos entre órganos y las acciones de anticonstitucionalidad.<sup>20</sup>

Con relación al primer error, en ninguno de los incisos analizados hasta aquí se prevé la posibilidad de que un órgano constituido<sup>21</sup> cuestione la constitucionalidad de una norma general emanada de otro.

---

<sup>20</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. El control de la constitucionalidad en el derecho comparado. Op cit. pág. 306.

<sup>21</sup> Respecto del concepto de órgano constituido ver el capítulo segundo.

Esa hipótesis es diferente y se trata de la emisión de una norma general que no se ajusta a la constitución, sin que necesariamente cause un daño o una lesión a un órgano o a una entidad miembro del Estado. Si se analizan los incisos de la fracción II del artículo 105 se percibe como el único sujeto legitimado para ejercer la acción de anticonstitucionalidad es esa minoría conformada por el 33% de los propios integrantes de éstos.

La idea de que si un órgano constituido o una entidad federativa cuestiona la constitucionalidad de una norma general, sin recibir ningún menoscabo en su autonomía, es decir, sin ninguna justificación para hacerlo, invade y compromete la autonomía del órgano que emitió la ley. En otros términos, legitimar a un órgano que no sea el que expide la norma general para ejercer la acción de anticonstitucionalidad significa crear un conflicto de competencias. Según este punto de vista, únicamente la eventualidad de que la norma general vulnerara la autonomía del órgano o de la entidad federativa, justificaría su impugnación la cual necesariamente tendría que hacerse en vía de una controversia constitucional.

Como vemos, se identifica la estructura del amparo en cada uno de los incisos, de la fracción II del artículo 105. Según los autores del proyecto, solamente una minoría (el 33%) de los integrantes de cada cámara que aprueba la ley puede impugnarla. ¿por qué? Porque solamente este mismo órgano tiene interés jurídico en cuestionar la norma general, del cual carecen, según esta argumentación, todas las demás cámaras locales o federales y todos los poderes constituidos ajenos a la realización de este acto.

El elemento típico del amparo, es decir, la acreditación de un interés jurídico en el juicio respectivo, no es prueba suficiente para demostrar la extrapolación de las estructuras del amparo a las de los medios de control previstos en el artículo 105, referimos todavía lo dispuesto en el párrafo tercero del apartado A del artículo 102 constitucional que a la letra señala: "*el Procurador General de la República intervendrá*

*personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional"*

Compárese esta descripción con la fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo, la cual determina que una de las partes de este juicio es el Ministerio Público Federal quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta ley, independientemente de las obligaciones que le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

Se vinculan estos preceptos de la constitución y de la Ley de Amparo, con el inciso c) del artículo 105 en el cual se faculta al Procurador General de la República para ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Es decir que el procurador es el único sujeto legitimado para ejercer la acción en todos los casos previstos por este artículo en su fracción II, a diferencia de las "minorías" de cada congreso que en un porcentaje del 33% solamente pueden emplear el recurso contra leyes que estos cuerpos colegiados hayan aprobado.

La influencia del amparo en el diseño estructural de estos medios de control es tan ostensible como perturbadora, sencillamente porque las características de aquel medio de control son diferentes a las de los conflictos entre órganos y a las de las acciones de inconstitucionalidad.

No existe ninguna base para constreñir el ejercicio de la acción a una minoría (33%) del órgano que emite la norma general, como no la hay tampoco para legitimar al procurador ampliamente, para presentarla ante la corte, ni para darle intervención en todos los casos previstos por el artículo 105. La falta de interés jurídico que sirve de argumento para limitar el ejercicio de la acción, con el propósito de evitar "conflictos de competencias" entre los poderes del Estado, no tiene absolutamente nada que ver con el control abstracto de las normas, que es precisamente el que se realiza mediante la

acción de anticonstitucionalidad. Consideramos que todos los poderes constituidos tienen un legítimo interés, en que toda norma general se ajuste a los preceptos constitucionales en vigor, independientemente de que les cause o no una lesión directa en su esfera competencial. Los órganos constituidos, todos, derivan de la constitución y consecuentemente, pueden con pleno derecho vigilar su observancia. La posibilidad de que los órganos constituidos controvertan 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 decisión unilateral en calidad de instancias resolutorias.

El choque de poderes sólo se produciría si uno de ellos tratara de impedir que el otro ejerciera sus atribuciones o si una vez ejercidas éstas, hiciera lo necesario para cancelar sus efectos. En la especie, únicamente se da el caso de que un órgano recurre ante una instancia legitimada para juzgar, a efecto de que verifique la constitucionalidad de lo que ha hecho otro, de donde cabe concluir que los tres, es decir, la corte y las partes que intervienen en el juicio mantienen dentro de sus esferas competenciales y exclusivamente, en el evento de que se encuentre una contradicción entre el acto recurrido y la constitución situada por encima de los tres, se anula aquél para evitar que se vulnere ésta.

Lejos de mejorar la estructura de la acción de anticonstitucionalidad, la adición al artículo 105 la empeoró en cuanto a la legislación electoral, pues ahora no sólo los órganos constituidos carecen de legitimación para ejercer la acción, sino también concretamente el congreso del que emana la ley electoral controvertida. Los únicos legitimados para emplear el recurso son, los partidos políticos.

Las leyes electorales son como cualquier ley o norma general, no existiendo razón válida alguna para darles un tratamiento especial en función de su materia. Para impugnar estas leyes deben estar legitimados los mismos órganos constituidos que lo están para controvertir la constitucionalidad de cualquier otro tipo de ley sin distinción

alguna (ejecutivos federal y locales, congresos federales y locales). En otros términos, no debe haber un apartado especial en el que se regula la acción anticonstitucionalidad de leyes y normas electorales, ni debe tampoco legitimarse a los partidos políticos para ejercer las acciones respectivas, porque éstos están representados en los órganos legislativos que pueden emplear el recurso.

Pasando a otra cuestión criticable, nos referimos a la votación que se requiere para la anulación con efectos generales de las leyes y los tratados internacionales, que es de ocho votos, en donde no opera la excepción prevista en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según la cual estas controversias pueden ser resueltas por mayoría simple de votos, lo que confiere alcances particulares a la sentencia. Esto significa que la anulación de las leyes y tratados internacionales requiere forzosamente de la votación calificada de 8 ministros sobre 11, 10 9 o de los mismos 8 que como mínimo deben reunirse para conocer del asunto. Consideramos que las decisiones de la corte relativas al control abstracto de normas, también deben ser tomadas por mayoría simple de votos, con base en el quórum de 7 ministros, porque no hay base o argumento lógicamente aceptable que requiera de una mayoría tan alta, tomando en consideración que los ministros son expertos en la materia y sus anulaciones serán basadas en los conocimientos y experiencia que su calidad de funcionarios les exige.

En las resumidas ideas vemos que, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional que necesita de una mejor regulación, en diversos aspectos, para ser más idóneo como instrumento de control constitucional de las normas generales, pero basta dar una pequeña crítica para saber que nos falta, como país, avanzar en el estudio de constitucionalidad.

### **1.5.3 EL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLITICO ELECTORAL**

En años pasados el criterio que se tenía respecto del conocimiento de la corte en materia electoral era muy restringido porque se consideraba que la corte no debía

inmiscuirse en asuntos políticos debido a que debía mostrarse imparcial y ajena a esos conflictos, por lo que la materia electoral quedó renegada.

Varios fueron los juristas que dieron su punto de vista a ese respecto, como por ejemplo José María Iglesias que en su estudio sobre el concepto de autoridad competente empleado en el artículo 16, tanto de la Constitución de 1857 como de la vigente, sustenta que la legitimidad de la elección de una autoridad envuelve forzosamente su competencia o incompetencia para el conocimiento de un asunto, por lo que concluía que *“si el amparo cabe contra todos los actos de autoridad incompetente, cabe por lo mismo contra actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, a quienes su ilegitimidad quita toda competencia.”*<sup>22</sup>

En sentido opuesto, Ignacio L. Vallarta distinguió dos cuestiones jurídicas fundamentales: la legitimidad, llamada “competencia o incompetencia de origen”, y la competencia propiamente dicha de las autoridades. El artículo 16 hablaría sólo de la competencia y no de la legitimidad. En este sentido -finalizó Vallarta- no sería facultad de la Suprema Corte de Justicia juzgar sobre la ilegitimidad de las autoridades.

La tesis Vallarta fue la que posteriormente concluyó que la competencia constitucional de la Suprema Corte, es decir, la que se refiere a la órbita de atribuciones de los diversos poderes, es la única que está protegida como garantía individual. Por lo que concierne a la llamada incompetencia de origen o legitimidad, ésta no puede resolverse mediante el juicio de amparo.

Con ello, quedó asentado el principio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones político-electorales.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> La actualidad de la defensa de la constitución. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Memoria del Coloquio Internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo, LAUNEZ POTISEK, Javier. El control constitucional en Materia Político-Electoral en México, UNAM, 1997, pág. 187

<sup>23</sup> Idem. 188.

La improcedencia del juicio de amparo en "materia política" se analizó también al distinguir la naturaleza de los llamados derechos subjetivos políticos -consagrados en el artículo 35 constitucional-, y la de las garantías individuales. Los primeros fueron definidos como facultades que el Estado otorga a los ciudadanos para intervenir en la nominación de quienes vayan a encarnar un órgano estatal determinado, o para figurar como candidatos a tal designación. Por el contrario, las garantías individuales son obstáculos jurídicos que la constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados. Esta diferencia y algunas otras de carácter secundario llevaron al Poder Judicial a establecer la improcedencia del juicio de amparo por violación a los denominados "derechos políticos".

Un paso que se dio en la construcción del sistema jurisdiccional electoral fue en 1977, al consagrarse el recurso de reclamación que los partidos políticos podían interponer ante la Suprema Corte de Justicia una vez que se hubieran calificado las elecciones por las Cámaras del Congreso de la Unión. Este recurso produjo innumerables críticas, entre otros aspectos, porque la resolución dictada por el máximo tribunal no era obligatoria para el colegio electoral.

En 1986 se reformó el artículo 60 constitucional y se instituyó en el Código Federal Electoral el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

La vida de este tribunal fue efímera, toda vez que su actuación se limitó al proceso electoral federal de 1988. Sin embargo, su creación inició la crisis del sistema de autocalificación electoral, que había estado vigente durante 174 años de la historia de México.

En abril de 1990, una nueva reforma constitucional de este órgano significó la creación de un órgano autónomo, distinto de los tradicionales poderes de la Unión.

El 3 de septiembre de 1993, se modificó la estructura orgánica del Tribunal Federal Electoral. Ello obedeció al hecho trascendental de que el propio decreto derogó



el sistema político de autocalificación electoral de diputados y senadores, concediendo la facultad calificatoria al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral, este último única y exclusivamente por lo que se refiere a la parte contenciosa.

De esta manera, el otorgamiento de las constancias de validez y mayoría, y la asignación de diputados y de senadores fueron impugnables -en dos instancias- ante el órgano jurisdiccional citado. Los fallos serían definitivos e inatacables.

Con el paso de los años, al inicio de la administración del presidente de la República Ernesto Zedillo se planteó la urgente necesidad de fortalecer nuestro Estado de Derecho. Este reconocimiento dio lugar, en 1994, a una amplia reforma en materia de procuración de justicia.

De esta manera, se detallaron con precisión las hipótesis de las controversias constitucionales y se estableció una nueva vía que permitiera contar con instrumentos idóneos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición general: la acción de inconstitucionalidad. Esta inclusión representó un cambio fundamental en el sistema tradicional de protección constitucional en nuestro país, ya que, además del control llamado jurisdiccional, se introdujo en México el control constitucional, en el cual la revisión de la constitucionalidad de una norma se da, como ya se ha dicho, sin ningún acto de aplicación.

El 22 de agosto de 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sería muy extenso el referirnos a todas y cada una de las modificaciones al texto constitucional. Para efectos del tema que nos ocupa, me referiré únicamente a los cambios relativos al sistema de protección constitucional en materia electoral, concretamente a la acción de inconstitucionalidad, cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia y a los sistemas de protección constitucional a cargo del Tribunal Electoral.

Con las reformas a la fracción II del artículo 105, se eliminó la prohibición de que la Suprema Corte conociera sobre la no conformidad de leyes electorales al texto constitucional.

Como referimos antes, la procedencia de la acción de inconstitucionalidad se hizo tomando en cuenta las características temporales a que está sujeto el ámbito del derecho electoral, se agregó como requisito de procedencia el que las leyes federales y locales sean promulgadas y publicadas por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que dichas leyes vayan a aplicarse.

El plazo de los noventa días tiene por objeto el permitir, por una parte, que la Suprema Corte pueda analizar la impugnación y emitir su resolución y, por la otra, que el órgano legislativo competente pueda, en su caso, corregir la anomalía.

Otra característica distintiva consiste en que durante el proceso electoral no puede haber modificaciones legales fundamentales. Ello obedece a la necesidad de mantener el principio de seguridad y certeza jurídicas.

El texto constitucional introdujo, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la constitución es la prevista en la fracción II del artículo 105, esto es, la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, la cual vimos en el apartado anterior.

Así también, la reforma constitucional de 1996 se dirigió a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que, por primera vez existieran, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución.

Para ello, además de la integración del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial Federal, se modifica substancialmente el sistema de medios de impugnación en materia electoral y del ahora denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Conforme al texto del artículo 99 constitucional vigente, corresponde al Tribunal Electoral resolver en forma definitiva o inatacable:

1. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
2. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior;
3. Las impugnaciones de actos y resoluciones de autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
4. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones.
5. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos a votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes.

La ley que reglamenta y desarrolla estos procedimientos es nueva y se denomina Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996).

Nos referiremos a las más importantes, señalando en cada caso, su correspondencia con el texto constitucional.

**1) Juicio de inconformidad.** Corresponde a las fracciones I y II, del artículo 99 constitucional. Procede durante el proceso electoral federal para impugnar las resoluciones de las autoridades federales que violen normas constitucionales o legales relativas a la elección del presidente de la República, senadores y diputados. Este juicio

sólo puede ser interpuesto por los partidos políticos y los candidatos. Los actos impugnables son:

Tratándose del Presidente de la República; los resultados de las actas del cómputo distrital por nulidad de la votación o error aritmético. Resuelve la Sala Superior, y conforme al texto constitucional, es en única instancia.

Con relación a los diputados y senadores: los resultados de actas del cómputo distrital; las declaratorias de validez y el otorgamiento de constancias de mayoría. Ello por nulidad de la votación en una o varias casillas, o nulidad de la elección o por error aritmético. Resuelven las salas regionales y contra sus sentencias procede, en segunda instancia, el recurso de reconsideración ante la Sala Superior.

Antes de la reforma existían los medios legales para impugnar estos actos. El mérito de la reforma consiste en aclarar que este medio de impugnación procede en contra de determinaciones violatorias de normas constitucionales.

**2) Juicio de revisión constitucional.** Corresponde a la fracción IV del artículo 99 constitucional. Se refiere a actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar las mociones o resolver las controversias que surjan durante las mismas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Sólo los partidos políticos están legitimados para promoverlo.

La propia fracción IV del precepto, precisa que esa vía procederá: a) solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y b) cuando sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

La Sala Superior es competente para resolver el juicio de revisión constitucional, en única instancia. Por lo tanto, es un medio de defensa centralizado en el Distrito Federal.

### **3) Juicio para la protección de los derechos electorales del ciudadano.**

Corresponde a la fracción IV del artículo 99. Este medio de defensa sólo puede ser interpuesto por el ciudadano directamente y en forma individual.

Ya sea durante los procesos electorales federales, y entre dos de estos procesos corresponde resolver a la Sala Superior, en única instancia.

El Tribunal Federal Electoral en la reforma constitucional de 1996 se integró al Poder Judicial de la Federación. Los artículos 94 y 99 lo conciben como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105.

En el mecanismo de designación de los magistrados, encontramos que los magistrados de circuito y los jueces de distrito son designados por el Consejo de la Judicatura Federal. La designación de los magistrados tanto a la Sala Superior, como de las salas regionales del Tribunal Electoral, las realiza el Poder Legislativo, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la comisión permanente a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, una vez realizada una remembranza de este medio de control, podemos realizar una breve crítica.

Así tenemos que hasta agosto de 1996 los derechos políticos electorales estaban totalmente fuera del sistema de control de constitucionalidad. Dos elementos fundamentales cita el Doctor Covián que servían de soporte para mantener esta situación:

*"...Uno de orden teórico, consistente en seguir considerando a la materia político-electoral como no justiciable por definición.*

*El otro, consagrado en disposiciones como el artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo, aún vigente y en jurisprudencia de la antigua Suprema Corte, en las que se determina respectivamente, que el amparo no es procedente contra actos y resoluciones de las autoridades electorales, ni por violación a los derechos políticos ciudadanos, 'por ser éstos garantías individuales'.<sup>24</sup>*

Esta situación se ha modificado a partir de 1996, año en que, el tribunal federal electoral fue incorporado al poder judicial y fue dotado de atribuciones relativas al control de la constitucionalidad de actos de autoridad en materia político-electoral, con excepción de las leyes. Lo que establece el artículo 99, en cuanto a la jurisdicción especializada del tribunal electoral debe entenderse a las facultades que en esa materia conserva la Suprema Corte, adicionales a las previstas en el artículo 105, fracción f), de la constitución federal.

Esto es, lo señalado en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional que a la letra prescriben que:

*"La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros y algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el ejecutivo federal, o algunas de las cámaras del congreso de la unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.*

*La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.<sup>25</sup>*

---

<sup>24</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. El control de la constitucionalidad en el Derecho Comparado. Op. Cit, pág. 323.

<sup>25</sup> Página Intranet: <http://cgcsstdsql/LeyesFederales/LstArts.asp?nOpt=0&nQuePag=12>

Con relación al primero, los derechos políticos contenidos en los artículos 8º y 9º son garantías individuales. En cuanto al segundo párrafo, la facultad de la corte se refiere a hechos y derechos de contenido electoral. En ninguno de estos supuestos, se faculta a la corte para emitir una resolución, ni mucho menos aún para anular los actos de los que tiene conocimiento. En el primer caso, la Suprema Corte informa al órgano que le pidió que investigará o a quien juzga conveniente si la investigación la realizó por determinación propia, no existiendo disposición expresa que prescriba lo que debe hacer con el resultado de la pesquisa. En el segundo caso, como podrá observarse, si se establece que los datos arrojados por la investigación sean turnados al órgano competente. Lo que queda claro es que la suprema corte no es competente para tomar determinaciones con relación a los hechos que ha investigado, ni puede invalidar los actos inconstitucionales cometidos por las autoridades.

A esto se debe que los dos procedimientos aquí mencionados no puedan ser incluidos en el sistema de control de constitucionalidad aun cuando sí formen parte de un sistema más amplio que es el de la protección de la constitución. A pesar de que se trata de facultades de la corte rara vez ejercidas, están vigentes, abarcando eventualmente cuestiones concernientes a los derechos políticos, tratándose del párrafo segundo del artículo 97 y expresamente electorales, en cuanto al párrafo tercero de este precepto. Esto significa que con relación a la competencia del tribunal electoral, no es exacto que la única excepción a su carácter de instancia única en la materia sea la contenida en el inciso f) del artículo 105 constitucional, que en asuntos político-electorales también puede intervenir la Suprema Corte en los términos y para los efectos previstos en los párrafos mencionados del artículo 97 de la constitución federal.

Debe agregarse que la jurisprudencia de la corte es obligatoria para el tribunal electoral en términos generales específicamente en materia de control de constitucionalidad.

De todo lo anterior queda claro que las funciones de control de constitucionalidad en materia político-electoral, se ejercen de manera compartida entre el tribunal electoral y la Suprema Corte.

Aquí encontramos contradicciones en el sistema de control que deben subsanarse.

Una de ellas es la ya referida improcedencia del amparo contra actos de autoridades electorales. La otra es la relativa a la exclusión de la materia electoral de las controversias constitucionales en cuya resolución es competente la Suprema Corte. No se entiende por qué se elimina la posibilidad de que la Suprema Corte dirima una controversia entre entidades, poderes y órganos, cuya substancia sea electoral. La única explicación deriva del tabú tradicional y arraigado en nuestro medio jurídico de que la materia electoral no debe contaminar al poder judicial federal.

Sin embargo, en las condiciones actuales éste argumento carece por completo de sustento, ante la evidencia de que la corte conoce de hechos y actos de autoridad de contenido electoral y el poder judicial tiene a un tribunal especializado precisamente en la materia.

#### **1.5.4 LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

Para proceder al estudio de este tipo de control es necesario advertir los órganos que componen al Estado, los que están integrados en una estructura constitucional en la cual existe un punto de referencia normativo, de carácter superior, que pone límites a la acción de los órganos del Estado, que distribuye competencias, que define los alcances de unos y otros agentes investidos de autoridad pública y que, además, establece reglas específicas para declarar la imposibilidad jurídica y para privar de sus efectos a todos aquellos actos realizados por órganos estatales en contravención de las disposiciones de aquélla.



El principio de división de poderes institucionaliza la diferenciación estructural y funcional del Estado no nada más por un principio de especialización, sino en vista de un fin político que es el control del poder, según se dice, por el poder mismo.

Los instrumentos de resolución de conflictos entre los diversos órganos del poder que la división de poderes y el federalismo conlleva, en relación con las competencias y atribuciones asignadas a dichos órganos por las "Constituciones" (nosotros no estamos de acuerdo con la acepción que muchos doctrinarios dan a Constitución, para designar a las "constituciones" de las Entidades Federativas, pues lo correcto es llamarlos estatutos de gobierno) de los distintos estados, es lo que la doctrina denomina la "jurisdicción constitucional orgánica". El antecedente primario de estos instrumentos se encuentra en el artículo 3º, de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (sección 2, inciso 1), el cual facultó a la Corte Suprema de ese país para conocer de las controversias entre los Estados Unidos y un estado en particular, o entre dos o más estados.

En México, el instrumento diseñado para el control de la constitucionalidad, respecto de los actos de los poderes constituidos, no es otro que el de las controversias constitucionales que se encuentra previsto en el artículo 105 de la Constitución.

Pero, antes de proceder a realizar un estudio de lo que son los órganos constituidos, de gran importancia, al ser éstos las partes de la controversia constitucional, haremos una breve síntesis histórica de este medio de control constitucional, para después realizar una crítica somera de la forma en que está regulado y finalmente procederemos a su conformación, esto es, las partes que intervienen en la controversia y los supuestos que dan lugar a su substanciación.

Así tenemos como antecedente (aunque no tenía eficacia, pues fue nula la aplicación), la constitución mexicana de 1824 que estableció en su artículo 137, fracción

I, la facultad de la Corte Suprema de Justicia "...de conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación."<sup>26</sup>

El artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de marzo de 1856 facultó a la Corte para conocer de "las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia." El artículo 98 de la Constitución de 1857, estableció que "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento desde primera instancia, de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquéllas en que la Unión fuera parte."<sup>27</sup>

No fue sino hasta el Constituyente de 1917 que la controversia constitucional adquirió sus notas distintivas como instrumento de control de la Constitución. Así el artículo 105 de la Constitución de 1917 estableció originalmente que correspondía sólo a la Suprema Corte: "...conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley."<sup>28</sup>

El artículo 105 original amplió el espectro de las hipótesis que podrían llegar a conocimiento de la Corte para su resolución bajo la forma de controversias constitucionales, ya que aquélla podría resolver conflictos no nada más entre un Estado y otro de la Federación, sino entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y los conflictos entre la Federación y uno o más estados.

El artículo 105 constitucional tal y como estuvo redactado originalmente en 1917 estaba incompleto y tenía un alcance limitado o casi nulo como instrumento de control

---

<sup>26</sup> La actualidad de la defensa de la constitución, Op. Cit. RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. Las controversias constitucionales y el nuevo federalismo. pág. 253

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Idem. pág. 254.

constitucional, independientemente de que en términos generales nunca operó, una de las razones fue debido a que el gobierno de la Federación, de los estados y municipios se ejercía por personas que pertenecían a un mismo partido. Lo anterior, más el presidencialismo excesivo que se desarrolló de 1940 a 1970 hacía nugatorio el procedimiento de controversia constitucional para resolver conflictos, pues o éstos se resolvían por la vía política, o bien nunca se exteriorizaron por temor a una represalia política; independientemente de estas consideraciones políticas, la técnica jurídica del anterior artículo 105 adolecía de numerosos defectos, lo cual ya es grave, pues en la actualidad todavía se contienen grandes defectos.

Así teníamos, que no se mencionaba al Distrito Federal, ni sus órganos de gobierno, en la hipótesis de los sujetos posibles de las controversias constitucionales. Esta omisión se corrigió con la reforma del 25 de octubre de 1993, en virtud de la cual se ampliaron las facultades de la Corte para conocer las controversias que se suscitaban entre uno o más estados y el Distrito Federal; y entre órganos del gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos. A pesar de esta reforma, todavía faltaba contemplar la hipótesis de una controversia entre la Federación y el Distrito Federal, así como entre éste y un municipio. Lo anterior, se puede creer inverosímil ahora, pues conforme a la nueva estructura del Distrito Federal lo único que lo diferencia del resto de las entidades federativas es la residencia de los poderes de la unión.

No se incluía tampoco a los municipios.

No se previó la hipótesis de una controversia entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, o entre aquél y una de las Cámaras del Congreso General o la Comisión Permanente.

No se especificaba qué efectos tendrían las decisiones de la Suprema Corte que resolvieran una controversia constitucional.

Ante tales deficiencias, era necesario, o más bien urgente, que se restructurara este medio de control para darle vida.

Así en el año de 1994, concurrieron diversas circunstancias, tal como la intención de fortalecer el estado de derecho y la voluntad de diseñar un órgano de control constitucional más eficaz, para que la reforma de ese año al artículo 105 de la Constitución que versa sobre las controversias constitucionales, se produjera.

Con la reforma se buscó que la forma de resolver las controversias se diera a través de un proceso jurisdiccional, en el que las partes tuvieran todas las garantías que la técnica del derecho procesal ha desarrollado, y en el cual el juzgador dispusiera de medios y poderes para formar su opinión y resolver conforme a derecho. Se consideró que ampliar los alcances de la vía jurisdiccional para la resolución de este tipo de controversias era la mejor forma de alcanzar un resultado aceptable para las partes y legítimo a los ojos de la sociedad.

Para fortalecer y privilegiar el mecanismo para solucionar las controversias constitucionales como vía jurisdiccional, fue que en la reforma de 1994 al artículo 105, se incluyó la decisión de crear una ley reglamentaria que tendría que expedir el Congreso.

En dicha ley se establecen las leyes procesales que, en conjunto, configuran el juicio de controversia constitucional, el cual tiene deficiencias e imprecisiones, pero abrió un campo inexplorado en esta materia, lo que constituye un avance.

#### **A) PROCEDENCIA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ÓRGANOS COMPETENTES PARA SUBSTANCIARLAS.**

Es preciso advertir que con la reforma se cometieron también diversas imprecisiones, tales como el mezclar y confundir los diferentes tipos de conflictos que se pueden dar entre órganos constituidos.

Lo anterior, lo podemos advertir de la simple lectura del artículo 105, fracción I, que establece:

*"Art. 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:*

- a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
- b).- La Federación y un municipio;*
- c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d).- Un Estado y otro;*
- e).- Un Estado y el Distrito Federal;*
- f).- El Distrito Federal y un municipio;*
- g).- Dos municipios de diversos Estados;*
- h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
- k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.<sup>29</sup>*

Efectivamente, quienes elaboraron el proyecto confundieron dos tipos de conflictos que pueden presentarse entre los órganos constituidos de un Estado en cualesquiera de sus niveles, cuya diferencia es muy sutil, a saber: los conflictos o las controversias

---

<sup>29</sup> Página Intranet: <http://cgcsdsq1/LeyesFederales/LstArts.asp?nOpt=0&nQuePag=13>

entre órganos constituidos y las controversias entre ellos, sobre la constitucionalidad de sus actos.

No toda controversia entre órganos sobre el sentido de la ley fundamental configura un conflicto constitucional.

El carácter constitucional de la controversia depende más bien de los sujetos que controvierten.

Los conflictos constitucionales entre órganos o poderes constituidos (federales, estatales o municipales, en el caso de México), solamente son aquéllos en los que los sujetos que controvierten, ponen en duda la correspondencia entre los actos de un órgano y las normas constitucionales.

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 "controversias o conflictos entre órganos".

En los conflictos entre órganos, el contenido puede ser muy variado y no son producto de una violación de la autonomía o esfera competencial autónoma del poder que acude al tribunal para iniciar el procedimiento. Éste es precisamente el aspecto esencial que diferencia a unos y otros conflictos entre órganos. En las "controversias constitucionales" propiamente dichas, el problema de fondo es la lesión de la autonomía del poder u órgano recurrente. En las "controversias o conflictos entre órganos" lo que las substancia no es una lesión de autonomía, sino una diferencia de opinión o de interpretación de los alcances y del contenido de las leyes o de algún precepto de la Constitución.

El concepto "conflictos entre órganos" es más amplio que el de "controversias constitucionales", estando este último caracterizado por el contenido del conflicto, mientras aquél se refiere más bien, a los actores de la disputa.

De la lectura de la fracción I del artículo 105 resulta notoria la mezcla de los diversos tipos de conflictos entre órganos, tratándose de controversias constitucionales o de controversias de otra clase.

El doctor Covián realiza un profundo análisis de esas impresiones las cuales resumiremos en líneas posteriores, así empieza por precisar respecto del encabezado de la fracción I del artículo 105 constitucional que señala: "*...la Suprema Corte es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre...*", después de lo cual, en los diferentes incisos se establecen conflictos entre órganos, que no son constitucionales y por ende, no corresponden a lo que determina el encabezado, así como, controversias entre órganos sobre la constitucionalidad de sus actos, los cuales, sí son controversias constitucionales, y quedan comprendidas en lo que señala el encabezado, pero cuya caracterización específica (sobre la constitucionalidad de sus actos), es inútil y ociosa puesto que en el rubro se dice que la corte conocerá, precisamente de controversias constitucionales, las cuales son exactamente las que versan sobre la constitucionalidad de los actos de los órganos que se ven involucrados en ellas.

Esto es, el citado autor critica a los autores del proyecto al decir que hay controversias constitucionales (de las que conocerá la corte según lo dispuesto en la fracción I), entre órganos (incisos h) al k) de la fracción I) y controversias constitucionales entre órganos, sobre la constitucionalidad de sus actos (incisos a) al g) de la fracción I), cuando en realidad existen conflictos entre órganos (varios), llamémosles no constitucionales y controversias constitucionales (concretas) recordando que los primeros son materia de control de constitucionalidad en función de los órganos participantes (poderes constituidos) y las segundas lo son debido al contenido de la controversia (constitucionalidad o anticonstitucionalidad de los actos que se impugnan).

Así pues, arguye que para realizar una correcta delimitación de la controversia constitucional los autores del proyecto pudieron haberlo realizado de la siguiente manera: fijar la competencia de la Corte en cada caso, en fracciones diferentes o en dos preceptos de la constitución, refiriéndose así, por separado, a los "conflictos entre órganos" y a las "controversias constitucionales".

Sigue diciendo que una prueba más del desconocimiento teórico y de la incapacidad técnico legislativa de los autores del proyecto quedó consignada en los dos últimos párrafos de esta fracción, en los que precisamente con motivo de la mezcla de "controversias" aludida, el precepto no acierta en determinar con claridad los distintos efectos que deben asignarse a las resoluciones de la Corte, dependiendo del tipo de conflicto de que se trate.

Pero antes de analizar este aspecto, es necesario señalar otra consecuencia de esta confusión del texto del artículo 105, esto es, las posibles controversias que pudieran surgir y las cuales no están contempladas, por ejemplo:

1. Controversias entre los poderes constituidos federales sobre la constitucionalidad de sus actos;
2. Conflictos sean "constitucionales" o de algún otro tipo entre el poder ejecutivo federal o el legislativo federal y el poder judicial federal;
3. Conflictos entre dos órganos constituidos de un mismo Estado;
4. Controversias entre dos municipios de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos; y
5. Controversias entre municipios de distintos estados sobre la constitucionalidad de sus actos (sólo como aclaración, recordemos que cuando se dice "Estados", se hace referencia a las "entidades federativas" y que entre ellas se incluye al Distrito Federal).

Al no estar contenidas ninguna de estas hipótesis en la fracción I del artículo 105, ninguno de estos conflictos entre órganos, ni tampoco ninguna de estas "controversias constitucionales" podrían ser resueltas por la Corte, de donde es posible sostener que se trata de otros tantos casos que todavía están excluidos del sistema mexicano de



control de la constitucionalidad y sin embargo, pueden dar lugar a infracciones de la Constitución, cuyos efectos no se podrían anular al no existir para tal propósito, ningún medio de control.

Otra impresión que hace notar el doctor Covián Andrade, es la referente a los efectos de las resoluciones que la Corte emite, con relación a las controversias señaladas en la fracción I, en el penúltimo párrafo de esta fracción determina casuísticamente, que en algunas ocasiones, los efectos de la sentencia de la Corte serán *erga omnes* o de alcances generales y que en otras, sólo tendrán alcances particulares. Esto lo considera correcto, pero no conforme a la distribución de los casos que han quedado establecidos en el texto constitucional vigente, en el cual los efectos de la resolución dependen de los actores del conflicto, cuando lo adecuado es que aquéllos dependan de la naturaleza del acto que se impugna.

En materia de control de constitucionalidad, no son ni las partes que intervienen en el procedimiento correspondiente a cada medio de control, ni las características del órgano al que compete aplicarlo, las que determinan los efectos de las resoluciones que se emiten en cada caso, sino exclusivamente la naturaleza del acto sujeto a control, de suerte tal que para saber qué alcances debe asignarse a cada sentencia, simplemente se debe tener en cuenta esta regla: *"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."*<sup>30</sup>

Una vez que se ha realizado un resumen de las ideas que el doctor Covián expone acerca de la mala regulación de la controversia constitucional, podemos advertir el problema al que nos enfrentaremos al ser múltiples los errores y deficiencias que este medio de control contiene y de las cuales nos enfocaremos con más detalle a sus

---

<sup>30</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. págs. 660 a 662 y 665

posibles soluciones en el último capítulo, ya que aunado a estas deficiencias se encuentran los problemas que en materia tributaria se presentan, pero entre tanto, proseguiremos con el estudio de:

## **B) LAS PARTES DE UNA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL**

El artículo 105 original, tal como fue aprobado por el Constituyente de 1917 disponía: *"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 en aquellas en que la Federación fuere parte."*<sup>31</sup>

Originalmente las partes de una controversia sólo podrán ser la federación, los estados y los poderes de éstos; estaban excluidos tanto el Distrito Federal como los municipios. El artículo 105 hasta antes de 1994, había sido modificado dos veces; una, en 1967, para facultar al Congreso de la Unión para determinar, de las controversias en que la federación es parte, cuáles son del conocimiento de la corte; otra, por virtud de la cual se previó la posibilidad de que los órganos de gobierno del Distrito Federal pudieran ser parte de las controversias constitucionales.

Por disposición expresa, quedan fuera de la competencia del pleno de la Suprema Corte las cuestiones que, aunque de naturaleza constitucional, tengan contenido electoral.

Así pues tenemos, como lo mencionamos anteriormente que sólo pueden ser parte en una controversia aquellos a quienes la constitución autoriza expresamente.

Sin embargo, lo correcto y lo que teoría científica constitucional, que es la europea, predica es que en una controversia constitucional las partes que intervienen son los órganos constituidos, los que el multicitado jurista Covián define como: "los

---

<sup>31</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte, el caso Tabasco y otros. Ed. Monte Alto, Universidad Autónoma Metropolitana, 3ª ed., México, 1997 pág. 10.

*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.*<sup>32</sup>

No obstante debe tenerse en cuenta que aun si hacemos un análisis de los poderes constituidos que cumplen con los requisitos antes descritos, lo cierto es que, tal como se regula en nuestra constitución este medio de control constitucional únicamente pueden figurar como partes, ya sea como actoras o demandadas: la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

Quienes no aparecen en la enumeración limitativa que hace la fracción I del artículo 105, no pueden recurrir a la controversia constitucional; así, están excluidos de promoverla, una diputación permanente de una entidad, un presidente municipal, por sí, ellos y las cuestiones en que intervengan están sujetos a la competencia de los tribunales ordinarios competentes.

La limitante de los autores del proyecto de no tener conocimiento del significado de lo que un órgano constituido es, dio como resultado la mala regulación de este medio de control constitucional y que quedaran fuera de control organismos tales como los que se mencionaron anteriormente, esto es, una diputación permanente y el presidente municipal, entre otros.

En suma, son parte quienes la constitución les confiera ese carácter de partes y son los únicos titulares de la acción que pueden provocar la intervención de la corte, llevarla a asumir su competencia y a resolver en forma privativa la cuestión planteada.

#### **a) Los actores**

Por mandamiento constitucional (artículo 105, fracción I), pueden ser parte actora en una controversia; la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; la

---

<sup>32</sup> COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. Cit. pág. 163.

fracción I del artículo 10 de la Ley Reglamentaria entra en detalle y precisa: "Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia". No obstante la aparente generalidad que se desprende de los artículos 105 constitucional y 10 de la ley reglamentaria, es preciso afinar y precisar el alcance de las normas relativas a la materia; y si bien pareciera que la ley reglamentaria abriera una puerta en el sentido de otros poderes, además de los facultados en la constitución, pudieran promover la controversia constitucional, lo cierto es que sólo pueden promoverla los expresamente regulados por la ley fundamental.

Así tenemos que la controversia constitucional sólo se da entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios a través de los titulares de los poderes y órganos de ellos; debe ser enderezada, expresa o tácitamente, contra aquéllos; dada la obligada suplencia de la demanda y de la contestación que debe hacer la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del ministro instructor, siempre que de los hechos se desprenda quién actúa como actor, qué demanda y a quién se demanda, debe admitirse la participación de las partes como representantes de uno de los órganos constituidos que sí se regularon. Una omisión en la denominación, con vista a la necesaria suplencia, no es causal de improcedencia o sobreseimiento.

Además para determinar quien puede promover la controversia constitucional existe el criterio doctrinario que son todos aquellos titulares de autoridad, en que en forma adicional se fraccione el poder en los estados, no son titulares de la acción; por tratarse de una acción, una competencia y un procedimiento excepcionales, sólo pueden acceder, como ya lo dijimos, quienes están previstos expresamente o aquellos que por disposición de la constitución general tengan la naturaleza de poderes.<sup>33</sup>

En todo caso, para que proceda una demanda que dé origen a una controversia, debe existir una violación a la constitución general y una parte, enumerada por ella, que haya sido afectada por esa violación y un poder invasor expresamente previsto.

---

<sup>33</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. cit. pág. 25.

La controversia constitucional, tal como fue prevista por la Carta Magna de 1917, era un juicio de alto nivel; sólo se podía dar entre entes y poderes: entre estados integrantes de la federación, entre poderes de un mismo estado, siempre que estuviera de por medio la constitucionalidad de sus actos, entre la federación y los estados y en los casos en que la federación fuera parte.

El Distrito Federal y sus órganos de autoridad estaban impedidos para hacerlo, aunque no había norma que así lo dispusiera, el impedimento se desprendía del hecho de que la controversia era un procedimiento de excepción, al que sólo podían acceder los entes o poderes expresamente enumerados, aunque esto no nos dice mucho, lo cierto es que fue por la ignorancia que reina en materia constitucional, y más que razones jurídicas, para impedir el acceso al Distrito Federal, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al jefe de gobierno y al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, las razones fueron políticas.

Por otro lado, para promover la controversia constitucional cualquier poder invadido en su competencia, puede asumir por sí la representación del ente del que forma parte, sin que tenga que recabar el consentimiento previo y expreso de los restantes poderes que integren o formen parte de la entidad, en ese contexto, si un acto invade la competencia que corresponde al gobernador de un estado, él por sí, sin necesidad del concurso o del consentimiento del congreso del estado o del tribunal superior de justicia, puede presentar la demanda en nombre y representación de la entidad federativa de la que es poder y autoridad.

La actuación de uno de los entes previstos expresamente que puede ser objeto de una controversia es aquella en que actúan como poder u órgano de autoridad y por virtud de la cual se invada el campo de acción que la propia constitución general confiera a otro y por ello es inválida.

La parte actora en una controversia tiene dos maneras de proceder al promoverla: por un lado, invocar una invasión a la competencia que para ella deriva de la

constitución general del país de parte de quien ella señala como demandada, y por el otro, referirse a un conflicto entre órganos, esto es, que sin que sea de naturaleza constitucional, es decir, que no se refieran a la invasión de competencias, surja un conflicto entre poderes, lo que denota la constitucionalidad del conflicto (por las partes que en él intervienen).

Por tratarse de autoridades en la controversia no hay de por medio agravio, lo que se da es un motivo o causal de invalidez.

#### **b) La parte demandada**

Por lo que se refiere a la parte demandada y a los actos que pueden dar motivo a ella, en la fracción II, del artículo 10 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se señala lo siguiente:

*“Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.”<sup>34</sup>*

Por virtud de lo anterior, pueden ser demandados, directa y expresamente, la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; prevé la posibilidad de que sean demandados directamente los poderes u órganos que hubieran emitido y promulgado la norma general o el acto que sea motivo de la controversia, por ello pueden ser demandados expresamente el Presidente de la República, el Congreso de la Unión, los gobernadores de los estados, los congresos locales y los ayuntamientos.

Son sólo los actos de autoridad los susceptibles de dar origen a una controversia, no lo serán aquellos en que los autores, sean poderes u órganos, actúen como particulares.

#### **c) El Procurador General de la República.**

---

<sup>34</sup> Página Intranet: <http://cgcsstdsql/LeyesFederales/LstArts.asp?nOpt=0&nQuePag=2>

Independientemente de la crítica que expondremos sobre la actuación del procurador, es importante señalar cuál es su intervención, y los casos y formas en que actúa en la controversia constitucional, aunque creemos que para el caso de la controversia constitucional no es dable su actuación, reitero, eso lo expondremos más adelante con mayor detalle.

*“El procurador general de la república intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta constitución”,* dispone expresamente el tercer párrafo del artículo 102; de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 le atribuye el carácter de parte el artículo 10, fracción IV:

Por virtud de la reforma de 1994, el Procurador General ha dejado de ser consejero jurídico del presidente; no obstante ello, se le conservó la intervención que por mandamiento de la constitución y las leyes tiene en diferentes materias.

El que el citado servidor público sea parte implica, entre otras cosas, que pueda contestar una demanda, interponer recursos, formular alegatos y solicitar la suspensión del acto que motive la controversia. Incluso pretender asumir el carácter de actora en sustitución del ente, poder u órgano que sea remiso en la defensa de sus facultades.

La norma que prevé la intervención, debe ser entendida en el sentido que, se trata de una opinión fundada en relación con la materia de fondo planteada, que encauza la intervención a que alude el artículo 28 de la ley reglamentaria citada, el procurador no asume la responsabilidad de la actora.

En la doctrina hay quienes afirman que puede darse el caso de que el funja en el papel de demandado, caso el que variaría su papel, pero hasta este momento no se ha dado este supuesto, esto es, que sea parte demandada en una controversia constitucional, y que de actualizarse sería algo incorrecto dado que el Procurador no tiene las características de un órgano constituido.

Su papel únicamente implica un tercero que interviene para moderar entre partes, en una controversia que pudiera implicar materias políticas o requerir de conocimientos altamente especializados en asuntos delicados y auxiliar, sin parcialidad, (aunque esta cuestión no se da, puesto que el Procurador General depende del Presidente de la República), técnicamente a las partes en el planteamiento y defensa de sus puntos de vista con base en la constitución.

Su intervención debe estar referida a un número crecido de materias, comprendiendo opinar sobre la procedencia de la admisión de la demanda, sobre los puntos de vista sostenidos por las partes, aportar nuevos elementos no invocados por ellas y, opinar respecto del sentido en que, desde su punto de vista, debe emitir el pleno su sentencia. La ley reglamentaria (artículo 28) le da intervención expresa en el trámite que se dé a la demanda, contestación, reconvencción o ampliación, cuando exista incumplimiento de la sentencia dictada en una controversia, de parte de quienes actuaron en ella como actora o demandada.

El procurador será parte en aquellas controversias enderezadas contra la federación en la que solicite la invalidez de actos que le sean atribuibles o de los que sea corresponsable.

Nosotros criticamos esta intervención, porque el que aparezca en este medio de control, lo hace en virtud de la identificación que los autores del proyecto de reformas hicieron con el juicio de amparo; que lo único que tienen en común es que son dos medios de protección constitucional, sin embargo, nada tienen que ver en cuanto a la materia de su estudio, de ahí que el que se les trate de encuadrar o regular en los mismos términos que el juicio de amparo sea incorrecto; además de que al ser dependiente del Presidente de la República, y no ser un órgano constituido, su intervención se considere innecesaria.



#### **d) Los terceros interesados**

La ley sólo reconoce el carácter de tercero en una controversia a las entidades, los poderes y órganos previstos en la fracción I del artículo 105; los particulares, sean personas físicas o morales, no pueden tener injerencia en ella, por ningún concepto y en ninguna de las etapas del procedimiento.

Dentro de este supuesto quedan comprendidos los partidos políticos.

Tendrán el carácter de tercero todos aquellos que pudieran resultar afectados por la sentencia que en su oportunidad dicte el pleno. Por tratarse de autoridades no pueden servir los criterios que en materia de amparo existen respecto a terceros perjudicados; el elemento interés debe estar determinado en función de los efectos que respecto a las facultades y competencia de los entes, poderes y órganos pudiera tener la sentencia que se dicte en la controversia, aunque esta cuestión ha sido un poco controvertible dado que existen opiniones de que no hay más interesados que aquellos órganos cuya competencia es afectada, no obstante también creemos que el interés debe entenderse en el sentido de que todo acto de autoridad que se realiza debe tener concordancia con la constitución, y dado que los poderes constituidos emanan de ella, dentro de su injerencia debe estar el que ésta sea respetada, y de no ser así, pugnar para que exista esa correspondencia entre los actos de los órganos constituidos con los que se establecen en la ley fundamental.

En resumen, tenemos que la controversia constitucional es un medio de control constitucional que su regulación no está correctamente diseñado y, dentro de los principales problemas que encontramos es que no existe una precisa división de cuando se trata de controversias constitucionales y cuando de conflictos entre órganos, lo cual es indispensable a fin de que se cumpla de manera eficaz la finalidad de esta herramienta constitucional, esto es, la de controlar los actos de los poderes constituidos, pero que al estar entremezclados sin existir la claridad en los conflictos que se presentan, quedan fuera algunas controversias que pueden suscitarse y que no hay medio que pueda resolverlas.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS O ENTRE LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS DEL ESTADO.

#### 2.1. CONCEPTO Y NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE FEDERACIÓN.

**FEDERACIÓN.** Del latín foederatio, de foederare: unir por medio de una alianza, derivado de foedus-eris: tratado, pacto. Federación, a veces, se utiliza como sinónimo de Estado federal como cuando el artículo 40 de la constitución señala que México se constituye en una república compuesta de *"Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación..."*, lo que es completamente erróneo, porque es confundir el todo con una de sus partes.<sup>35</sup>

En efecto, el Estado federal mexicano se crea en la constitución y es la propia ley fundamental la que constituye dos órdenes subordinados a ella: la federación y las entidades federativas, a los que a su vez señala su competencia y sus límites y entre estos dos órdenes no existe subordinación sino coordinación, por lo cual una ley federal no prevalece sobre la local, sino que se aplica la expedida por la autoridad competente.

Así, no existe jerarquía entre los dos órdenes derivados de la constitución, sino coordinación, pero los dos están, como afirmaba, subordinados a la constitución que los creó.

En esta forma, la federación es uno de los dos órdenes que la constitución mexicana constituye y cuyos órganos tienen la competencia que expresamente les señala la norma de normas.

---

<sup>35</sup> Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, Todos los derechos reservados. DJ2K-1217

La naturaleza jurídica del Estado federal mexicano se encuentra establecida en los artículos 40 y 41 de la Ley Suprema del país.

Según el artículo 40 constitucional, el sistema federal en México es una decisión fundamental, una de sus columnas, es parte de la esencia de la organización política. El Estado federal, afirma este artículo, está compuesto de **"Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"**.

Y el artículo 41 dice que el **"pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"**.

Es decir, según los dos preceptos citados el Estado federal en México está compuesto por la federación y los Estados miembros, y cada uno de ellos es autónomo dentro de su competencia. Los Estados miembros son instancia decisoria suprema en lo referente a su régimen interior, característica que de igual forma posee la federación.

Las Constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la Carta Magna que representa la unidad del Estado federal. Ahora bien, los Estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el artículo 115, cuyo encabezado dice: **"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular."**

La propia constitución señala la base sobre la cual se levanta toda la estructura política en los Estados, la que coincide con la declaración del artículo 40 de la ley

fundamental, que dice: ***"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal"***.

La constitución marca en los artículos 40 y 115 que existe, por esencia, identidad y coincidencia de decisiones fundamentales entre la federación y las entidades federativas. Esta identidad de decisiones fundamentales es una de las características del Estado federal mexicano.

El artículo 41 claramente indica que en el Estado federal mexicano existe una división de competencia entre los órdenes que la propia constitución crea: la federación y las entidades federativas. Y el artículo 124 precisa la idea anterior.

Según los preceptos citados, el Estado federal mexicano posee los siguientes principios.

1. Existe una división de la "soberanía" (es importante aclarar que el término soberanía está incorrectamente empleado, pero sobre esa cuestión se abundará más adelante), entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su ámbito de competencia (artículo 40).

2. Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115).

3. Las entidades federativas se dan autónomamente su propia Constitución (con la aclaración del caso de que no se está hablando propiamente de constitución conforme al significado que hemos utilizado en esta tesis) en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la constitución general, que es la unidad del Estado federal (artículo 41).

4. Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).

Esos preceptos precisan la naturaleza jurídica del Estado federal en México. Ellos no son, dentro de la ley fundamental, los únicos artículos que se preocupan por determinar la naturaleza del Estado federal mexicano; hay otros, algunos de señalada importancia como el artículo 122 y la fracción V del artículo 76.

Es menester aclarar que la idea de que las entidades federativas son libres y soberanas, proviene de los orígenes del federalismo mexicano. En el diccionario virtual en consulta, se señalan los antecedentes que dieron base a este debate de la soberanía en relación con las entidades federativas, por lo que a continuación haremos una breve síntesis de las ideas más relevantes que se reseñan a fin de poder comprender con mayor precisión la verdadera intención que se pretendió dar a las entidades federativas.

En ese sentido se relata que Prisciliano Sánchez en su obra el Pacto Federal del Anáhuac, de 28 de junio de 1823, se refirió a las entidades federativas como soberanas e independientes en todo lo relativo a su régimen interior, pensamiento que coincide con el que siguieron los Estados que se declararon en ese año libres y soberanos.

El artículo sexto del Acta Constitutiva de 1824 sostuvo que la federación está integrada por **"Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior..."**, pero en la constitución de ese año ya no encontramos declaración semejante.

De la constitución de 1857 proviene nuestro actual artículo 40, ya que pasó en forma íntegra a la de 1917. Tanto en 1856 como en 1916 este artículo motivó debates sobre puntos secundarios que en nada afectaron su estructura. Respecto a la idea de que los Estados son libres y soberanos nadie realizó ninguna objeción.

Por otro lado, la tesis anterior como explicación y definición de qué es el Estado federal mexicano, no es correcta, pues se basa en la idea de que existen dos gobiernos

completamente separados y casi independientes que son cosoberanos; es decir, una parte de la soberanía corresponde a la federación y, la otra, a las entidades federativas.

Creemos que las palabras no correspondieron al pensamiento: no se quiso - cuando menos por la mayoría de los pensadores, constituyentes y políticos de aquel entonces- atribuir soberanía a las entidades federativas. Así, Prisciliano Sánchez aclaró que: **"No se separan las provincias para ser otras tantas naciones independientes en lo absoluto: ninguno ha pensado en semejante delirio..."** . Lo que aconteció fue que existió una verdadera confusión terminológica y como no se precisaba con exactitud cuál es la naturaleza del Estado federal, se incurrió, en una serie de errores. Quizá fue un descuido del Constituyente de 1917 haber dejado pasar ese precepto, tal y como había sido redactado en 1857, pero es explicable, pues todos sentían una misma línea respecto al Estado federal, aunque teóricamente no lo pudieron precisar.<sup>36</sup>

Sin embargo, podemos asentar que en los términos amplios del artículo 41 constitucional cabe la tesis moderna de la naturaleza jurídica del Estado federal: la descentralización política.

El poder del Estado federal, único en sí, que es la unidad del orden jurídico, está plasmado en la constitución, y se divide en dos campos, se descentraliza, se descompone en dos órdenes delegados de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas. El poder no se encuentra únicamente en el centro, sino también en las provincias, las que tienen facultad de decisión política en la esfera de su competencia. Estos conceptos caben en las frases del artículo 41, al dárseles una esfera de competencia de igual categoría a la federación y otra a las entidades federativas, señalando una supremacía de la constitución federal.

El citado artículo 40 no es certero, porque divide la noción de soberanía que es por esencia indivisible, poder dividido no es poder, soberanía es la suma de todo el poder, *summa legibus potestas*, según conocida frase. Y desde el punto de vista

---

<sup>36</sup> Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, Todos los derechos reservados. DJ2K-1217

práctico la tesis del artículo 40 constitucional significa la existencia de dos poderes, dos gobiernos, dos órdenes jurídicos, cuando el Estado federal es exactamente lo contrario: un poder, un gobierno, un solo orden jurídico, tal y como acontece en un Estado unitario, pero con descentralización política.

Finalmente, podemos concluir que la característica esencial del sistema federal mexicano es, como hemos dicho, que entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales principio que se deriva de los artículos 40 y 115 constitucionales. La idea anterior marca y determina una especie de Estado federal, con lo que queremos decir, que no existe una sola idea del Estado federal, sino que hay Estados federales.

## **2.2. CONCEPTO Y NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

Las entidades federativas son los estados miembros que integran parte del Estado federal. En otros países se les denomina provincias o países.

El artículo 43 de la constitución señala que México está integrado por 31 entidades federativas, a saber: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

La característica esencial de una entidad federativa es que goza de autonomía, y la columna vertebral de ésta, se encuentra en que las entidades federativas se: i) dan su propia Constitución, la cual es la base y fundamento de toda la legislación local, y ii) reforman su Constitución, siguiendo los procedimientos que ella señala.

La idea de autonomía es muy diferente de la de soberanía. Mientras, que la soberanía se ve desde un punto de vista político, como un poder supremo e ilimitado; autonomía, con la perspectiva jurídica, implica un poder jurídico limitado, donde se tiene

un espacio de actuación libre, y al mismo tiempo, un campo que jurídicamente no se debe traspasar. Las entidades federativas son autónomas, pero están limitadas por la Constitución del Estado federal; además, en su esfera de competencia, pueden organizarse con libertad, siempre que respeten los lineamientos que les marca la ley fundamental.

La Constitución del Estado federal señala en su artículo 116 la estructura política esencial que las entidades federativas deben respetar. Esta es:

a) Los Estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

b) La base de la división territorial y de la organización política y administrativa es el municipio libre, del que se dan sus lineamientos en el mismo precepto:

c) Los gobernadores no pueden durar más de seis años en el cargo. Es decir, la "constitución" local puede señalar un periodo menor, o sea, dos, cuatro, etc., años, pero tiene que respetar el máximo apuntado en la Constitución general.

d) La elección de los gobernadores y de los diputados de las entidades federativas, debe ser en forma directa; es decir, es el pueblo quien elige a sus representantes sin necesidad de ningún intermediario o elector.

e) Los gobernadores electos en forma popular nunca pueden ser reelectos y tampoco pueden ocupar ese cargo con el carácter de interino, sustituto, provisional o encargado del despacho. Esta prohibición de reelección para los gobernadores responde a la misma idea de la prohibición absoluta de reelección para el presidente de la República. La historia constitucional mexicana ha llegado a la conclusión de que las reelecciones en este país son funestas, que cuando se ha dejado la puerta abierta a la reelección, los gobernantes se han perpetuado en el poder.



f) Los gobernadores, ya sea, sustituto, provisional, el designado para concluir el periodo en el caso de falta absoluta del constitucional o el interino, no pueden ser electos para el periodo inmediato.

g) El gobernador constitucional de un Estado, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Es indispensable para ser gobernador, ser mexicano por nacimiento, y después de este requisito de carácter absoluto, es necesario satisfacer una de las dos posibilidades apuntadas: haber nacido en el Estado, o bien, tener residencia en el mismo no menor de cinco años antes del día de la elección. Estos requisitos responden a que la persona que va a ocupar tan alto cargo debe conocer y estar compenetrado de los problemas de la entidad federativa.

h) Las legislaturas locales deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad, y se señala el mínimo de legisladores de acuerdo con la población: no menos de 7 diputados en aquellos Estados que no alcancen los cuatrocientos mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda del número anterior, pero no llegue a ochocientos mil, y no menos de once, en aquellas entidades cuya población supere la última cifra apuntada. Ahora bien, el mínimo de legisladores señalados no quiere decir que las Constituciones locales no puedan mencionar un número mayor, lo único que la Constitución general persigue con apuntar los mínimos indicados, es que las legislaturas locales no sean tan pequeñas que pudieran ser controlables por el gobernador.

i) Los diputados locales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios si no han estado en funciones de diputados, pero los propietarios no deben ser electos para el periodo inmediato como suplentes. Este principio es el que también opera a nivel federal, y su razón estriba en que la idea de no reelección es una de las bases del sistema político mexicano, aunque claramente se ha expresado que este principio rompe con la existencia de una tradición congresional y se desperdician los servicios de

personas con experiencia y conocimientos. Sin embargo, aunque son ciertas las objeciones anteriores, México, inspirado en su historia constitucional, opta en este aspecto por lo menos malo.

j) El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados deben tener ***"el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente"***.

k) El congreso local debe admitir el sistema de diputados de minoría, y en los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes se debe introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

En la constitución se impone una serie de restricciones a las entidades federativas así como obligaciones que deben cumplir y, en forma de ejemplo, podemos señalar: el artículo 27 indica que el Congreso federal y los Congresos locales legislarán con el objeto de fijar la extensión máxima de propiedad rural, y para efectuar el fraccionamiento de los excedentes conforme a las bases que la propia ley fundamental establece; el artículo 119 constitucional ordena que cada Estado está obligado a entregar, sin ninguna demora, los criminales de otro Estado o del extranjero a las autoridades que lo soliciten, y el artículo 121 constitucional regla que en cada Estado se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los demás Estados.

### **2.3. CONCEPTO Y NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS.**

El término de órganos constituidos es poco usual y no es utilizado casi por ninguno de los constitucionalistas mexicanos, sólo algunos tratan lo referente a órganos constitucionales, los que difieren de nuestro tema de estudio, sin embargo no abundaremos más en los detalles de los órganos en último término nombrados, porque excedería la pretensión de esta tesis.

Ahora bien, dentro de los escasos autores mexicanos que retoman esta terminología encontramos al ya citado doctor Miguel Covián Andrade, quien hace un análisis detallado y profundo de las características esenciales de los órganos constituidos, por lo que en las siguientes líneas realizaremos un resumen de sus ideas más importantes.

Así, el concepto de órgano constituido lo utilizaremos para referirnos 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.

Este es el concepto genérico de un órgano constituido, cuya competencia podrá determinarse por materia, por ámbito territorial o por ambas vías, pudiendo ser más o menos amplia en cada caso, pero que de cualquier manera provendrá de normas constitucionales y sólo por ellas y por las decisiones políticas fundamentales estará condicionada.

Entre un órgano constituido y la constitución del estado, no existe ningún órgano intermedio, ni esfera competencial alguna, de la que dependa la realización de los actos de aquél.

Esto es importante subrayarlo porque siendo la autonomía uno de los caracteres fundamentales del poder constituido, podría pensarse que toda forma de autonomía corresponde a la existencia de un órgano constituido, lo cual sería erróneo.

En efecto, el concepto de autonomía simplemente significa que el órgano, la entidad o la instancia que goza de ella puede actuar dentro de ciertos límites (esfera jurídica competencial), sin interferencia de ninguna otra entidad u órgano. Fuera de esta connotación genérica, la expresión autonomía o autónomo, no tiene mayor significado concreto.

La diferencia entre la autonomía de un órgano de gobierno en sentido amplio (ejecutivo, legislativo, judicial, de control de constitucionalidad, consejo, asamblea, federal, provincial, municipal o comunal) y la que caracteriza a otras entidades e instituciones como los sectores paraestatales de la administración pública, bancos centrales, o centros educativos, consistente en uno de estos dos elementos o en ambos: las entidades de este último grupo gozan de una autonomía secundaria, en tanto ésta se desprende del ámbito de competencia autónomo de un órgano constituido del que forman parte (organismos descentralizados, fideicomisos públicos, empresas estatales, etc, pertenecientes al poder ejecutivo, órganos de fiscalización del gasto público, dependientes de los poderes legislativos; órganos administrativos de los poderes judiciales, como los consejos de las judicaturas) y/o si bien puede darse el caso de que su esfera competencial se desprenda directamente de la Constitución, no realizan sin embargo, funciones de gobierno, es decir, el contenido de su autonomía no se refiere al ámbito gubernativo en sentido lato.

Mención especial merece el caso aparentemente atípico, de ciertos tribunales que sin ser parte formalmente del poder judicial, son establecidos en la Constitución y dotados directamente por ella de autonomía.

Este es el caso de Cortes y tribunales a los que se confieren competencias materialmente especiales (conflictos administrativos, asuntos electorales, agrarios, militares, etc).

A pesar de que estos órganos su competencia y su autonomía deriva de la Constitución en forma inmediata y de que realizan una de las funciones de gobierno (la jurisdiccional), están sometidos a otros órganos superiores y deben respetar en su caso, las resoluciones de éstos.

Tratándose de estos tribunales, lo que se enfatiza al calificarlos como autónomos, es uno de los caracteres de la función jurisdiccional y de la manera en que ésta debe

ser ejercida, de tal suerte que el órgano supremo del poder judicial, es el que lo representan.

Entre los órganos constituidos y la Constitución (decisiones políticas fundamentales) no existe ninguna instancia de poder, lo que equivale a decir que los actos y las decisiones constituyentes o de soberanía son las únicas que están por encima de las funciones constituidas.

¿Cuáles son entonces los actos constituyentes? Son los que por definición sólo puede realizar el poder constituyente y nunca los órganos constituidos, so pena de exceder el ámbito de su competencia. Estos actos están directamente relacionados con el ser o modo de ser político del estado, lo que equivale a decir con sus decisiones políticas fundamentales (su Constitución). Así, la creación de una constitución (en el sentido científico del término), su revisión, su adición, su reelaboración total, son actos de naturaleza constituyente, en tanto determinan las decisiones políticas fundamentales o bien, las modifican.

Ahora bien, todos los actos de naturaleza constituyente forzosamente deben ser efectuados por o con intervención final del poder constituyente, son de incidencia constituyente, pero no todos los actos que tienen este carácter son de origen o naturaleza constituyente, ni son realizados por el poder constituyente.

¿Cuáles son entonces los actos de incidencia constituyente y quién está facultado para realizarlos?

Son todos aquéllos que por su contenido, alcances o efectos, incumben a la creación, revisión, aplicación, eficacia o cumplimiento de las decisiones políticas fundamentales. Algunos de estos actos por definición, son también actos de naturaleza constituyente (adopción y modificación de las decisiones políticas fundamentales) por ende, sólo pueden ser realizados con intervención del poder constituyente.

Existen múltiples actos que es imposible enumerar a priori y que son llevados a cabo por los órganos constituidos en uso de su competencia, cuyos efectos son tales que los convierten en actos de incidencia constituyente que alteran el orden constitucional (invasión de la competencia de un poder constituido por otro), o en un caso extremo, que lo quebrantan frontalmente (golpes de Estado, rebeliones, etc.), siendo estos últimos, también de incidencia constituyente.

Concentremos nuestra atención en los casos, que son los más frecuentes, de actos de los órganos constituidos efectuados dentro del marco de su competencia, pero que alcanzan por sus efectos, a la aplicación, concreción o cumplimiento de las decisiones políticas fundamentales.

Estos actos pueden ser aislados o concretos, pero también pueden ser permanentes y continuos, derivados de políticas generales (económicas, financieras, sociales, educativas, etc., etc.) que orienten y condicionen el ejercicio de atribuciones de los poderes constituidos.

Otro tanto puede decirse de la firma del tratado de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, el cual de conformidad con las normas constitucionales mexicanas, sólo tenía que ser negociado por el presidente de la República y ratificado por la Cámara de Senadores (en México no existe referéndum aprobatorio de tratados y convenciones internacionales, o más exactamente dicho, no existe para ningún caso esta forma de intervención ciudadana en la convalidación de actos de los órganos constituidos federales).

Es evidente que este tratado fue concretado con la intervención de dos órganos constituidos (gobierno y senado), los cuales actuaron con apego a las normas que regulan formalmente su competencia. Pero no menos ostensible es que la amplitud de materias negociadas y los términos en que las partes fijaron varios de sus compromisos, inciden en el ámbito de las decisiones políticas fundamentales, suscitando dudas muy razonables sobre el grado de conformidad con éstas, las cuales

no pueden ser resueltas apelando solamente a la legalidad del acto (nivel de actuación de los poderes constituidos), sin remitirse simultáneamente a su legitimidad (nivel de participación del poder constituyente).

Podríamos multiplicar los ejemplos y referirnos a leyes, reglamentos, etc., derivados de normas constitucionales relativas a decisiones políticas fundamentales, o a políticas generales (económicas, sociales), emitidas y adoptadas en uso de facultades legales de los poderes constituidos, sin que necesariamente sean materialmente anticonstitucionales por vulnerar la esencia de la Constitución, pero que por sus efectos, si la condicionen, obstruyen o anulen fácticamente. En todos estos casos, estaremos en presencia de actos que requieren no sólo ser legales, sino también legítimos (ratificados por el constituyente).

Ahora bien, una vez aclarada la diferencia entre actos constituyentes y actos de incidencia constituyente, podemos proceder al estudio de los caracteres de los órganos constituidos.

Los órganos constituidos se caracterizan por ser: derivados, de naturaleza jurídica, autónomos, limitados y dependientes.

Los poderes u órganos constituidos son funciones del poder constituyente y de sus determinaciones, lo que equivale a sostener que derivan de él.

En efecto, si pretendemos explicar lógicamente y ontológicamente la presencia y la esfera de atribuciones de un parlamento, por ejemplo, tenemos que remitirnos a una decisión política fundamental, que es la forma de gobierno. Más aún, si pretendemos encontrar una explicación a la existencia misma de una distribución de ámbitos competenciales del ejercicio del poder entre diversos órganos, tenemos que fundamentarla en la decisión política división de poderes.

Esto implica que si no se hubiesen adoptado tales decisiones en el ámbito político definitorio del Estado, la estructura y el funcionamiento de los órganos encargados de

ejercer el poder no serían los que han quedado establecidos en normas constitucionales (poderes constituidos) y posteriormente en leyes secundarias. Esto demuestra el carácter derivado de los poderes constituidos.

El constituyente actúa en función de lo que es capaz de hacer, mientras que los constituidos efectúan lo que deben hacer. El uno pertenece al mundo del ser político, los otros, en cambio, al ámbito del deber ser normativo.

La naturaleza del poder constituyente la explicamos refiriéndonos a una fuerza de la realidad que crea y define políticamente al Estado. La de los órganos constituidos en cambio, no es una fuerza sino una autoridad legalmente establecida, la que ejecuta lo creado por el constituyente, realizando funciones preestablecidas y no adoptando decisiones originarias.

En suma, lo que el poder constituyente se refleja como acto de soberanía, en los poderes constituidos se manifiesta como ejercicio de autonomías.

La autonomía es al órgano constituido lo que la soberanía es al poder constituyente. La autonomía es la forma de ejercer una competencia jurídicamente establecida, en tanto la soberanía es la fuerza de tomar decisiones políticas y hacerlas prevalecer.

Los órganos constituidos no pueden constituir al Estado, lo cual sería un contrasentido (los poderes constituidos no existen antes de que el Estado sea conformado y sea estructurada su Constitución), ni pueden reconstituirlo, lo cual implicaría salir de su esfera competencial y penetrar en el ámbito de los actos de naturaleza constituyente (revisión constitucional o creación de una constitución nueva).

La fuente y el sustento de validez de los actos de naturaleza constituyente frente a los de naturaleza constituida son esencialmente distintos, como diferente es también su contenido material.



Los primeros son actos políticos de creación y definición, mientras los segundos son actos jurídicos sólo de ejecución. Los unos se basan en la fuerza real, mientras los otros en la atribución competencial.

La competencia de un órgano constituido varía ciertamente con relación a la de otro y otros, tanto en calidad (importancia), como en cantidad (amplitud), pero en todos los casos, las competencias que otorgan las leyes, tienen un principio y un fin, lo que equivale a decir que todos sin excepción son limitados.

Cuando se plantea la pregunta sobre la competencia de un órgano se inquiere sobre lo que puede hacer y hasta dónde puede actuar. A ambas cuestiones corresponde la misma respuesta: puede hacer lo que y hasta dónde la ley lo faculta a hacer.

Esto significa que una regla genérica sobre la forma como se determina una competencia constitucional puede enunciarse en estos términos: esfera cerrada, limitada y condicionada de atribuciones expresas e implícitas que puede ejercer un órgano constituido, determinada primariamente por normas constitucionales y secundariamente por leyes ordinarias, cuya inobservancia por defecto (no realización de atribuciones) o por exceso (inobservancia de sus límites), conlleva la responsabilidad político-jurídica del titular del órgano y/o la invalidez y anulabilidad del acto, en función de su anticonstitucionalidad y/o ilegalidad.

En consecuencia, solamente la enorme cantidad de actos de ejecución, no determinable a priori y que en forma general denominamos actos de naturaleza constituida (ejecutivos, judiciales, legislativos, de control de constitucionalidad) y de efectos exclusivamente en el nivel de aplicación de la Constitución pueden ser realizados por los órganos constituidos, sin intervención del poder constituyente.

Los actos que quedan fuera de la competencia de los órganos constituidos son, luego entonces, los de naturaleza constituyente (creación, revisión y recreación total de la Constitución) y los de incidencia constituyente los cuales requieren de convalidación

del poder constituyente (todos aquéllos que afecten, obstruyan, condicionen, impidan, limiten o desvirtúen la concreción de las decisiones políticas fundamentales, es decir, la Constitución del Estado).

Precisamente, son las decisiones políticas fundamentales el umbral constitucional que no pueden traspasar y el ámbito en el que no pueden penetrar los órganos constituidos en el ejercicio de sus funciones, dada la circunstancia inequívoca e invariable de que la competencia de la que están dotados depende totalmente del contenido de aquélla.

Esto significa, que los límites de los poderes constituidos dotados de una esfera jurídica competencial, se ubican en la línea que cualitativamente los vincula con las decisiones políticas fundamentales, constriéndolos a permanecer y a actuar dentro de la Constitución no porque ellos sean parte de ésta, sino porque depende de ésta.<sup>37</sup>

#### **2.4. ORGANOS CONSTITUIDOS FEDERALES Y LOCALES**

Una vez que en el título anterior han quedado establecidas las características esenciales que el doctor Covián explica de los órganos constituidos es preciso señalar, para nuestro tema de estudio, y con base en lo antes descrito, cuáles son los órganos constituidos, tanto locales como federales, porque son ellos los partícipes en la controversia constitucional.

Así tenemos que nuestra forma de organización política esta dividida en tres niveles: federal, estatal y municipal, donde se realizan tres funciones de gobierno: administrativa, legislativa y judicial.

Estos son los órganos constituidos que estudiaremos en sus diferentes niveles, en los que únicamente señalaremos el órgano constituido y algunas de sus características, por lo que comenzaremos con el nivel federal, donde las tres funciones de gobierno se desempeñan, respectivamente, por el Presidente de la República, el Congreso de la

---

<sup>37</sup> COVLAN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Op. cit. págs. 163 a 173

Unión a través de la Cámara de Diputados y de Senadores, en sus recesos por la Comisión Permanente y finalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido los órganos legitimados en la controversia constitucional, como lo sostiene la siguiente tesis jurisprudencial que se transcribe con los siguientes datos de ubicación:

*Registro 195024*

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: VIII, Diciembre de 1998*

*Tesis: P. LXXIII/98*

*Página: 790*

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.** *De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.*

## **2.4.1 ORGANOS CONSTITUIDOS FEDERALES**

### **A) PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

El artículo 80 constitucional dispone que el ejercicio del poder ejecutivo federal se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Luego, el presidente de la República o de México, como también se le suele denominar, es el encargado de uno de los tres poderes constituidos de carácter federal. La constitución crea, organiza y le otorga su competencia al presidente de la República.

El poder ejecutivo federal en México es unitario, electo directamente por el pueblo para un periodo de seis años y no puede ser reelecto.

## **B) CONGRESO DE LA UNIÓN**

Órgano en quien se deposita el poder legislativo federal en México, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo.

**Integración.** El Congreso de la Unión o Congreso General se encuentra organizado mediante el sistema bicameral, es decir, está dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se compone de representantes de la nación, en número de hasta 400, de los cuales 300 son electos mediante el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y hasta 100 mediante el sistema de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Por su parte, el Senado se compone también de representantes populares en número de 64, eligiéndose mediante el sistema de mayoría relativa dos en cada entidad federativa y dos en el Distrito Federal.

**Funcionamiento: Periodo de sesiones.** Por decreto publicado en el Diario Oficial el 17 de abril de 1986, se restableció el doble periodo de sesiones al año para el Congreso de la Unión: El primero, del 1o. de noviembre al 31 de diciembre, como máximo; y el segundo, del 15 de abril al 15 de julio, también como máximo.

La Comisión Permanente tiene facultad para citar al Congreso, o alguna de las cámaras, a sesiones extraordinarias, pudiéndoselo solicitar el ejecutivo o actuando dicha comisión motu proprio, cuando se presenten asuntos urgentes que ameriten la reunión de la Asamblea.

Quórum de asistencia y de votación. Para que las cámaras puedan celebrar sesiones válida y legalmente se requiere que estén presentes un número determinado de legisladores; en la Cámara de Diputados la regla general sobre quórum de asistencia es de la mayoría absoluta de sus integrantes, es decir, la mitad más uno, mientras en la Cámara de Senadores la regla general es de las 2/3 partes del total de sus integrantes. Como toda regla general ésta también tiene sus excepciones que expresamente consigna la Constitución. En cuanto a la votación, la regla general es en ambas cámaras el de la mayoría absoluta de votos, es decir, una resolución se adopta cuando recibe la mitad más uno de los votos. Esta regla general también sufre sus excepciones.

Forma de actuación. La organización bicameral del Congreso de la Unión origina que las funciones que corresponden al poder legislativo sean ejecutadas en forma diversa. La mayor parte de las funciones que corresponden a este poder son desarrolladas por el Congreso de la Unión, actuando las dos cámaras en forma separada y sucesiva, es decir, cada cámara funciona en su propio recinto y la facultad no se agota sino hasta que sucesivamente ambas cámaras han intervenido. La ley, cuya elaboración es la actividad más importante del Congreso, es desarrollada mediante este procedimiento. La mayor parte de las facultades del Congreso se concentran en el artículo 73 de la Constitución. Otra serie de facultades corresponden exclusivamente a una de las dos cámaras es decir, se actúa en forma independiente y no sucesiva, agotándose la facultad precisamente en la cámara a la que corresponde. Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentran en el artículo 74 y las del Senado en el 76 constitucional. Otra serie de facultades de carácter administrativo, consignadas en el artículo 77, son desarrolladas por las cámaras en forma independiente y no sucesiva, pero sin implicar facultades exclusivas.

Por último, el Congreso de la Unión puede actuar también como asamblea única, es decir, actuando las cámaras en forma conjunta y simultánea. Esta situación solamente se presenta en los siguientes casos: a) a la apertura del periodo ordinario de sesiones; b) al recibir la protesta del presidente de la República en el acto de tomar posesión de su cargo y; c) para designar presidente de la República, sea con el carácter de interino o sustituto, cuando falta el titular.

Facultades del Congreso. El principio de colaboración de poderes que asienta nuestra Constitución, produce como una de sus consecuencias el que un poder realice funciones que materialmente debieran corresponder a otro. La inmensa mayoría de las facultades del Congreso son de carácter legislativo, otras son, sin embargo, de naturaleza administrativa o jurisdiccional. La mayor parte de las facultades del Congreso se encuentran en el artículo 73, que está compuesto de 30 fracciones (en realidad son 32 porque las fracciones II, XXIII, XXVIII, están derogadas pero en cambio, existen las fracciones XXIX-B a XXIX-F). Las primeras 29 fracciones contienen las facultades expresas y la última fracción contiene las facultades implícitas, que no son nuevas y distintas facultades, sino facultades que solamente existen asociadas con una expresa y que tienen la finalidad de hacerlas efectivas, tanto las 32 del artículo 73 como todas las otras concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión.

Es importante mencionar, que cada órgano legislativo en que está compuesto el Congreso de la Unión, tiene facultades exclusivas en las que funciona de manera independiente, por esa circunstancia, puede existir algún conflicto o controversia constitucional, cuando realicen, en función de esa facultad exclusiva, funciones de gobierno; por lo anterior, también haremos un breve análisis de esos organismos, esto es, de la Cámara de Senadores, de la de Diputados y de la Comisión Permanente, y enunciaremos algunas de las facultades exclusivas que éstos tienen, ya que pueden participar separadamente en una controversia constitucional.

La anterior consideración, tiene sustento en la siguiente tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se cita con sus datos de identificación:

Registro No. 191295

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XII, Agosto de 2000

Página: 962

Tesis: P./J. 83/2000

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

**Rubro: CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES. ESTÁN LEGITIMADAS AISLADAMENTE PARA PLANTEAR LA DEFENSA DE LAS ATRIBUCIONES QUE EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE A FAVOR DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

*Texto: De la exposición de motivos de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, realizada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, así como del nuevo texto constitucional que se aprobó en esa ocasión y de la ley reglamentaria correspondiente se advierte, con toda claridad, que las controversias constitucionales que puedan suscitarse entre los Poderes Federales o Locales o entre las distintas entidades políticas que conforman la República, tienen como finalidad fundamental el establecimiento de un medio de defensa judicial en el que los poderes o entidades que se consideren afectados por actos realizados por otro poder o entidad puedan defender ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación sus respectivas esferas de atribuciones, sin importar que éstas sean exclusivas o compartidas, ya que, ninguno de los ordenamientos indicados, ni sus exposiciones de motivos, establecen que las Cámaras del Congreso de la Unión estén legitimadas para incoar las controversias constitucionales, única y exclusivamente en defensa de las atribuciones que les son exclusivas. Es cierto que una de estas Cámaras no podría defender, a través de este medio, las facultades exclusivas de la otra, pero esto se debe a que los actos correspondientes no afectarían en modo alguno su esfera de atribuciones; sin embargo, la Cámara que se encuentre en ejercicio de la facultad correspondiente sí puede acudir en defensa de las facultades que la Constitución Federal establece a favor del Congreso de la Unión para ser ejercidas por ambas Cámaras, separada y sucesivamente; lo anterior, porque el acto de otro poder que resulte contrario al ejercicio de esa atribución, si bien afecta al Congreso de la Unión en su composición total, también incide sobre la facultad individual de la Cámara que la esté desarrollando. Además, si se aceptara que solamente el Congreso de la Unión puede actuar en defensa de las atribuciones que le confiere el artículo 73 de la Norma Fundamental, la controversia constitucional se volvería prácticamente nugatoria, pues el ejercicio de la acción que se confiere en lo individual a cada una de las Cámaras que lo integran, estaría supeditado a la voluntad de la otra, con lo que se desconocería la intención del Poder Revisor de la Constitución plasmada en el artículo 105, fracción I, inciso c) constitucional.*

## a) CÁMARA DE DIPUTADOS

Es uno de los órganos en que se divide el Congreso de la Unión, compuesto anualmente hasta de 400 representantes de la nación, electos popularmente en su totalidad cada 3 años, según los principios de mayoría relativa en forma dominante y de representación proporcional de las minorías.

**Integración.** En diciembre de 1977 se modificaron en forma muy importante los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución para establecer el actual sistema cuyas bases principales son las siguientes: a) La cámara podrá contar con hasta 400 diputados; b) 300 diputados son electos por el sistema de mayoría relativa, en distritos electorales uninominales, distritos que resultan de dividir la población total del país entre 300, teniendo en cuenta el último censo general de población para su distribución; c) La representación de un Estado no puede ser menor de 2 diputados de mayoría; d) Hasta 100 diputados son electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, las que pueden ser hasta 5, e) Para que los partidos políticos tengan derecho a acreditar listas regionales se necesita que participen con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 100 distintos uninominales; que no hayan obtenido 60 o más diputados de mayoría y que por lo menos alcancen el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

Al partido político se le asignarán el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial correspondiente, y de acuerdo al orden en que los candidatos del partido aparezcan en la lista regional. Cuando dos o más partidos obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, es decir, que hayan alcanzado el triunfo electoral en 90 o más distritos uninominales, sólo será objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de la representación proporcional. Por otra parte, el artículo 51 de la Constitución establece que por cada diputado propietario se elegirá un suplente. El cargo de diputado dura tres años.



**Quórum de asistencia y votación.** El artículo 63 de la Constitución establece la regla general de este quórum, que es de más de la mitad de sus miembros. Si la Cámara de Diputados estuviera integrada por 400 miembros, el quórum sería de 201 diputados. La excepción a esta regla se encuentra en el artículo 84 constitucional, que establece el procedimiento para la designación de presidente por el Congreso, para lo cual se exige un quórum de las dos terceras partes de representantes de las dos cámaras. La regla general sobre votación en la Cámara de Diputados es el de la mayoría de votos de los miembros presentes.

Hay dos clases de mayoría, la absoluta y la relativa. La mayoría absoluta implica que, existiendo dos proposiciones, se aprueba aquella que reúne más de la mitad del total de votos. La mayoría relativa implica que, existiendo más de dos proposiciones, se aprueba aquella que más votos haya obtenido, sin importar si éstos suman más de la mitad del total.

**Facultades.** Además de fungir como cámara colegisladora junto al Senado en el procedimiento de formación de la ley y en las demás facultades que la Constitución otorga al Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados tiene facultades exclusivas que mayormente se concentran en el artículo 74 constitucional. Las facultades exclusivas más importantes de esta cámara son las siguientes:

a) Para erigirse en Colegio Electoral respecto a la elección de Presidente de la República.

b) La Contaduría Mayor de Hacienda, organismo de la Cámara de Diputados encargado de rendir un dictamen a la propia Cámara sobre la cuenta pública.

c) Facultades hacendarias de la Cámara: 1) La ley de ingresos, no es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, sino del Congreso de la Unión, pero también es regulada en su fracción. En la aprobación de la ley de ingresos, cuyo

contenido son las fuentes impositivas de la federación, la Cámara de Diputados debe fungir como cámara de origen, recibiendo la iniciativa correspondiente del ejecutivo, a más tardar el día último de noviembre de cada año. Aprobada la ley de ingresos por la Cámara de Diputados, debe ser turnada al Senado, y una vez aprobada por éste, la Cámara de Diputados deberá discutir el presupuesto de egresos; 2) La aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal si es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. De conformidad con el artículo 126 de la Constitución, la modificación al presupuesto de egresos, que como se ha dicho tiene una vigencia anual, deberá hacerse a través de una ley, lo que implica que es una facultad del Congreso, actuando ambas cámaras en forma separada y sucesiva; 3) La aprobación de la cuenta pública, actualmente también es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. La cuenta pública consiste en la comprobación que el ejecutivo debe hacer de que se ajustó a los gastos autorizados en el presupuesto de egresos. Para efectuar la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados tiene a su servicio un órgano llamado Contaduría Mayor de Hacienda, encargado de realizar un análisis técnico contable de la cuenta pública y elaborar un dictamen con base en el cual deberá decidir lo conducente la propia Cámara. Si hubiere discrepancias entre las cantidades gastadas y los renglones autorizados en el presupuesto, deberán determinarse las responsabilidades de acuerdo con la ley.

d) Para acusar a los servidores públicos senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, secretarios de Estado, Procurador General de la República, ante la Cámara de Senadores, por la comisión de un delito oficial.

e) Para aprobar, en su caso, los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que le someta el presidente de la República.

f) Para declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el presidente de la República en los términos de la parte final del artículo 111.

- g) Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

## **b) CÁMARA DE SENADORES**

Es uno de los órganos en que se divide el Congreso de la Unión, compuesto de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos popularmente y en su totalidad cada seis años.

**Integración.** La original Constitución de 1917 estableció, que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, que durarían en el cargo cuatro años renovándose la cámara por mitad cada dos. Los senadores duran en el cargo seis años, renovándose la cámara en su totalidad cada sexenio.

**Quórum de asistencia y votación.** El quórum en la Cámara de Senadores que es de las dos terceras partes del total de sus miembros, es decir, la Cámara se integra con 64 miembros, se integrará el quórum con la presencia de 47 senadores. La regla general sobre votación en la Cámara de Senadores es la de la mayoría de votos de los miembros presentes.

Hay dos clases de mayoría: la absoluta y la relativa; la mayoría absoluta implica que, existiendo dos proposiciones, se aprueba aquella que reúne más de la mitad del total de votos. La mayoría relativa implica que, existiendo más de dos proposiciones, se aprueba aquélla que más votos haya obtenido, sin importar si éstos suman más de la mitad del total.

### **Facultades.**

- a) Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

- b) Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, así también tiene la facultad de aprobar o no los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como en su caso aprobar las solicitudes de licencia y renunciaciones de dichos funcionarios judiciales que también el Presidente de la República debe someterle.
- c) Autorizar al presidente para que permita la salida del país de tropas nacionales así como el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas, y, por otra parte, debe dar su consentimiento para que el propio presidente pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.
- d) Hay facultades que se relacionan directamente con las entidades federativas, así el Senado tiene facultad para declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional que convocará a elecciones de acuerdo con las leyes constitucionales de la respectiva entidad federativa. Tratándose de conflictos entre los poderes de una entidad federativa, la Constitución distingue entre conflictos constitucionales, para cuya resolución tiene competencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación y conflictos políticos para lo cual tiene competencia el Senado. No podemos saber con certeza lo que debe entenderse por conflictos políticos, ya que hasta ahora no se ha expedido la ley reglamentaria de esta fracción, que prevé la Constitución, y en la que entre otras cosas, debería señalarse el significado y las hipótesis de tales cuestiones políticas. La competencia del Senado para resolver este tipo de conflictos se surte de dos formas según el texto de la fracción citada:
  - a) a petición de parte, es decir, cuando uno de los poderes estatales

concurra con ese fin al Senado, y b) motu proprio, cuando el conflicto político haya desencadenado un conflicto armado interrumpiendo el orden constitucional.

- e) Para erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que designa la Constitución
- f) Para declarar justificadas o no justificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales que hiciere el Presidente de la República.

### c) COMISIÓN PERMANENTE

Organismo perteneciente al Congreso de la Unión, integrado en la actualidad por 29 miembros, de los cuáles 15 son diputados y 14 son senadores, cuya función formalmente primordial es suplir en algunas de sus facultades constitucionales al propio Congreso o alguna de las cámaras, durante el receso que media entre un periodo de sesiones ordinarias y otro desarrollando facultades que no entrañan actividad legislativa.

**Integración.** El artículo 78 de la Constitución vigente establece que la Comisión Permanente estará compuesta por 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores. El 29 de diciembre de 1980 el artículo 78 fue adicionado con el fin de establecer la figura de la suplencia en la integración de la Comisión Permanente. El nuevo párrafo expresa que: *"Por cada titular, las cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un substituto"*. La finalidad de esta adición fue la de asegurar un quórum para el funcionamiento de la Comisión. Los integrantes de la Comisión Permanente son designados por sus respectivas cámaras en la víspera de la clausura de las sesiones. De acuerdo con los artículos 118 y 119 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente está presidida por una mesa directiva, integrada por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos deben ser diputados y dos senadores, la mesa directiva se nombra por mayoría de votos de los miembros de la Comisión Permanente.

**Facultades.** La Constitución vigente establece facultades en favor de la Comisión Permanente en los siguientes artículos:

a) 29. Sustituyendo al Congreso General, puede aprobar la solicitud del ejecutivo para suspender las garantías individuales; sin embargo, no puede conceder las autorizaciones para que el ejecutivo haga frente a la situación, pues esta facultad corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión;

b) 76-V. Sustituyendo a la Cámara de Senadores puede hacer el nombramiento de gobernador provisional, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, sin embargo, no tiene facultades para declarar, cuando han desaparecido tales poderes, que es llegado el caso de nombrar un gobernador provisional;

c) 37-C, II, III, IV. Sustituyendo al Congreso General puede otorgar permisos para que un ciudadano mexicano: i) preste voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero; ii) acepte o use condecoraciones extranjeras, y iii) admita del gobierno de otro país títulos o funciones;

d) 78, I-IX. El artículo 78 condensa la mayoría de las facultades de la Comisión Permanente. **Fracción I.** Sustituyendo a la Cámara de Senadores, puede prestar su consentimiento para que el Presidente de la República disponga de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados. **Fracción II.** Sustituyendo al Congreso, a la Cámara de Senadores y a la de Diputados, puede recibir, en su caso, la protesta del presidente de la República, de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, respectivamente. Tratándose de recibir la protesta del Presidente de la República solamente puede referirse al caso de la designación de un presidente provisional que la misma Comisión Permanente realiza, pues en las otras hipótesis (presidente constitucional interino y sustituto) necesariamente debe encontrarse reunido el Congreso. **Fracción III.** Recibir las iniciativas de ley y proposiciones que se le presenten estando facultada solamente

para turnarlas a las comisiones respectivas de la cámara a la que vayan dirigidas, para que se despachen en el inmediato periodo ordinario de sesiones. **Fracción IV.** Acordar la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso o de una sola cámara, por sí o a propuesta del ejecutivo. Respecto de esta facultad, la Comisión Permanente no sustituye ni al Congreso ni a las cámaras; es la única facultad autónoma de la permanente. **Fracción V.** Sustituyendo a la Cámara de Senadores puede otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Ministros de la Suprema Corte, así como respecto a sus solicitudes de licencia y sustituyendo a la Cámara de Diputados puede otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. **Fracción VI.** Sustituyendo al Congreso General, puede conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar al interino que supla esa falta. **Fracción VII.** Sustituyendo a la Cámara de Senadores puede ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, en los términos que la ley disponga. **Fracción VIII** Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

e) 84 y 85. Sustituyendo al Congreso de la Unión, puede nombrar a un presidente, al que se califica como provisional, cuando el presidente electo constitucionalmente incurra en una falta absoluta, ocurra ésta en los dos primeros o en los últimos cuatro años del periodo. Cuando se presenten estas hipótesis y el Congreso no estuviere reunido la Comisión Permanente deberá hacer la designación del presidente provisional e inmediatamente convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, para que éste haga la designación de presidente interino o sustituto, según sea el caso;

f) 98. Sustituyendo a la Cámara de Senadores, puede aprobar los nombramientos de los ministros provisionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

g) 99. Sustituyendo a la Cámara de Senadores puede aprobar las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una vez que hayan sido sometidas al ejecutivo y éste las haya aceptado, y

h) 100. Sustituyendo a la Cámara de Senadores, aprobar las licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que excedan de un mes, cuando las hubiera concedido el Presidente de la República.

### C) PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Al poder judicial de la federación se le ha negado el acceso a la controversia constitucional, a pesar de ser un órgano constituido, así lo estableció la tesis de jurisprudencia que a continuación se cita con sus datos de identificación:

*Registro No. 179960*

*Localización:*

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Diciembre de 2004*

*Página: 1117*

*Tesis: P./J. 119/2004*

*Jurisprudencia*

*Materia(s): Constitucional*

**Rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE EN CONTRA DE LOS ÓRGANOS DEPOSITARIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**Texto: Del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las hipótesis de procedencia de la controversia constitucional no comprenden al Poder Judicial de la Federación ni a los órganos que lo integran, toda vez que al resolver los asuntos sometidos a su competencia no ejercen facultades ordinarias de un nivel de gobierno, sino extraordinarias de control constitucional, de ahí que cuando aquella vía se entable contra los órganos depositarios de dicho Poder será notoriamente improcedente.**

La crítica que podemos señalar en relación a esta ejecutoria es que no deja ninguna posibilidad abierta para que el Poder Judicial de la Federación pueda participar en una controversia constitucional, ya que si bien señala que no podrá ser sometida a conflicto su competencia en el ejercicio de funciones de control constitucional, también



lo es que no especifica que sucederá cuando no ejerza esas funciones, esto es, cuando ejerza su función ordinaria judicial, pues basta observar la conclusión de este criterio que recalcamos en negrita, para válidamente poder sostener que no se deja la puerta abierta, y en ningún caso el Poder Judicial de la Federación podrá participar en una controversia constitucional, porque así lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **2.4.1 PODERES CONSTITUIDOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

A nivel local, las entidades federativas podrán ser parte de una controversia constitucional, en sus tres funciones de gobierno, legislativa, ejecutiva y judicial.

Es prudente recordar que las entidades federativas son las partes integrantes de la Federación dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, vale decir en lo relativo al manejo político-administrativo de sus respectivos problemas locales.

Así tenemos que el poder ejecutivo en una entidad federativa se ejerce a través de los gobernadores.

##### **A) GOBERNADOR**

El gobernador constitucional de un Estado, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Es indispensable para ser gobernador, ser mexicano por nacimiento, y después de este requisito de carácter absoluto, es necesario satisfacer una de las dos posibilidades apuntadas: haber nacido en el Estado, o bien, tener residencia en él no menor de cinco años antes del día de la elección.

Los gobernadores de los Estados deben tener el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

##### **B) PODER LEGISLATIVO**

El poder legislativo funciona a través de las legislaturas locales, que deben integrarse con un número proporcional a los habitantes de la entidad, y se señala el mínimo de legisladores de acuerdo con la población: no menos de 7 diputados en aquellos Estados que no alcancen los cuatrocientos mil habitantes, no menos de nueve en los que su población exceda del número anterior, pero no llegue a ochocientos mil, y no menos de once, en aquellas entidades cuya población supere la última cifra apuntada. Ahora bien, el mínimo de legisladores señalados no quiere decir que las Constituciones locales no puedan mencionar un número mayor, lo único que la Constitución general persigue con apuntar los mínimos indicados, es que las legislaturas locales no sean tan pequeñas que pudieran ser controlables por el gobernador.

Los diputados locales no pueden ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato como propietarios si no han estado en funciones de diputados, pero los propietarios no deben ser electos para el periodo inmediato como suplentes.

El congreso local debe admitir el sistema de diputados de minoría, y en los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes se debe introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

### **C) PODER JUDICIAL**

Conjunto de órganos de los estados que tienen a su cargo, regularmente, el ejercicio de la función jurisdiccional en los asuntos que son de competencia local, concurrente o auxiliar.

El poder judicial de cada estado ejerce su jurisdicción sobre conflictos y asuntos en los que se deban aplicar leyes expedidas por los órganos legislativos de los estados, como es el caso de las leyes civiles y penales.

El poder judicial de cada estado puede conocer, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 104, fracción I, de la constitución, de las controversias sobre aplicación de leyes federales, cuando aquéllas afecten intereses particulares. A esta clase de competencia se le suele denominar "jurisdicción concurrente", pues concurre o coincide con la competencia que también tienen los órganos del poder judicial federal para conocer de los mismos asuntos. En este tipo de asuntos, el mencionado artículo 104, fracción I, de la Constitución, permite al actor la elección entre los juzgadores federales o los locales.

Por otro lado, se debe aclarar que si bien desde un punto de vista orgánico se encuentran separados el poder judicial de cada estado y el poder judicial de la federación, tal separación se relativiza desde la perspectiva de las funciones que desempeñan ambos poderes, ya que, a través del juicio de amparo, es posible impugnar prácticamente todas las sentencias definitivas de única o segunda instancia que pronuncien los tribunales, ante los órganos competentes del poder judicial de la federación.

Además de las competencias local y concurrente, los tribunales de los estados deben funcionar como órganos auxiliares de la justicia federal, en la hipótesis prevista en el artículo 107, fracción XII, de la Constitución, que les otorga competencia para conocer de los juicios de amparo promovidos contra actos de los jueces locales, que violen los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la propia Constitución.

**Bases constitucionales y legales.** El texto original de las constituciones no contuvo disposiciones específicas que establecieran las bases mínimas conforme a las cuales debían estructurarse los tribunales estatales.

Si bien todas las constituciones estatales recogen el principio de la división de poderes, la gran mayoría de ellas previenen que el nombramiento de los magistrados de los tribunales superiores o supremos, debe ser hecho por el gobernador del Estado con la aprobación del Congreso local. Un número menor de constituciones atribuyen el

nombramiento de los magistrados al Congreso local, ya sea a propuesta del gobernador o de los ayuntamientos, o bien sin que medie ninguna proposición. Sin embargo, en todos los casos el marcado predominio del ejecutivo sobre el órgano legislativo, hace residir el ejercicio efectivo del poder de nombramiento en los gobernadores.

Por su parte, las leyes orgánicas del poder judicial reglamentan las bases y los principios establecidos en las constituciones estatales sobre dicho poder.

Como no es posible analizar detalladamente cada una de las 31 leyes orgánicas que regulan los poderes judiciales estatales existentes en la República, sólo nos referiremos a cómo se regulan generalmente.

**Estructura, integración y competencia.** En términos generales, los poderes judiciales estatales suelen estar integrados por un órgano superior, al cual se denomina Supremo Tribunal de Justicia o Tribunal Superior de Justicia, que funciona como tribunal de segunda instancia; por los juzgados de primera instancia y por los de mínima cuantía. En ocasiones también se integran por juzgadores de cuantía intermedia entre los de primera instancia y los de mínima cuantía.

**1) El tribunal superior estatal.** Todos los tribunales superiores o supremos de los estados se integran por varios magistrados cuyo número oscila entre tres y dieciséis. Los números de magistrados más frecuentes son, en ese orden, siete, tres, cinco y diez.

Las salas colegiadas se integran por tres magistrados, pero también las hay compuestas sólo por dos magistrados: en este caso, cuando los dos magistrados votan de manera distinta y se produce, por tanto, un empate, se acude al presidente del tribunal para que decida la votación.

**2) Los juzgados locales.** En términos generales, los juzgados locales, regularmente integrados por un solo titular o juez, son de tres clases: los de primera instancia, que son los juzgadores ordinarios de los asuntos de mayor cuantía o

importancia; los menores, que son los juzgadores de los asuntos con cuantía o importancia intermedia, y los de paz, que conocen de los asuntos de mínima cuantía o importancia.

En suma, los jueces locales tienen competencia especializada en las materias civil y penal, sobre todo en las capitales de los estados y en las ciudades más importantes. En los demás lugares, suelen tener competencia en ambas materias a la vez.

A continuación se citan dos ejemplos en tesis que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, respecto a casos en que ha participado el Tribunal Superior de Justicia de una entidad federativa, contra otro órgano constituido.

*Registro 183580*

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XVIII, Agosto de 2003*

*Tesis: P./J. 38/2003*

*Página: 1371*

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** El citado artículo 11, primer párrafo, prevé dos maneras para tener por reconocida la representación de quienes promueven a nombre de las partes en materia de controversias constitucionales: la primera, se trata de una representación consignada en la ley, en la que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, podrán comparecer a juicio por conducto de sus funcionarios facultados por la ley que los rige para representarlos; y, la segunda, se trata de una presunción de la representación, en la que, en todo caso, quien comparezca a juicio cuenta con la capacidad y representación legal para hacerlo, salvo prueba en contrario, de ahí que de acuerdo con el orden de los supuestos referidos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley o, en caso contrario, podrá entonces presumir dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, 35, fracción I, 113 y 114, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se desprende que el Pleno del

*Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial de esa entidad, en todas aquellas cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Local; que es atribución de su presidente representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del propio tribunal; y que el presidente de éste lo será también del Consejo; sin embargo, no se advierte a quién corresponde la representación legal del Poder Judicial Local para acudir ante los órganos jurisdiccionales, por lo que en atención a la segunda hipótesis del primer párrafo del referido artículo 11, se presume que el presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, al comparecer a juicio tiene representación legal y capacidad para hacerlo, máxime si no existe prueba en contrario que desvirtúe esa circunstancia.*

Registro 181997

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIX, Marzo de 2004

Tesis: P./J. 5/2004

Página: 1271

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACUERDO SIN NÚMERO EMITIDO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE YUCATÁN POR EL QUE SOLICITA A LOS MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD QUE ACLAREN Y FUNDAMENTEN LAS IMPUTACIONES HECHAS AL EJECUTIVO LOCAL EN LA SOLICITUD QUE PRESENTARON ANTE EL SENADO DE LA REPÚBLICA, TRANSGREDE EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** *El acuerdo mediante el cual el Congreso del Estado de Yucatán solicita a los Magistrados integrantes del Poder Judicial de esa entidad federativa que aclaren y fundamenten las imputaciones hechas al Ejecutivo Estatal en la solicitud que, en términos del artículo 76, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentaron ante el Senado de la República, transgrede el principio de división de poderes que a nivel local prevé el artículo 116, párrafo primero, de la propia Carta Magna. Lo anterior, porque el medio de defensa constitucional establecido en la indicada fracción VI del artículo 76 constitucional no exige que cuando sea promovido por alguno de los poderes de las entidades federativas se requiera de la autorización o colaboración de otro poder, sino que lo puede hacer valer de manera independiente; es más, tampoco lo autoriza a solicitar informes al promovente a efecto de que justifique su solicitud. A mayor abundamiento, la Constitución Política del Estado de Yucatán tampoco faculta al Poder Legislativo a solicitar al Poder Judicial informes sobre los medios de impugnación que éste haga valer ante las instancias respectivas, como la solicitud mencionada, ni que ésta pueda derivar de las atribuciones que competen al Poder Legislativo.*

#### **2.4.3 ÓRGANOS CONSTITUIDOS DEL DISTRITO FEDERAL**

## **A) JEFE DE GOBIERNO**

La Administración Pública del Distrito Federal será central, desconcentrada y paraestatal.

La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.

El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables.

El Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal. Asimismo, se encuentra facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Administración Pública del Distrito Federal tendrá a su cargo los servicios públicos que la Ley establezca. La prestación de éstos podrá concesionarse, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes.

El Jefe de Gobierno promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.

El Jefe de Gobierno podrá elaborar proyectos de reglamentos sobre leyes que expida el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y los someterá a la consideración del Presidente de la República.

Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Jefe de Gobierno deberán, para su validez y observancia, ser refrendados por el Secretario que corresponda, según la materia de que se trate, y cuando se refieran a materias de dos o más secretarías, deberán refrendarse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las leyes.

## **B) ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

Órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, nace, por decreto promulgatorio publicado en el Diario Oficial el 10 de agosto de 1987. Con dichas facultades la I y II Asambleas funcionan hasta 1994.

Como parte del resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, publicada por decreto en el Diario Oficial del 25 de octubre de 1993, se eleva a la Asamblea de Representantes como *órgano de gobierno*, con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal. Es entonces cuando la III Asamblea de Representantes del Distrito Federal adopta la aposición de I Legislatura.

Luego pasó a denominarse ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL, en virtud de un nuevo decreto, éste publicado el 22 de agosto de 1996, y que modifica



el artículo 122 de la Constitución. El mismo ordenamiento señala que estará integrada por diputados en vez de representantes.

### **C) PODER JUDICIAL**

En términos generales, podemos decir que el poder judicial de la capital de la República cuenta con tres tipos de tribunales: los de mínima cuantía, juzgados de primera instancia y un tribunal superior.

En la actualidad, el Poder Judicial del Distrito Federal se integra con el Tribunal Superior de Justicia, jueces de primera instancia de lo civil, jueces de lo familiar, jueces penales y los jueces de paz.

#### **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA**

La administración e impartición de Justicia en el Distrito Federal corresponde al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal será el órgano encargado de manejar, administrar y ejercer de manera autónoma el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El ejercicio jurisdiccional en todo tipo de asuntos civiles, mercantiles, penales, familiares y los del orden federal en los casos que expresamente las leyes les confieran jurisdicción, corresponde a los servidores públicos y órganos judiciales que se señalan a continuación:

- I. Magistrados del Tribunal Superior de Justicia;
- II. Jueces de lo Civil;
- III. Jueces de lo Penal;
- IV. Jueces de lo Familiar;
- V. Jueces del Arrendamiento Inmobiliario;
- VI. Jueces de Inmatriculación Judicial;

- VII. Jueces de Paz;
- VIII. Jurado Popular;
- IX. Presidentes de Debates, y
- X. Arbitros.

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, funcionará en Pleno y en Salas. El Pleno es el órgano máximo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, éste se integra por todos los Magistrados, uno de ellos será su Presidente y no formará parte de ninguna Sala.

Para que funcione el Tribunal en Pleno se necesita la concurrencia de cuando menos las dos terceras partes de los Magistrados que lo integran y las resoluciones se tomarán por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados presentes. En caso de empate, se confiere voto de calidad al Presidente del Tribunal.

#### **2.4.4 ÓRGANOS CONSTITUIDOS DEL MUNICIPIO.**

El municipio es una entidad política con órgano de gobierno que es el ayuntamiento, el cual para tomar las decisiones que interesan a la población reúne en pleno a sus integrantes como asamblea deliberante.

Ahora bien, podemos sostener válidamente que el municipio podrá ser parte de la controversia constitucional por medio de su órgano constituido que es el ayuntamiento, quien es la autoridad máxima.

La reforma de 1999, es la más importante que se ha dado, después de su introducción como municipio libre en nuestro sistema constitucional vigente, siendo lo más sobresaliente:

- a) El ayuntamiento es formalmente órgano de gobierno, y no de simple administración.
- b) Los municipios pueden asociar su intervención en el Congreso del Estado donde éstos sean de una misma entidad.

- c) Puede haber tribunales administrativos municipales.
- d) Supresión del concurso de estados en materia de servicios municipales.
- e) Se les concedieron otros servicios públicos.

Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación.

Responde el municipio a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la constitución expresado en el artículo 115. Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal, comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada Estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias a todo gobierno, la administrativa y la judicial.<sup>38</sup>

**Órganos de gobierno municipal.** Órgano ejecutivo de gobierno del municipio es el **ayuntamiento**, siempre lo ha sido, de 1917 a la fecha. Las autoridades principales que integran este órgano son: **el presidente municipal o alcalde, los regidores y los síndicos**. No se refirió a estas autoridades la constitución al entrar en vigor el 1o. de mayo de 1917, sino hasta la reforma que sufrió en 1933 (Diario Oficial de la Federación 29 de abril de 1933).

Con base en lo anterior, tenemos que el ayuntamiento es la corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios síndicos, con el objeto de que administren los intereses del municipio.

Las tres autoridades, por mandato constitucional de elección popular directa, y a partir de la reforma constitucional de 1933 se prohibió su reelección para el periodo inmediato. Así lo prevé en párrafo segundo de la fracción I, del artículo 115, de la constitución.

---

<sup>38</sup> Diccionario Jurídico Copyright 2000, Todos los derechos reservados, DJ2K-1799-Municipio.

Este cuerpo administrativo dura en funciones tres años. No se previene este lapso en la constitución, se recoge comúnmente en cada una de las constituciones de los estados. Las autoridades y procedimientos electorales se regulan en la ley electoral que expide el órgano legislativo de los mismos estados. Es muy precaria la autonomía política de los municipios, resultado principal de su todavía no conquistada autonomía económica.

En la constitución de cada estado, se fijan los requisitos que deben reunirse para ser miembro del ayuntamiento. De ese ordenamiento y de la ley orgánica municipal, nace la de terminación de los jueces municipales, cuyas resoluciones están sujetas en su mayoría a la revisión del tribunal superior del estado o, en su caso por violación a las garantías individuales, a la de los tribunales judiciales federales a través del juicio de amparo.

En las fracciones I, II, IV y VIII del artículo 115 constitucional aparecen un conjunto de atribuciones y prerrogativas que se otorgan a los ayuntamientos en su carácter de autoridad político-administrativa. En efecto, conviene mencionar en primer término a la facultad de reglamentar las bases normativas que definan las legislaturas, a través de la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

En segundo término, cabe enfatizar el haberse otorgado con la reforma a los Ayuntamientos, la prerrogativa de acordar a sus municipios y con sujeción a la ley la posibilidad de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

En tercer lugar y en materia de finanzas públicas la reforma concede a los Ayuntamientos la atribución de aprobar los presupuestos de egresos de sus municipios, con base en sus ingresos disponibles, reservándose a las legislaturas de los Estados la

aprobación de las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y la revisión de sus cuentas públicas.

**Competencia administrativa del municipio.** Integran la competencia del ayuntamiento las atribuciones que fija principalmente el artículo 115 de la constitución de 1917 a 1982, la constitución no delimitó la competencia municipal, salvo en pocos artículos como son el 3o., el 36, el 41, el 73, el 117 y el 130, que establecen atribuciones administrativas no exclusivamente para los municipios, sino en forma concurrente o coincidente con la federación y los estados.

A partir de la reforma al 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, se introduce por vez primera el acotamiento de las materias que pertenecen a los municipios se listan los campos que se consideran de naturaleza municipal y en los cuales no podrá haber leyes estatales ni federales. Antes de esa reforma, prácticamente la competencia de los municipios dependía de la ley que expidiera el congreso local del Estado. Los textos que producen el cambio son las fracciones II, párrafo segundo, y III, y que previenen:

*"Artículo 115. I. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

*Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.*

*III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:*

- a) Agua potable y alcantarillado.*
- b) Alumbrado público.*
- c) Limpia.*
- d) Mercados y centrales de abasto.*
- e) Panteones.*
- f) Rastro.*
- g) Calles, parques y jardines.*

*h) Seguridad pública y tránsito, e.*

*i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

*Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."*

Es seguro que muchos de los servicios públicos que se apuntan, ya pertenecían a los municipios por decisión de la ley local; pero ahora no queda al arbitrio de ésta fijarlos, excepto que decida adicionar otros a aquellos que fija el mandato constitucional federal.

## **2.5. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS.**

Como señalamos anteriormente los órganos constituidos son quienes se encuentran legalmente facultados para promover una controversia constitucional, así tenemos que la federación, las entidades federativas y los municipios, de conformidad con la ley, son personas morales, y como tales requieren que alguien los represente.

En los casos de controversias la representación está sujeta a principios propios del derecho público y que son diferentes de los que prevén y regulan la representación del derecho privado.

Para el caso de que opere un cambio en los titulares del ente, poder u órgano, en principio, por ser una controversia un acto inconstitucional y no personal, la controversia debe seguir su curso.

Tratándose de poderes u órganos no colegiados, como son el poder ejecutivo federal, los ejecutivos de los estados o el jefe del Distrito Federal no existe duda respecto a quién debe actuar. Si la pudiera haber cuando se trata de órganos colegiados; en principio, debe estarse a lo que la respectiva ley orgánica disponga; al Congreso de la Unión lo debe representar su presidente, que lo es el de la cámara de

diputados (artículo 6 de la Ley Orgánica del Congreso General); o los presidentes de las respectivas cámaras (artículos 13, 33 y 83 de la misma ley).

Por lo que hace a la Suprema Corte de Justicia, si bien, con ciertas limitaciones, podía considerarse a su presidente, de conformidad con su ley orgánica, como su representante, lo cierto es que no es factible que él llegara a plantear una controversia ante el órgano que preside, cualquier violación en la materia, cuando se trate de poderes u órganos locales tendría que ser resuelta por vía del juicio político previsto en el artículo 110. De las controversias de naturaleza política que se presenten entre la Suprema Corte y los restantes poderes federales, no hay autoridad competente para conocerlos.

Las invasiones de índole constitucional del Congreso de la Unión y del Presidente de la República, en el ámbito de la corte, son de imposible solución; no existe vía para recurrirlas ni tribunal competente para conocer de ellas. En teoría, cuando el Congreso de la Unión o el Presidente de la República asumen funciones que competen al Consejo de la Judicatura, sus determinaciones pudieran ser impugnables ante el pleno de la corte.

Las controversias en que están de por medio actos o normas generales que afecten a un estado en lo general, sin que se lesione a algún poder en particular, la demanda debe ser formulada por el gobernador del estado, en idénticos casos, en el Distrito Federal, también esa función le debe corresponder al jefe de esa entidad.

Cuando exista una controversia de naturaleza constitucional entre los poderes de un estado, ellos pueden recurrir ante la corte por sí, independientemente de que lo disponga el derecho local en relación con la representación.

Por lo que toca a la representación de los congresos, tribunales superiores locales y asamblea de representantes, si bien es de suponerse que es una función que recae en el presidente, deberá estarse a lo que disponga la ley en cada caso. Los ayuntamientos deberán regularse por lo que prevea el orden normativo que los rige.

En el caso de órganos colegiados se requiere del consentimiento de la mayoría para que puedan sus representantes plantear una controversia constitucional; en ellos, la voluntad de decisión reside en los más, quien actúa en nombre de un cuerpo colegiado es un simple procurador de la voluntad mayoritaria.

Dada la responsabilidad que se asume, la determinación de litigar debe ser tomada en forma colegiada, en una sesión legalmente celebrada, por unanimidad o por mayoría de votos. El presidente del poder u órgano es sólo un representante, no está facultado para suplantar la voluntad de aquellos.

Respecto a la forma de acreditar el cargo y la representación para comparecer en la controversia, por lo que toca a ciertos poderes constituidos, como sería el ejecutivo a través del Presidente de la República, los gobernadores de los estados y presidentes de las Cámaras, por ser público y notorio quienes los desempeñan, debería tenerse por tales sin necesidad de que acrediten su nombramiento y asunción del cargo.

En los casos en que sea un municipio quien concurra a la controversia, bien como actora o bien como demandada, será necesario exhibir acta debidamente requisitada por el secretario o autoridad competente.

Los municipios cuentan con secretarios que hacen la función de fedatarios, por lo mismo no requieren de la intervención de los notarios; son aquellos los responsables tanto de levantar y autorizar con su firma el acta de la sesión de cabildo en la que se adopte el acuerdo de demandar, como de expedir cuantas constancias sean necesarias para que los representantes legales de los ayuntamientos acrediten su personalidad.

Una vez planteada una controversia por estar de por medio cuestiones de constitucionalidad, por ser las partes entes, poderes u órganos y no particulares, no existirá más alternativa que llevarla hasta su resolución, sin importar los cambios que hubieran operado en la titularidad de la función de quien haya hecho el planteamiento. No debería permitirse el desistimiento de la acción a menos de que hubiera cesado la



invasión o violación que hubiera dado origen a la controversia. La ley reglamentaria permite el desistimiento en los casos de actos, pero no de normas generales (artículo 20 fracción II).

En el nuevo artículo 105 se incorporaron los casos previstos en el precepto ahora derogado; hubo novedades, ellas son: se desglosaron los diferentes conceptos, se incluyeron, como sujetos susceptibles de ser partes en una controversia a los órganos del Distrito Federal y de los municipios.

Se cambió el alcance de las resoluciones que dicta el pleno. En el texto anterior, sin importar el número de votos con que fuera aprobada una resolución por el pleno, ella tenía efectos generales de anulación, lo que era ciertamente correcto, sin importar que se tratara de la federación o los estados.

Por virtud de la reforma, implícitamente la resolución que dicte la corte y por virtud de la cual se anule un acto, si se trata de la federación, sólo alcanzará a las partes, sin que pueda tener efectos generales, lo que se considera incorrecto, ya que pesar de haber sido declarado contrario a la constitución, no se anula.

Se han establecido dos salvedades a ese principio; si quien demanda es la federación y son los estados o los municipios los demandados, o es un estado quien demanda a un municipio, en los supuestos previstos en los incisos (c), (h) y (k), de la fracción I del artículo 105, entonces si la resolución es adoptada por el voto de cuando menos ocho ministros, ella tendrá efectos generales.

Así tenemos que la controversia constitucional conforme está redactada en el referido artículo 105 de la constitución, establece las partes que pueden dar lugar a una ella y son:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) Un Estado y otro;

e) Un Estado y el Distrito Federal;

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos Estados;

h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

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

Las controversias de las que debe conocer la corte, son aquellas en las que está de por medio una invasión al campo de acción que para un estado o para un municipio derivan de la constitución general, que son las materias a que hacen referencia los artículos 115 y 116; como se ha dicho anteriormente, la suprema corte sólo puede conocer de cuestiones de constitucionalidad con vista a la carta magna del país y que, en aplicación del artículo 124, la resolución de las controversias entre un estado y un municipio, por violaciones a la constitución local, es responsabilidad que corresponde exclusivamente a los tribunales superiores de los estados.

La constitución, principalmente en los artículos 27, 73, fracciones XVI, XXV, XXX, 76, fracción I, 104, fracción I, 107 fracción XII, 110, 111, 115, 116, 120, 121, 131, 135,

entre otros, señalan facultades generales, como son la de legislar, a las legislaturas de los estados, de ejecutar, a favor de los gobernadores y jurisdiccionales, al tribunal superior, y específicas a favor de los poderes de los estados, en tal virtud, cuando se da una invasión en esas materias, independientemente de que se viole la constitución local, el acto implica una violación a la general, esa circunstancia es la que da competencia a la corte.

Respecto de los municipios, las materias de las que, en una controversia, pudiera conocer el pleno de la Corte, son violaciones a los artículos 31, fracción II; 36, fracción I, 115, 116, fracción VIII y 123-a, fracciones XXV y XXVI.

Los órganos de gobierno del Distrito Federal pueden invadir o vulnerar la autonomía de los estados, cuando lo hacen, su acción implica una doble violación: primero, a la autonomía de un estado, y segundo, a la fórmula adoptada en el artículo 122, por virtud de la cual se establece el principio de que las facultades genéricas sobre dicha entidad son las que corresponden a los poderes federales y las enumeradas y, por lo mismo, limitadas, las que se han confiado a los órganos locales.

Cuando dichos órganos invaden la esfera federal, implica, igualmente una doble violación, exceden su campo de acción e incursionan en campos que tienen vedados.

El congreso de la unión y el presidente de la república, cuando actúan como órganos locales en el Distrito Federal, también pueden invadir la competencia de los estados; en este caso pueden ser demandados ante el pleno de la corte en su carácter de autoridades locales.

## **2.6 EL MUNICIPIO Y LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, COMO PARTE DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL**

La primera controversia constitucional entre un municipio y la Federación es la que ha sido formulada por el XIV Ayuntamiento de Tijuana contra la Cámara de Diputados, el presidente de la República, y otras autoridades, por la expedición, promulgación,

publicación, vigencia y aplicación del artículo 14, antepenúltimo y último párrafo del decreto que contiene el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, y por el Convenio de Desarrollo Social de 1995 que suscribieron el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del estado de Baja California. Ciertamente, y como lo indiqué, cuando el municipio ha podido ser parte de las controversias, lo ha sido respecto de autoridades y órganos estatales, y el antecedente más valioso para la controversia 6/95 no fue producto de una controversia constitucional sino de un amparo en revisión, el número 4521/90, promovido por el síndico municipal del ayuntamiento de Mexicali, Baja California, contra la Federación. El mérito del amparo citado estribó en que antes de la reforma constitucional de 1994, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que el municipio era un poder no susceptible de ser sujeto legitimado en las controversias constitucionales. Con esa resolución de 7 de noviembre de 1991, la Corte rompió con sus anteriores criterios y 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.<sup>39</sup>

Se trata de una controversia importante no sólo por ser la primera de un municipio en contra de la Federación, sino porque sus objetivos están en el plano de preservar las atribuciones competenciales municipales, y en reivindicar políticamente la independencia de la hacienda municipal respecto de otras autoridades, aunque sean las de la Federación.

La controversia sostiene que el artículo 14, antepenúltimo y último párrafo del decreto de presupuesto para la Federación para el ejercicio fiscal de 1995 y el Convenio de Desarrollo Social de 1995, violan la autonomía municipal y el principio de libre administración de su Hacienda, es decir, el artículo 115, fracción IV, de la Constitución, porque se impone a los municipios un destino sobre las participaciones federales que les corresponden y que integran la hacienda municipal, y determina a un administrador ajeno al municipio, que es la Secretaría de Desarrollo Social, y al hacerlo contradice la

---

<sup>39</sup> Artículo presentado en la página del instituto de Investigaciones Jurídicas, del autor CÁRDENAS GRACIA, Jaime titulado El Municipio en las Controversias Constitucionales, en la siguiente dirección de internet:

letra y el espíritu del artículo 115, fracción IV, que expresamente indica que los municipios administrarán libremente su hacienda. El argumento principal señala que tanto el decreto de presupuesto como el convenio violan la Constitución porque se invaden las atribuciones y facultades exclusivas del municipio, se lesiona la jerarquía constitucional para el manejo de su hacienda, pues las obras, proyectos y actividades en los municipios son cuestiones que el propio municipio debe determinar.

La controversia 6/95 ha orillado en el terreno político y también jurídico, a que el presupuesto para 1996 en el ramo XXVI, contemple que la Federación sólo administrará una tercera parte de las participaciones federales, y que las otras dos terceras partes serán administradas y aplicadas directamente por los municipios.

La controversia planteada pone bajo la mira el actual e injusto sistema de coordinación fiscal, y si los estados son parias del mismo, los municipios se encuentran en aún peores condiciones, dado que los Fondos Generales de Participaciones y el de Fomento Municipal, además de no darles en la decisión de las políticas voz y voto, las fórmulas de distribución no están reguladas bajo condiciones de equidad y con criterios de imparcialidad, ni para los estados ni para los municipios. La controversia trae a la luz el antiguo debate sobre la debilidad, indeterminación, y cantidad de las fuentes de ingreso municipal.

No obstante, la principal cuestión que se deriva de esta controversia constitucional es saber si la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptará una actitud decidida de independencia frente al Ejecutivo Federal, y si en verdad quiere ser el órgano garante de la constitucionalidad en México.

Así tenemos, después de este caso relevante, que la reforma introdujo un cambio notable, previó la posibilidad de que los ayuntamientos fueran actores o demandados en una controversia constitucional, como consecuencia de ello se amplió la competencia del pleno.

De los poderes federales, sólo podrán ser partes en esta clase de controversias: el Congreso de la Unión y el presidente de la república; los órganos de autoridad de los municipios: los ayuntamientos y los concejos municipales, por lo general carecen de facultades jurisdiccionales, por ello no pueden, en principio invadir el ámbito confinado a los jueces federales.

Eventualmente pudieran darse casos de invasión en aquellos estados en que los jueces municipales o de paz sean parte de los ayuntamientos. (En el estado de Veracruz los jueces municipales forman parte del Tribunal Superior de Justicia, ver artículo 3º fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Veracruz).

Los ayuntamientos que en el caso pretendieran asumir funciones legislativas en materias confinadas al Congreso de la Unión, se trataría de una invasión, lo mismo sucedería en los casos en que los ayuntamientos pretendieran aplicar dentro de su territorio leyes federales.

Existe una materia que ha dado lugar a que se den ese tipo de controversias, las previstas en el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 116: cuando la federación y los municipios incumplan las obligaciones que para ellos derivan de los convenios que se celebren con el fin de que los municipios asuman la prestación de algún servicio o la atención de funciones que, en principio corresponden a la federación y que por virtud de los referidos convenios son confiados a los órganos municipales; en el caso no importaría que se trate de un convenio celebrado entre el estado y los ayuntamientos, deben tenerse presente que se trata de funciones que corresponden a la federación. En esas controversias difícilmente pueden plantearse materias constitucionales.

Por virtud de un principio, que es norma común en los estados, la representación que se confiere a los síndicos y presidentes municipales, sólo opera o es válida dentro de la entidad, fuera de ella, quien por lo común representa a los municipios es el gobernador del estado: tendrá que operarse un cambio en esta materia; éste necesariamente debe hacerse en el sentido de prever que los representantes legales de

los ayuntamientos, por sí, sin necesidad de intermediarios, puedan concurrir directamente como partes en las controversias constitucionales que se eleven a la Suprema Corte.

En las actuales circunstancias, es difícil que un municipio se atreva a demandar a la federación por una violación de naturaleza constitucional que ella cometa en su perjuicio si lo hace, es muy factible que la legislatura del estado a instancias del Presidente de la República o gobernador por sí, y para quedar bien con el centro, declare desaparecido o suspendido el ayuntamiento que hubiere tenido el atrevimiento de plantear la demanda. También existe la posibilidad de que sus miembros sean encausados y destruidos por el gran jurado local.

Referente al Distrito Federal en el derogado artículo 105, por virtud de una reforma relativamente reciente, se preveía la posibilidad de que los órganos de autoridad del Distrito Federal, fueran parte en una controversia; la novedad es que, en lo sucesivo, por virtud de la reforma, va a ser factible que se lleguen a plantear controversias entre la federación y dichos órganos de autoridad. Sobre esta posibilidad fue prudente el que el ahora jefe de gobierno del Distrito Federal, sea elegido mediante elección popular ya que anterior a ello no era factible los enfrentamientos entre quien le era subordinado al Presidente de la República, porque él era quien designaba al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Gracias entonces a que el ahora jefe de gobierno del Distrito Federal, es de elección directa existe una verdadera autonomía que beneficia en gran medida al avance en materia constitucional en México, porque en caso de este tipo de conflictos hay igualdad de condiciones entre los poderes que se enfrentan.

Además ahora las controversias son previsibles también entre la Asamblea de Representantes y, eventualmente, entre el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y los poderes federales.

Finalmente podemos concluir que el mecanismo de controversia constitucional ha sido mejorado por las reformas judiciales de 1994, pero presenta las deficiencias que a continuación se enumeran:

1. No son materia de controversia constitucional las cuestiones electorales;
2. El Poder Judicial Federal no puede ser parte en las controversias constitucionales -deficiencia inherente a la ausencia de un Tribunal Constitucional-;
3. Nuestra Constitución aún no logra hacer de las controversias entre poderes y órdenes, un procedimiento eminentemente jurisdiccional, pues aún sigue vigente la fracción VI del artículo 76, que faculta al Senado a resolver cuestiones políticas surgidas entre poderes de un estado;
4. Se continúa con el criterio de que los poderes federales en lo individual no son parte de las controversias respecto a órganos y poderes locales;
5. Es excesivo el número de ministros -ocho- que se requiere para dictar una resolución con efectos erga omnes en una controversia constitucional; además de que, en este sentido, se debe atender al acto que se está estudiando y,
6. La intervención del Procurador General de la República en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad no tiene sentido, al ser un funcionario parte de la estructura del Poder Ejecutivo y no de un órgano constituido.



## **CAPÍTULO TERCERO**

### **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA TRIBUTARIA (PROBLEMAS SURGIDOS A RAÍZ DE LA INCORRECTA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS TRIBUTARIAS).**

Como hemos señalado en capítulos precedentes, la controversia constitucional es una herramienta constitucional recientemente aplicada en mayor medida como medio de control constitucional y que, a la materia tributaria le ha servido como medio de solución de conflictos; sin embargo, en esta materia son más graves los problemas constitucionales que a continuación explicaremos, que hacen que la controversia constitucional sea ineficaz para resolver las grandes lagunas y deficiencias que se presentan en este esquema.

Por ello, para adentrarnos en esta problemática de la materia tributaria, es importante delimitar nuestro tema de estudio, el cual estará enfocado al problema que provoca la distribución de competencias tributarias, para lo cual sólo haremos una pequeña semblanza de lo que entendemos por tributo y posteriormente nos adentraremos a lo que es la competencia tributaria, en relación a los sujetos activos de esta relación, sin abundar en el sujeto pasivo de esta participación, del que sólo haremos mención.

#### **3.1 EL TRIBUTO COMO ELEMENTO ESENCIAL**

Tributo (del latín *impositus*, tributo, carga.) El impuesto es la obligación coactiva y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos (casi siempre es dinero) a favor del Estado, y de las entidades autorizadas jurídicamente para recibirlos, por un sujeto económico con fundamento en una ley, siendo fijadas las condiciones de la prestación en forma autoritaria y unilateral por el sujeto activo de la obligación tributaria.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Diccionario Jurídico Virtual 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000, DJ2K-1387 Tributo

Para el Código Fiscal Federal los *"impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III del artículo 2o, que define los conceptos de 'aportaciones de seguridad social' y 'derechos'"*<sup>41</sup>. Estos tres ingresos integran el concepto de contribuciones federales.

Los elementos del impuesto son los siguientes: 1) sujeto activo; 2) sujeto pasivo; 3) objeto material del impuesto; 4) causa y fines del impuesto; 5) la forma de realizar transmisión de valores que supone el impuesto, y 6) la determinación de las particularidades que concurren en dicha transmisión. Comentaremos brevemente las características generales de cada uno de estos elementos:

1) El sujeto activo del impuesto. El único sujeto activo del impuesto es el Estado, porque tiene el poder fiscal derivado de su poder soberano. Por lo tanto sólo el Estado, los estados y los municipios, pueden exigir el cumplimiento de determinadas obligaciones tributarias.

2) En cuanto al sujeto pasivo del impuesto es todo ente económico al que se le genera la obligación de contribuir por haberse ubicado en el supuesto al que la ley imputa esta obligación tributaria. El sujeto pasivo del impuesto puede ser nacional o extranjero; ente público o privado, o bien persona física o jurídica.

3) El objeto material del impuesto es normalmente cierta cantidad de dinero si bien en el caso de algunos gravámenes puede efectuarse el pago en especie.

4) Las causas y fines del impuesto. Las causas del impuesto se dividen en dos categorías, en primer término la causa del impuesto, es la ley que lo establece, y además es causa del impuesto el financiamiento del Estado y demás entes públicos.

---

<sup>41</sup> Página Intranet: <http://172.16.12.199/LeyesFederales/LstArts.asp?nIdLey=445>

Por lo que respecta a los fines del impuesto, esto es ¿para qué los impuestos? encontramos dos motivos genéricos, por una parte la recaudación de los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, y por la otra la realización de determinados efectos económicos, variando conductas individuales y colectivas. Esto es, un objeto de ordenación.

5) La forma de realizarse la transmisión de valores que supone el impuesto. Existen dos notas características en esta transmisión de valores: la obligatoriedad es una característica esencial al tributo, que implica que el Estado puede exigir el pago del impuesto. Asimismo, al pago del impuesto no corresponde una contraprestación específica por parte del Estado, esto significa que las prestaciones realizadas por él no tienen que guardar relación directa alguna con el pago del gravamen.

6) Determinación de otras particularidades que concurren en el pago del impuesto. El Estado en su carácter de soberano puede fijar todas las características que deben reunir el pago de los diferentes gravámenes con las únicas limitaciones que establezca el orden jurídico.

### **3.2 COMPETENCIA TRIBUTARIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

El sujeto activo de la obligación tributaria es el Estado. Mas como éste se descompone en nuestro orden constitucional en diversas competencias de naturaleza y alcance diversos, es necesario delimitar el campo de acción.

En el orden fiscal mexicano y de acuerdo con el artículo 31, fracción IV de la constitución, tres son los sujetos activos:

- a) La federación, que es la persona jurídica que acumula el mayor número de facultades en materia fiscal.
- b) Las entidades federativas y
- c) Los municipios.

Desafortunadamente nuestra Ley Suprema no sigue un método coherente y sistemático para establecer reglas para la competencia tributaria entre la federación y las entidades federativas, sino que, por el contrario, aborda el tratamiento de este problema de manera dispersa y contradictoria. Por consiguiente, las reglas respectivas aparecen consignadas en diversos preceptos que, a mayor gravedad, no guardan mucha relación entre sí. Tales preceptos son los artículos 124, 73, fracción XXIX, 73, fracción VII, 117, fracciones IV, V, VI y VII y 118, fracción I, que citamos en ese orden toda vez que respectivamente dan origen a reglas distintas que por razones de tipo lógico-jurídico requieren de un análisis por separado que haremos en el siguiente orden:

a) Artículo 124. Su texto deriva en gran medida de la Décima Enmienda o Adición efectuada a la Constitución de los Estados Unidos de América, precisamente con el propósito de resolver las continuas disputas ocasionadas por motivos de competencia entre autoridades federales y locales.

Este precepto -al que suele denominarse por la doctrina como "de las facultades implícitas"- se enuncia en los términos siguientes: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."<sup>42</sup>

Puesto en otras palabras; las atribuciones que la Carta Magna no confiera a los Poderes Federales, implícitamente podrán ser ejercitadas por los de las entidades federativas.

Ahora bien, la aplicación del transcrito artículo 124 constitucional a la materia tributaria, se prestó, desde un principio, a una serie de dudas y confusiones, debido a que la propia constitución no aclaraba cuáles eran las facultades concedidas a los "funcionarios federales".

---

<sup>42</sup> Página de Intranet: <http://cgcsdtsq/LeyesFederales/UnArtSec.asp>

El autor Arrijo Vizcaino hace una breve relación histórica de los problemas surgidos al imitar una realidad fiscal diferente a la nuestra; esto es, a la de los Estados Unidos de Norteamérica, lo que resumiremos en los siguiente renglones.

Así relata que, ante la incertidumbre que se vivía, en los años 1925 y 1932, fueron convocadas la Primera y Segunda Convención Nacional Fiscal, en las que bajo la dirección del entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, don Alberto J. Pani, se elaboraron diversos proyectos tendientes a establecer un sistema de competencia, constitucional entre la federación y las entidades federativas.

En el año de 1936, el Presidente Lázaro Cárdenas envió al Congreso de la Unión un proyecto de reformas a los artículos 73, fracción X, y 131 de la Constitución General de la República, en el que con gran precisión se deslindaban los campos de acción tributaria de estos dos sujetos activos.

Al respecto destaca algunos párrafos de la exposición de motivos, en los que el gobernante mexicano expresa con meridiana claridad el caos en que se debatía nuestra organización fiscal por la falta de elementos para poder aplicar correctamente la regla contenida en el mencionado artículo 124 y reconoce oficialmente el grave error que significó el haber adoptado el mismo sistema de la constitución de los Estados Unidos de América.

*“En nuestro régimen constitucional, salvo en aquellas materias en las que el Congreso de la Unión puede legislar privativamente, se encuentra una amplia concurrencia de la Federación y los Estados para imponer contribuciones, lo que ocasiona frecuentemente la coexistencia de gravámenes sobre una misma fuente de imposición. Además, no sólo diversos impuestos gravitan sobre igual fuente -lo que en sí mismo es un mal- sino que ni siquiera esas exacciones se establecen con un único propósito, porque las leyes fiscales de la Federación y de los Estados se fundan en distintos principios y se expiden con diversos propósitos; y, lo que es más grave aún, de Estado a Estado la legislación hacendaria varía, provocándose lamentablemente verdaderas guerras económicas entre uno y otro, destructoras del desarrollo de la Nación, en vez de legislarse con la unidad de criterio que requiere el desenvolvimiento integral de la República...”*

*Tengo la creencia firme de que llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer nacer viable una unión que se creía débil; en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales del territorio patrio, que adquirirán soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prologando por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los Estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales”*

Continua diciendo el autor que inexplicablemente el Congreso de la Unión rechazó esta atinada iniciativa presidencial y las sanas intenciones del general Cárdenas fueron relegadas al olvido, prevaleciendo hasta 1943 el clima de incertidumbre e incongruencia jurídicas.<sup>43</sup>

b) Artículo 73, fracción XXIX. En 1940, de nueva cuenta el presidente Cárdenas envió al Congreso un proyecto de reformas y adiciones a diversos preceptos de la constitución política que nos rige, en el que se incluyó una modificación substancial a la fracción XXIX del artículo 73, que señala las materias sobre las que pueden decretarse tributos de carácter federal.

Dicho proyecto, después de ser discutido y aprobado por el Congreso de la Unión y por las Legislaturas de los Estados, entró en vigor el 1º de enero de 1943, conforme al siguiente texto que se encuentra vigente hasta la fecha:

---

<sup>43</sup> ARRIJOJA VIZCAINO, Alfonso, Derecho Fiscal, Editorial Themis, 15ª edición, México, Distrito Federal, 2000, págs. 152 y 153.

- "73. El Congreso tiene facultad:*  
*XXIX.- Para establecer contribuciones:*  
*1o.- Sobre el comercio exterior;*  
*2o.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;*  
*3o.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;*  
*4o.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y*
- 5o.- Especiales sobre:*  
*a).- Energía eléctrica;*  
*b).- Producción y consumo de tabacos labrados;*  
*c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;*  
*d).- Cerillos y fósforos;*  
*e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y*  
*f).- Explotación forestal.*  
*g).- Producción y consumo de cerveza."<sup>44</sup>*

Tal disposición hacía pensar que el problema estaba resuelto, pues bastaba con aplicar la regla de las facultades implícitas prevista en el artículo 124 para concluir que la imposición de gravámenes sobre cualquier fuente de ingresos distinta de las enumeradas en la disposición constitucional que se acaba de transcribir, se entiende reservada a la potestad tributaria de las Entidades Federativas y, en el caso, a la de los municipios. Sin embargo, tal conclusión no es acertada, en virtud de que, entre otras graves omisiones, los autores de las invocadas reformas y adiciones a la fracción XXIX, del artículo 73 olvidaron incluir los hechos generadores de los dos créditos fiscales más importantes para el Erario Federal: el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre ingresos mercantiles (ahora impuesto al valor agregado).

Consecuentemente, desde un principio, esta segunda regla estuvo lejos de constituir la fórmula ideal para estructurar en definitiva un sistema competencial entre el Fisco Federal y los de las entidades, ya que no reflejó lo que sucedía en la realidad ni tomó en cuenta áreas competenciales tradicionalmente reservadas a la Federación. De ahí que haya tenido que recurrirse a una interpretación bastante general de la fracción

---

<sup>44</sup> Página de Intranet: <http://cgcostdsq1/LeyesFederales/UnArtSec.asp>

VII del propio artículo 73, para contar con un criterio que más o menos correspondía a la realidad.

c) Artículo 73, fracción VII. Sobre este particular, Margain Manautou nos plantea la siguiente tesis interpretativa:

*“En la fracción XXIX se enumeran determinadas fuentes impositivas que sólo pueden ser gravadas por la Federación, pero sin que ello signifique que está impedida para gravar otras fuentes, en cuanto sea necesario para cubrir los gastos públicos en los términos de la fracción VII del mismo artículo 73, fracción XXIX, no son suficientes para cubrir el presupuesto, entonces la Federación puede concurrir con los Estados afectando otras fuentes, hasta obtener los recursos suficientes.”<sup>45</sup>*

Este razonamiento se estructura en la siguiente forma: La aludida fracción VII dispone que: *“El Congreso tiene facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto”*; lo cual indica que su potestad tributaria no tiene más límite que el de las necesidades presupuestarias de la federación, de tal manera que si las fuentes gravables señaladas en la fracción XXIX resultan insuficientes, esto no es óbice para que el Congreso Federal pueda afectar otras fuentes, pues la fracción VII, lo faculta para decretar todas las contribuciones que se requieran a efecto de integrar en su totalidad el presupuesto nacional.

Con base en este criterio, el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y un cierto número de impuestos especiales sobre diversas actividades productivas que no fueron sustituidos por el Impuesto al Valor Agregado, poseen carta de constitucionalidad a pesar de gravar fuentes de riqueza no contempladas en la multicitada fracción XXIX, a reserva de tratar posteriormente más ampliamente esta cuestión, no está por demás apuntar que la interpretación comúnmente aceptada de la fracción VII del artículo 73 constitucional, si bien refleja lo que sucede en nuestra práctica tributaria, reconoce tal amplitud a la competencia fiscal de la federación que puede afirmarse que, dentro del contexto que da origen, prácticamente no existe ningún

---

<sup>45</sup> MARGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1989, pág. 259.



recurso económico generado en el país que no pueda ser objeto de un gravamen federal.

d) Artículo 117, fracciones IV, V, VI y VII y artículo 118, fracción I. Estos preceptos contienen una serie de prohibiciones a la actividad económica de las entidades federativas que, a contrario sensu, redundan en atribuciones para los poderes federales. Algunas de esas prohibiciones están referidas a la materia tributaria, por lo que forman parte del sistema competencial que estamos analizando, en virtud de que, al eliminar de la esfera de actividades de los gobiernos locales determinados hechos imponibles, con arreglo al citado artículo 124, su aprovechamiento se entiende concedido a la federación. Veamos ambos preceptos en su parte conducente:

*"117.- Los Estados no pueden, en ningún caso:*

*...*

*IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.*

*V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.*

*VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.*

*VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia."*

*"118.- Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:*

*I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones..."<sup>46</sup>*

La finalidad de estos preceptos supremos es la de preservar dentro del ámbito fiscal de la federación todos los gravámenes al comercio exterior y un buen número de

<sup>46</sup> Página Intranet: <http://cgcostdsq1/LeyesFederales/UnArtSec.asp>

los vinculados al comercio interior, tradicionalmente canalizados hasta la fecha a través de los impuestos federales a la importación y a la exportación y al valor agregado.

Como conclusión de los preceptos estudiados, podemos afirmar que el Fisco Federal, en su carácter de sujeto activo de los tributos o contribuciones, está dotado de una doble competencia tributaria: expresa y tácita.

La primera le permite de manera exclusiva imponer tributos sobre las siguientes fuentes de riqueza:

1. Comercio Exterior.
2. Aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 constitucional.
3. Instituciones de crédito y sociedades de seguros.
4. Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.
5. Especiales sobre: energía eléctrica; producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo; cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal; y producción y consumo de cerveza.
6. Tonelaje y maniobras portuarias.

En tanto que la segunda (la tácita) le confiere el derecho de, en adición a las que acabamos de enumerar, gravar cualquier otra fuente de riqueza disponible en la República, cuando esto sea necesario para integrar el presupuesto federal.

Por su parte las entidades federativas poseen una competencia derivada, ya que sólo pueden establecer, con las reservas que estudiaremos más adelante, tributos sobre aquellas fuentes que no constituyen hechos generadores de contribuciones federales, corriendo el riesgo de verse privadas aun de éstas en el momento en que el Congreso de la Unión decida concedérselas por los indicados motivos presupuestarios a la Federación.

### 3.2.1. LA COORDINACIÓN FISCAL.

Antes de pasar al estudio de la distribución de competencias en relación a las entidades federativas y municipios, es importante hacer el estudio de los convenios llamados "de coordinación", que comprometen a los Estados a derogar o suspender la vigencia de determinadas cargas tributarias a cambio de la participación en ingresos que recauda el gobierno federal por concepto de los impuestos que deja de cobrar el estado, incluyendo aquellos que son similares a impuestos federales.

Así primero se verá la problemática que la coordinación fiscal representa y después se analizarán las formas de distribución de competencias tributarias entre las entidades federativas y los municipios.

Como hemos sostenido en el inciso anterior, con base en "facultades concurrentes" en el aspecto de que no todas las bases tributarias posibles pueden ser gravadas al mismo tiempo por el Congreso General y por las legislaturas de los Estados, en tiempos pasados el resultado práctico de la aplicación del criterio antedicho consistió en la creación de una situación en la cual la federación tenía poderes amplísimos para gravar cualquier base, generando con ello conflictos entre la federación y los estados en esta materia. Después de muchos años de "anarquía fiscal", se creó el Sistema de Coordinación Fiscal con objeto de delimitar las bases gravables que correspondían a cada nivel de gobierno, y lograr cierta uniformidad.

La primera Ley de Coordinación Fiscal data de 1953, pero el sistema fue reforzado entre 1979 y 1980, como parte de la miscelánea fiscal que también introdujo el IVA en México. La lógica básica del actual sistema de coordinación fiscal es la siguiente: la federación y los estados entran en acuerdos de coordinación, por los cuales los estados ceden parte de su poder tributario a cambio de una participación en un fondo federal compuesto por el 20% de los ingresos tributarios federales.

El resultado de este esquema ha sido la concentración de recursos fiscales en manos del gobierno federal, que para mediados de los noventa centralizaba alrededor del 81% de los ingresos fiscales, dejando a los estados 16% y para los municipios 3%.<sup>47</sup>

Veamos mayormente el problema.

La coordinación fiscal se define como *"...la participación proporcional que por disposición de la constitución y de la ley, se otorga a las entidades federativas en el rendimiento de un tributo federal en cuya recaudación y administración han intervenido por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..."*<sup>48</sup>

Es diferente a la concurrencia fiscal, que se presenta cuando tanto la Federación como las entidades gravan con dos o más tributos diferentes una misma fuente de ingresos. Esto significa que, mientras en la coordinación existe un sólo crédito fiscal que pertenece a la potestad tributaria de la federación, en la concurrencia es el típico caso de doble tributación.

La definición de coordinación fiscal la descompone el citado autor en los siguientes elementos:

1. Sólo puede existir por disposición de una norma constitucional debidamente reglamentada por la ley federal secundaria aplicable a la materia de que se trate. Es decir, queda enmarcada dentro del contexto de nuestro propio principio de legalidad.
2. Presupone la existencia de un tributo o contribución de naturaleza federal.
3. Requiere de la intervención de las entidades federativas en las funciones de recaudación y administración del tributo federal coordinado, previa autorización de la Secretaría de Hacienda.
4. Otorga a las entidades coordinadas una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidos por la Federación.

---

<sup>47</sup> Economía y Constitución Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, coordinadores Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, SERNA DE LA GARZA, José Ma Los aspectos constitucionales de una posible reforma del federalismo fiscal mexicano. Ed. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 65, México 2001, pág. 104.

<sup>48</sup> ARRIJOJA VIZCAINO, Adolfo, Op. Cit. págs. 160 y 161.

Como puede advertirse, la coordinación tributaria deriva de un tratamiento constitucional y legal que, estimamos conveniente exponer a continuación.

Así, el párrafo final de la varias veces citada fracción XXIX del artículo 73 de la constitución nos indica que: **"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine..."** Reglamentando esta norma suprema, la Ley de Coordinación Fiscal, en sus artículos 1º y 6º que establecen lo siguiente:

*"Artículo 1º. ... La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.*

*Artículo 6º. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general..."<sup>49</sup>*

Del análisis sistemático de las disposiciones legales transcritas y de otras más de contenido similar que sería largo reproducir aquí, podemos concluir que la coordinación tributaria se rige, en términos generales por las reglas siguientes:

a) No obstante que el citado párrafo final de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional la limita a unos cuantos impuestos especiales, en la práctica viene operando respecto de todos aquellos tributos que a la Federación le parecen convenientes, como lo demuestran los preceptos de la Ley de Coordinación Fiscal que acabamos de transcribir.

b) La participación de las entidades federativas se fija en proporción al rendimiento global de los tributos coordinados.

---

<sup>49</sup> Página Intranet: <http://cgcostdsq/LeyesFederales/UnArtSec.asp>

c) Dicha participación no sólo comprende el producto de los tributos coordinados, sino también el de las multas y recargos que se cobren a los contribuyentes remisos domiciliados en el territorio de la entidad de que se trate.

d) Es requisito indispensable que las entidades se abstengan de mantener en vigor gravámenes locales sobre las fuentes de riqueza objeto de los tributos federales coordinados. En esta regla radica la esencia del sistema de coordinación.

e) La coordinación fiscal alcanza a los municipios. Sin embargo, se trata de una cuestión diferente que preferimos analizar por separado en el siguiente inciso.

La coordinación ofrece la ventaja de que al impedir la existencia de tributos locales sobre ingresos gravados por la federación, evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación proveyendo al mismo tiempo de recursos tributarios a las entidades federativas.

Compartimos la opinión del citado autor Arrijo Vizcanino, en el sentido que "se trata de una solución de compromiso que, ante la carencia de normas constitucionales que definan con precisión el problema competencial, permite el expansionismo del Fisco Federal y el debilitamiento progresivo de los estados de la República. Esto último, como contrapartida, conlleva una gran desventaja, pues propicia el centralismo fiscal opuesto por esencia a la naturaleza jurídico constitucional del sistema federal en que supuestamente vivimos... Semejante contexto, significa sólo una cosa: el centralismo político-económico, que convierte la teórica autonomía constitucional de las entidades en letra muerta, pues sin autosuficiencia tributaria no puede hablarse de autonomía."<sup>50</sup>

No obstante, partiendo de la base que estamos en una República Federal, por fuerza deberemos dedicarnos a la resolución de este conflicto partiendo de las premisas del mencionado proyecto Cárdenas de 1936, en el que, se encuentran las bases fundamentales:

---

<sup>50</sup> Arrijo Vizcaino, Adolfo. Op. Cit. Pág.162

a) División tajante entre las fuentes de riqueza gravables exclusivas para la Federación y las reservadas a los fiscos de las entidades;

b) Fortalecimiento de las economías locales mediante la asignación permanente de ingresos tributarios a las entidades y municipios, intocables para el Fisco Federal.

La coordinación fiscal rompe con los principios constitucionales de "soberanía" interna de las entidades federativas y de autosuficiencia municipal.

Es importante resaltar las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1996, que permiten a las entidades federativas y al Distrito Federal, establecer de manera exclusiva impuestos locales o municipales sobre adquisición de automóviles nuevos y sobre adquisición de inmuebles; así como impuestos locales o municipales sobre la prestación de servicios de hospedaje, campamentos, paraderos de casas rodantes y de tiempo compartido, sin incluir alimentos.

Las disposiciones complementarias se complementan con un sistema de concurrencia fiscal que permite que a partir de 1997, la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, participen mediante la imposición de tasas adicionales, en la recaudación y en los rendimientos del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.

Estas disposiciones desde un punto de vista son criticables, porque tienden a sustituir impuestos federales por impuestos estatales o municipales, haciendo la carga fiscal todavía más gravosa para los contribuyentes. Pero desde otro ángulo, ofrecen la ventaja de que propician la recuperación de la autonomía tributaria por parte de las entidades federativas y de los municipios. Pensamos que son medidas parciales que no se aproximan a lo propuesto en esta obra, en el sentido de que mediante una reforma constitucional se haga una división tajante entre las fuentes de riqueza gravables en forma exclusiva para la federación y las reservadas a los fiscos de las entidades, para lograr el fortalecimiento de las economías locales, mediante la asignación permanente

de ingresos tributarios a las entidades y municipios que, sean intocables para el fisco federal.

### **3.2.2 COMPETENCIA TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON RELACIÓN A SUS MUNICIPIOS**

Como las entidades federativas y los municipios poseen el carácter de sujetos activos de los tributos o contribuciones, se precisa de un régimen competencial que, a semejanza del que prevalece entre la Federación y las entidades, señale las respectivas esferas de atribuciones tributarias tanto de estas últimas como de los municipios.

Esto debe entenderse a dos niveles:

- a) Competencia fiscal de las Entidades Federativas entre sí, y
- b) Competencia fiscal entre las entidades y sus municipios.

En un Estado Federal la competencia fiscal de los tres sujetos activos no debe concretarse al establecimiento de una serie de reglas delimitadas de fuentes gravables, sino en palabras de Arrijo Vizcaino "*...tiene que inspirarse en un espíritu de justicia que asegure por una parte la integración de Haciendas Públicas, fuertes y autónomas ya sea la Federal, las de las Entidades, o las de los Municipios; y por la otra, la fácil sustanciación de los conflictos previsibles en un sistema en el que coactúan tres potestades tributarias en un mismo territorio y, en términos generales, sobre la misma masa de sujetos pasivos.*"<sup>51</sup>

Podemos afirmar que la problemática del sujeto activo dentro del Derecho Fiscal Mexicano, implica el análisis de tres cuestiones básicas:

1. Competencia entre la Federación y las entidades federativas;
2. Competencia de las Entidades Federativas entre sí, y
3. Competencia entre las Entidades Federativas y sus municipios.

---

<sup>51</sup> Idem. pág. 168



La primera ya fue objeto de análisis en incisos precedentes, en tanto que la segunda y la tercera lo serán en este apartado, en el que juzgaremos lo que dispone al respecto nuestra legislación vigente, con base en las premisas siguientes: la necesidad de un sistema competencial específico, basado en reglas precisas y claras, la importancia de señalar los posibles casos de doble tributación; y el imperativo de fortalecer la autonomía económica de las entidades y municipios.

Comenzaremos por el estudio de un principio fiscal que pretendiera ser una posible solución para futuros conflictos que se llegaran a presentar; sin embargo, no es aplicable en todos los casos, pero creemos válido su análisis, el cual es el denominado principio de residencia.

En efecto, la coexistencia dentro de un territorio federal único de varias entidades autónomas dotadas de potestades tributarias propias e independientes entre sí, puede dar lugar a una variedad de problemas que, generalmente, suelen desembocar en situaciones de doble tributación. Podemos entender la cuestión con el siguiente ejemplo:

Una empresa cuyo domicilio se encuentra ubicado en el Estado de San Luis Potosí, realiza una transacción mercantil con otra empresa establecida en el Estado de Zacatecas, obteniendo con tal motivo ingresos fiscalmente gravables. Ahora bien, como ambas entidades mantienen en vigor impuestos locales que gravan esa transacción mercantil, el Estado de San Luis Potosí pretenderá cobrar el impuesto local respectivo aduciendo que los ingresos gravables los obtuvo de una empresa que tiene establecida su residencia en el territorio de esa entidad. En tanto que Zacatecas pretenderá hacerlo con base en el hecho de que la percepción de los ingresos gravados proviene de una fuente de riqueza ubicada en su propio territorio.

Ante tal situación, no existe norma constitucional que de manera expresa, objetiva y clara, se ocupe de indicarnos cómo resolver el problema, ni un criterio jurisprudencial

emanado de los tribunales federales que contribuya a integrar esa laguna jurídica, a pesar de que el artículo 104, fracción IV de la Ley Fundamental, los faculta para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados. Sólo contamos con la Ley de Coordinación Fiscal.

Sin embargo, consideramos que la coordinación no es la forma correcta de solucionar el problema competencial entre la Federación, las entidades y los municipios, dado que en una Ley de Coordinación Fiscal necesariamente tiene que estar referida a aquellos ingresos tributarios respecto de los cuales a la Federación le parece conveniente otorgar una cierta participación a las entidades y municipios, por ello, no puede ser una solución global y adecuada, particularmente para los contribuyentes afectados.

Algunos doctrinarios señalan que dicha respuesta se encuentra en el citado principio de residencia que consagra la fracción IV del artículo 31 constitucional, en los siguientes términos:

*"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:*

*IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.<sup>52</sup>*

Como vemos, la constitución no establece de manera expresa una regla específica, pero en forma implícita da un principio general y uniforme (el de residencia), que aplicado a los conflictos de competencia tributaria entre dos o más entidades federativas, opera como instrumento de solución jurídica. Esto significa que, a falta de reglas precisas, tiene que recurrirse a una interpretación legal perfectamente válida y clara, ya que el precepto constitucional invocado no deja lugar a dudas en cuanto a que los ciudadanos solamente deben contribuir a los gastos públicos del Estado y Municipio en que residan.

---

<sup>52</sup> Página Intranct: <http://172.16.12.199/LeyesFederales/UnArtSec.asp>

A pesar de esta disposición, la realidad es que el principio de residencia referido desde luego al sujeto pasivo que percibe el ingreso gravable y no al deudor, tiene escaso campo de aplicación dentro de nuestro derecho positivo, lo que nos parece injusto desde la perspectiva del causante.

Como consecuencia de esta situación el referido fiscalista Adolfo Arrijoa asegura que *"...si se aplica el principio de residencia a entidades que ya se encuentran gravemente debilitadas debido al expansionismo tributario de la federación, se les coloca en la tesitura de tener que recurrir a actos arbitrarios para procurarse ingresos, o bien, en la de tener que caer en la inopia."*<sup>53</sup>

En síntesis, sostenemos que en atención a lo establecido por la fracción IV del artículo 31 constitucional, la problemática del régimen competencial de las entidades federativas entre sí debe resolverse con estricto apego al principio de residencia que impide a cualquier entidad imponer contribuciones a quienes no tengan establecido su domicilio dentro de su propia jurisdicción territorial.

El tercer aspecto del estudio de la naturaleza jurídica del sujeto activo de los tributos o contribuciones, está constituido por el conjunto de reglas aplicables al sistema competencial entre las entidades federativas y sus municipios. Cuestión fundamental debido a que el municipio es la célula de la organización política y administrativa del Estado Federal Mexicano y a que como tal representa el primer frente de gobierno para la ciudadanía.

Al regularse en el artículo 115 de la Constitución Política, el procedimiento para la integración de la Hacienda Municipal, en dicho precepto tuvieron que sentarse las bases del régimen competencial con las entidades federativas. Por lo anterior, consideramos importante efectuar un análisis detallado sobre el particular.

---

<sup>53</sup> ARRIJOA VIZCAINO, Adolfo, Op. Cit. pág. 173

La base para entender las haciendas municipales en la actualidad, es la relativa a los debates que se suscitaron en el Congreso Constituyente 1916-1917 en torno al problema económico-fiscal del municipio, pues en los mismos particularmente en algunos de los votos minoritarios- se encuentran las razones del referido problema y de lo que pudo y debió haber sido su solución.

En esos debates del Congreso Constituyente existía un cierto consenso acerca de la inutilidad de estructurar un municipio pretendidamente libre sin asegurar la autosuficiencia de su hacienda.

No obstante, la mayoría de sus integrantes se inclinó por el proyecto al que corresponde, en esencia, el texto vigente; y al que se considera como el causante del problema planteado, por haber entregado a las entidades federativas el destino económico de los municipios que por esa razón nunca han podido ser auténticamente libres.

Sin embargo, podemos entender esa falla, si consideramos que si actuaron de esa forma, fue precisamente debido a que aun estaban frescos en la mente de casi todos ellos, hombres nacidos y forjados en la provincia, los recuerdos de los excesos centralistas que en perjuicio de las entidades había sido tan frecuente durante el largo gobierno del general Porfirio Díaz.<sup>54</sup>

Analicemos la redacción actual, de la fracción IV del artículo 115 Constitucional que establece lo siguiente:

*"Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

*IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como*

---

<sup>54</sup> Idem. págs. 175 a 177.

de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley...<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Página Intranet: <http://cgcsstdsql/LeyesFederales/UnArtSec.asp>

De dicho precepto se desprende claramente cuál es la regla básica para la competencia tributaria entre las entidades federativas y sus municipios; de las contribuciones reservadas a las entidades (es decir, de las que no queden comprendidas dentro de la esfera de atribuciones de la Federación), éstas deciden libremente, por conducto de sus respectivas legislaturas locales, cuáles pertenecen a la potestad contributiva de los órganos municipales.

Lo anterior literalmente significa que la Hacienda Pública Municipal se encuentra en manos de las entidades federativas, las que a su libre arbitrio y sin más formalidad que la de recabar un voto favorable de sus legislaturas, están constitucionalmente autorizadas para fijar el monto de los presupuestos de ingresos de sus municipios. O sea, el municipio no cuenta con más fuente gravables que las que le parecen convenientes al Poder Legislativo del Estado al que pertenece.

Ahora bien, como se ha sostenido a lo largo de este estudio, la Federación deja un margen de recaudación fiscal a disposición del municipio muy reducido.

En palabras del multirreferido autor Vizcaino, esta situación: *"...se trata ni más ni menos que de la clásica ley biológica de la supervivencia de las especies aplicada al Derecho Fiscal: La Federación devora la gran mayoría de las fuentes de riqueza existentes en el país; de las pocas que sobran, las entidades federativas las engullen casi en su totalidad; y de los restos, verdaderos retazos de ingresos gravables, son graciosamente donados a los municipios. ¡Cuántas veces la lámina para estudiantes de Biología que muestra a un gran pez comiéndose a otro de mediano tamaño, y a éste a su vez dando cuenta de uno más pequeño, nos ha recordado esta situación."*<sup>56</sup>

Dentro de esta tesitura, nuestra constitución deja al municipio desprovisto de todo tipo de medios de defensa económica. No posee fuentes propias de riqueza gravable,

---

<sup>56</sup> ARRIOJA VIZCAINO Adolfo, Op. Cit. 178

no participa en la determinación de su presupuesto de ingresos; no tiene manera de impugnar decisiones de la legislatura local que lo perjudiquen hacendariamente.

En conclusión, la regla para la competencia fiscal entre las entidades federativas y sus municipios es: la respectiva Legislatura Local decide anualmente a su arbitrio cuáles han de ser las contribuciones municipales.

#### **A) EGRESOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA MUNICIPAL.**

De un análisis a diversas disposiciones en la materia de egresos municipales puede darse una ejemplificación de los impuestos que recauda este órgano constituido, sin embargo, resultaría aventurado sostener que se trata de normas generales para la integración de la hacienda municipal, pues las respectivas legislaturas pueden variar de criterio en el momento en que lo deseen y reducir considerablemente las percepciones municipales. Sin embargo, con las debidas reservas del caso, es factible afirmar que la Hacienda Pública de los Municipios se integra, en términos generales, mediante la recaudación de los siguientes ingresos tributarios.

a) Impuesto predial, que se cobra a los propietarios de bienes inmuebles ubicados dentro de la circunscripción territorial del municipio, en forma periódica y permanente, sobre el valor catastral o el producto del arrendamiento de dichos bienes, el cual es una de las principales fuentes de recursos municipales.

b) Impuestos especiales sobre: diversiones y espectáculos públicos, rifas, loterías y toda clase de juegos permitidos, matanza de ganado y aves, expendios de bebidas alcohólicas, anuncios; y casas de asignación.

c) Impuestos sobre determinadas actividades laborales, generalmente no gravadas, por ser de difícil grabación, por parte de la Ley del Impuesto sobre la Renta, como billeteros, boleteros, cargadores, vendedores ambulantes, fijadores de anuncios y transportistas de carga por medio de vehículos de tracción no mecánica.

d) Impuestos sobre la industria y el comercio que no sean materia del Impuesto al Valor Agregado o de tributos estatales, como: puestos ubicados en la vía pública o en los mercados públicos; maquila de nixtamal; venta de determinados productos agrícolas, ganaderos, pesqueros y avícolas; ingresos procedentes de la enajenación de bienes inmuebles; ingresos obtenidos por los establecimientos penitenciarios, de beneficencia y los de enseñanza que se encuentren exentos de impuesto federal; ventas de primera mano de bebidas que contengan alcohol, excepto la cerveza y los vinos de mesa elaborados con uva fresca del país.

e) Contribuciones especiales derivadas de las obras y servicios municipales que beneficien de manera específica a propietarios de inmuebles ubicados en la respectiva jurisdicción municipal.

f) Derechos por suministro y consumo de agua potable.

g) Derechos por los siguientes servicios especiales: empadronamiento y refrendo anual de negociaciones industriales y comerciales; por expedición de licencias de construcción, reconstrucción y demolición de obras, alimentos, número oficial y ocupación de la vía pública para obras materiales; expedición de placas y registro de vehículos; legalización de firmas y certificación de documentos; servicios de rastro, sello de carnes y control de carnes preparadas; inhumaciones y exhumaciones llevadas a cabo en el panteón municipal; servicios de registro público de la propiedad y del comercio y de registro de fierros y marcas de herrar.

h) Aprovechamientos por concepto de recargos y multas administrativas y judiciales.

i) Participación en los rendimientos de impuestos federales coordinados; impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, derechos por la extracción del petróleo crudo, y gas natural, y otros.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Para hacer esta generalización se consultaron diversas disposiciones como el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005, de los Estados de México, Nuevo León, Aguascalientes, San Luis Potosí, Chihuahua y Zacatecas.



El procedimiento para la integración de la Hacienda Municipal que acabamos de exponer, aparte de no constituir una norma de aplicación general, pues los renglones que lo componen pueden ser variados a petición de los Poderes Legislativos estatales e inclusive a juicio de la Federación en el caso de los gravámenes coordinados, ofrece el serio inconveniente de que sólo beneficia a determinados municipios urbanos, como las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Toluca, Querétaro, Mérida, Veracruz, Acapulco, etc.: que por constituir centros de producción o de distribución disponen de un razonable volumen de fuentes de riqueza susceptibles de convertirse en hechos generadores de los tributos o contribuciones que hemos enunciado; pero no a las pequeñas comunidades rurales que constituyen la inmensa mayoría de la organización municipal y que debido a su pobreza no pueden, aunque las legislaturas teóricamente los faculten para ello, imponer tributos a actividades que jamás se desarrollan en sus marginadas demarcaciones territoriales.

De lo expuesto a lo largo de este estudio, podemos llegar a la conclusión de que el régimen competencial entre los tres sujetos activos de los tributos se rige por las siguientes reglas generales.

1. Todos y cada uno de los ingresos tributarios mencionados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, se encuentran reservados a la Federación.

2. No obstante, con apoyo en lo que dispone la fracción VII del artículo 73 de la Carga Magna, el Congreso de la Unión está facultado para decretar en materia federal todas las contribuciones que estime necesarias para cubrir el presupuesto nacional, en adición a las que deriven de la fracción XXIX del propio precepto legal. Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio:

*Registro No. 181064*

*Localización:*

*Novena Época*

*Instancia: Segunda Sala*

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Julio de 2004*  
Página: 286  
Tesis: 2a./J. 79/2004  
Jurisprudencia  
Materia(s): *Constitucional, Administrativa*

**Rubro: PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL, EN CUANTO GRAVA EL SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES, TIENE SU FUNDAMENTO EN LAS FRACCIONES VII Y XXIX, INCISO 4o., DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

*Texto: De la exposición de motivos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se advierte que su creación tuvo como propósito instituir un ordenamiento proyectado para agrupar y sistematizar diversos gravámenes federales hasta esa época diseminados en varias leyes, mas no tomó en consideración la semejanza de las fuentes impositivas enumeradas en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la concurrencia de distintas materias impositivas en dicha ley no produce vicios de inconstitucionalidad. En efecto, el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales sobre las materias ahí enumeradas, entre las que no figura la referente al servicio de telecomunicaciones y conexos; sin embargo, de ello no se sigue que el Poder Legislativo Federal carezca de atribuciones para imponerlas, pues si esta actividad, acorde con el artículo 28 de la propia Constitución Federal, únicamente pueden llevarla a cabo los particulares mediante la concesión que les otorgue el Gobierno Federal, el fundamento del tributo previsto en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se halla en el artículo 73, fracciones VII y XXIX, inciso 4o., constitucional, que otorga facultades al Congreso Federal para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados.*

Lo anterior nos permite afirmar que prácticamente no existe un ingreso tributario generado en la República, que no sea susceptible de quedar efecto a una contribución de carácter federal.

3. Las entidades federativas están legalmente impedidas para gastar las fuentes enumeradas en los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 118 fracción I, de la constitución que nos rige. No obstante, en aplicación de la regla de las "facultades implícitas" contenida en el artículo 124 del ordenamiento supremo, tienen potestad para imponer tributos sobre las materias no reservadas de manera expresa a la Federación. Esto ha ocasionado que las entidades concurren con el fisco federal en

la imposición de las mismas fuentes, originando indeseables situaciones de doble tributación, pues la federación funda en estos casos su potestad tributaria en la fracción VII del artículo 73, en tanto que los fiscos locales se basan en el invocado artículo 124.

4. La situación anterior ha dado origen al sistema de coordinación fiscal que autoriza a las entidades federativas y a los municipios a participar en una cierta proporción en los rendimientos de algunas contribuciones federales, a condición de que se abstengan de mantener en vigor gravámenes locales sobre los mismos hechos imponibles.

5. La competencia tributaria de las entidades federativas entre sí, se rige por el "principio de residencia" previsto en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que impide a una entidad gravar los ingresos, rendimientos o utilidades de las personas, físicas o morales, que no tengan establecido su domicilio en su respectivo territorio, aun cuando dentro del mismo se haya producido el hecho generador del tributo de que se trate, o bien cualquier acto vinculado con dicha generación.

6. La Hacienda Pública Municipal se integra con las contribuciones que discrecionalmente y dentro de su esfera de competencia tributaria asignan a los municipios las legislaturas locales de las entidades federativas a las que pertenecen, y por el porcentaje que en los rendimientos de los impuestos federales coordinados les otorgan las mismas legislaturas.

### **3.3. EL PROBLEMA DE LA DOBLE TRIBUTACIÓN**

El caso de la doble tributación, difícilmente podrá verse involucrado en una controversia constitucional, porque quien afecta directamente es al sujeto pasivo, el cual cuenta con otros medios de control para impugnar las determinaciones en ese sentido, como lo es el juicio de amparo. Sin embargo, consideramos menester señalar esta cuestión, porque finalmente es un problema que florece a partir de la incorrecta delimitación de competencias tributarias, que como se ha visto a lo largo de este

capítulo ha dejado en mayor vulnerabilidad al contribuyente. No obstante, aun cuando no profundizamos en el problema, por no ser el sujeto pasivo el tema de nuestro estudio, la complicación que esto representa ante la incertidumbre de a cuál sujeto activo corresponde recaudar el impuesto, si nos deja lugar a retomar este problema.

Ahora bien, al analizar la cuestión relativa a la competencia tributaria entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, dejamos establecido que ante la carencia de reglas específicas, sucede con gran frecuencia que dos o más sujetos activos establecen dos o más contribuciones sobre el mismo ingreso gravable. Igualmente apuntamos que, debido a la falta de consistencia de las fuentes de ingresos tributarios, en varias ocasiones un sólo sujeto activo impone dos o más gravámenes sobre idéntico ingreso. Esta situación, incorrecta a todas luces conduce directamente al problema de la doble tributación.

Las causas de fondo de la doble tributación debemos encontrarlas en los dos siguientes factores:

a) En la ausencia de un sistema constitucional definido que delimite con precisión los campos de acción fiscal de la Federación, de la entidades y de los municipios.

b) En el abuso, principalmente del legislador federal ordinario, de determinadas fuentes de ingresos altamente redituables (por ejemplo: los consumos de bienes y servicios), que son gravadas en repetidas ocasiones por el mismo sujeto activo o por dos o más sujetos activos.

En efecto, la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional indica una serie de fuentes de riqueza que sólo pueden ser gravadas por la Federación y que, por ende, están vedadas a la potestad hacendaria de los Estados y Municipios. Sin embargo, como lo vimos en su oportunidad, con base en la fracción VII, del propio artículo 73 constitucional, la Federación puede decretar contribuciones sobre fuentes distintas a las mencionadas en la fracción XXIX, las que, al no estar prohibidas a los fiscos estatales y

municipales, se convierten en el campo propicio para la doble tributación. Es cierto que el problema ha tratado de resolverse a través de la Ley de Coordinación Fiscal que tiende a la creación de impuestos federales únicos, en cuyos rendimientos se concede una participación porcentual a entidades y municipios. Pero semejante ordenamiento legal, además de que no ha contribuido a la solución eficaz, sólo aumenta el beneficio a la Federación en detrimento de las entidades federativas y los municipios, máxime que una Ley de Coordinación Fiscal no puede, por su misma naturaleza, impedir los casos de doble tributación que deriva del establecimiento de dos o más gravámenes sobre un mismo ingreso por parte de un sólo sujeto activo.

Dentro de este contexto, la doble tributación aparece como un fenómeno jurídico y económico, por completo negativo para nuestro régimen fiscal, desde el momento en que al propiciar la imposición de varios tributos sobre los mismos ingresos, obliga a los particulares a contribuir en exceso de sus verdaderas capacidades económicas, desalentando en consecuencia, la realización de actividades productivas. Ahora bien, como esta cuestión suele presentarse en forma engañosa, es absolutamente necesario precisar en qué casos existe efectivamente la doble tributación y cuándo asume caracteres de inconstitucionalidad. De esto se tratará este capítulo.

Para poder entender con exactitud cuándo existe y cuándo no existe doble tributación, debe aclararse en primer lugar en qué consisten la fuente y el objeto de los tributos o contribuciones y consecuentemente, en qué se diferencian.

Según Margain Manautau **“la fuente del tributo es la actividad económica gravada por el legislador”**.<sup>58</sup> En este sentido, una fuente es susceptible de ser gravada por varios tributos a la vez. Así, por ejemplo, la generación de energía eléctrica (fuente o actividad económica) está simultáneamente sujeta al pago de un impuesto a la producción y de otro al consumo.

---

<sup>58</sup> Margain Manautou, Emilio, Op. Cit. pág. 305

En cambio, por objeto de un tributo debemos entender el ingreso que en la respectiva ley es señalado como punto de incidencia de la propia contribución. O sea, el ingreso, la utilidad o rendimiento obtenidos por el contribuyente, que sirve de base para el cálculo o determinación en cantidad líquida del gravamen respectivo. Así por ejemplo, el objeto del Impuesto sobre la Renta está constituido por la utilidad anual percibida por el sujeto pasivo; el del Impuesto a la Producción de Cerveza por los ingresos provenientes de la elaboración de este producto; el del Impuesto General de Importación por el valor de las mercancías de origen extranjero que se pretenden introducir legalmente al territorio nacional, etc. Como sostiene el autor Margain Manautou: "Por regla general, en el título de la Ley se expresa (el) objeto, lo que ella grava: Ley del Impuesto a la Producción del Petróleo, Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, etc."<sup>59</sup>

De tal manera que la distinción entre ambos conceptos es bastante clara. La fuente representa una actividad económica que se manifiesta a través de diferentes facetas; producción, distribución o comercialización y consumo. Por el contrario, el objeto constituye el ingreso, rendimiento o utilidad específicamente gravados por el legislador fiscal. Lo anterior da origen a una relación de género a especie entre la fuente y el objeto, en virtud de que dos o más tributos pueden incidir sobre las diversas facetas (producción, comercialización y consumo) que integran una actividad económica, convirtiendo a cada una de esas facetas en objeto del tributo respectivo. De ahí que resumiendo nuestras ideas sobre el particular, podemos afirmar que:

a) La fuente de una contribución es la actividad económica considerada en las diversas etapas o facetas que la componen, susceptible de ser gravada en lo general o por facetas, por el legislador tributario.

b) Por su parte, el objeto de una contribución es el ingreso, la utilidad o el rendimiento provenientes de una actividad económica y/o de cualesquiera de sus facetas, que son señalados en la norma jurídica respectiva como el punto de incidencia que sirve de base para la determinación en cantidad líquida del tributo. Por esa razón

---

<sup>59</sup> Idem. pág. 304

se dice que el objeto equivale al ingreso gravable (tomando, desde luego, el concepto "ingreso" como común denominador de utilidad y rendimiento).

Establecida la necesaria distinción entre fuente y objeto del tributo o contribución, estamos en condiciones de precisar los casos o hipótesis de doble tributación, la cual invariablemente va a presentarse en relación al objeto, ya que, como lo vimos anteriormente, una misma fuente, al poseer diversas etapas o facetas, puede ser gravada por varios tributos a la vez.

Por consiguiente, la doble tributación tiene por fuerza que hacer referencia al ingreso, a la utilidad o al rendimiento gravables, debido a que los mismos, al ser objeto de dos o más impactos tributarios, disminuyen en tal forma el ingreso bruto que dejan al contribuyente una percepción neta tan escasa o nula, que puede válidamente sostenerse que se le está obligando a contribuir en una proporción que va más allá de su verdadera capacidad económica. Estaremos en presencia de una doble imposición, afirma Margain Manautou, cuando la misma entidad pública establece más de un impuesto sobre el mismo objeto... Es frecuente oír hablar de que hay un impuesto sobre la misma fuente. Se ha usado el término objeto y no fuente, porque se considera que la fuente puede estar gravada por tres impuestos de la misma entidad, sin que puedan considerarse inconstitucionales. Por ejemplo, la energía eléctrica está gravada con un impuesto a la producción y con otro impuesto al consumo y, sin embargo, no hay inconstitucionalidad en ninguno de ellos, por cuanto que el mismo objeto no está gravado con más de un impuesto por la misma entidad. El impuesto a la producción grava la generación de energía eléctrica, y el impuesto al consumo grava la adquisición, el consumo que se hace de la energía, por ello, se prefiere hablar de que hay doble gravamen sobre el mismo objeto, porque la misma fuente puede ser gravada desde el punto de vista de la producción, la enajenación y el consumo, sin que sean inconstitucionales esas tres formas de impuestos, ya que se están gravando tres objetos distintos, tres situaciones o circunstancias diferentes unas de otras.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Idem. pág. 306 y 307.

Con base en lo anterior, podemos establecer las siguientes hipótesis o casos de doble tributación:

a) Cuando un mismo sujeto activo establece más de un gravamen sobre el mismo objeto;

b) Cuando dos o más sujetos activos establecen más de un tributo sobre el mismo objeto; y

c) Cuando dos o más sujetos activos establecen dos o más gravámenes cada uno de ellos sobre el mismo objeto;

Las fuentes de los tributos o contribuciones al estar diversificadas en varias actividades económicas, escapan a la problemática de la doble tributación y, por ende, como atinadamente lo señala Margain Manautou, nada tiene de ilegal ni mucho menos de inconstitucional, el que se afecten fiscalmente con tributos distintos las etapas de producción, distribución y consumo relativas a un mismo renglón o área industrial o comercial.

En cambio, cuando se afecta repetidamente, dentro de cualesquiera de las hipótesis que acabamos de enunciar, el objeto de los créditos fiscales, se cae irremisiblemente en la doble tributación, en virtud de que en todos los casos lo que se está gravando es el mismo ingreso, utilidad o rendimiento.

Pero ¿por qué consideramos que es negativa la doble tributación? Creemos que esa cuestión es esencialmente antieconómica, puesto que tiende a agotar los recursos disponibles para el ejercicio de la potestad tributaria de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, pues el exceso de gravámenes sólo ahuyenta el desarrollo de actividades productivas, las que dejarán de realizarse si el cúmulo tributario es de tal magnitud, que no sea posible obtener un margen de utilidad razonable.



Pero independientemente de las graves repercusiones en el nivel general de ingresos del Estado, la doble tributación es primariamente un acto de injusticia que obliga al ciudadano a sacrificarse más allá del límite de su capacidad contributiva, al tener que deducir de su patrimonio las cantidades necesarias para contribuir al mismo tiempo y sobre las mismas percepciones, al sostenimiento de tres entidades públicas distintas.

De ahí que en un régimen jurídico que, como el nuestro, otorga a los causantes, a través de la ley fundamental, garantías de proporcionalidad, equidad y legalidad como elementos rectores de la relación tributaria, la doble tributación, considerada exclusivamente conforme a las tres hipótesis que hemos enunciado, sólo pueda revestir caracteres de inconstitucionalidad.

### 3.3.1. ACUMULACIÓN DE IMPUESTOS

El artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado ha introducido en nuestro Derecho Fiscal Positivo una cuarta hipótesis de doble tributación, consistente en la práctica de acumular impuesto sobre impuesto para gravar doblemente determinados actos de consumo necesarios que al poseer precisamente esta característica se transforman automáticamente en fuente de ingresos tributarios para el Fisco Federal. Este controvertido precepto legal establece en su parte conducente que: *"...tratándose de prestación de servicios se considerará como valor el total de la contraprestación pactada, así como las cantidades que además se carguen o cobren a quien reciba el servicio por otros impuestos..."*<sup>61</sup>

Con base en esta disposición, se han venido presentando casos de doble tributación basada en acumulación de impuestos que han provocado justas propuestas de los usuarios de dos servicios de consumo prácticamente indispensable; el teléfono y la energía eléctrica. En efecto, en la actualidad el costo para el público usuario y contribuyente, de estos dos importantes servicios implica que sobre el monto de los

---

<sup>61</sup> Página Intranet: <http://cgcstdsql/LeyesFederales/UnArtSec.asp>

consumos respectivos se carguen sendos impuestos federales de carácter especial (el impuesto sobre servicios telefónicos y el impuesto sobre consumo de energía eléctrica) y que sobre la suma del consumo más el impuesto especial que corresponda, se cargue de nueva cuenta en ambos casos el impuesto al valor agregado.

A este respecto el multireferido maestro Rioja Vizcaino atinadamente comenta la consecuencia de esta práctica y señala que:

*"...El efecto económico de esta acumulación de impuestos más claro –y desde luego más negativo- no puede ser. En épocas de alta inflación, como la que nos está tocando vivir, gravar en esa forma servicios que la gran mayoría de la población necesariamente tiene que utilizar sólo conduce al inevitable y progresivo encarecimiento de consumos que están estrechamente vinculados con los precios de un gran número de bienes y servicios estrechamente vinculados con los precios de un gran número de bienes y servicios que, a su vez, tienen que incrementarse en forma proporcional a los aumentos que en los costos operativos provoca esta indebida acumulación de impuestos, agudizándose en esa forma la ya de por sí grave espiral inflacionaria que tanto está afectando el sano desenvolvimiento de la economía nacional. Es cierto que, en contra de esta argumentación, puede decirse que a través de la acumulación de impuestos sobre actos de consumo necesario, se fortalece la captación de ingresos tributarios por parte del Estado que así cuenta con mayores recursos de rápida recaudación que le permiten financiar en forma más desahogada el gasto público y presupuestar con mayor comodidad la ejecución de obras y servicios de interés colectivo. Sin embargo, la experiencia ha venido a demostrar que estos aparentes beneficios inmediatos a la larga resultan insignificantes si se les compara con los graves daños que la alta inflación inevitablemente trae aparejados; recesión económica, devaluaciones monetarias casi continuas, fuga de capitales, desempleo y subempleo, dependencia financiera del exterior, y otras más que saltan a la vista con sólo analizar la incierta y deteriorada situación en la que se ha venido debatiendo la economía mexicana desde 1982 hasta la fecha. Por eso la política fiscal de un país nunca debe planearse a corto plazo y tomando en cuenta tan sólo las necesidades del momento por apremiantes que estas últimas puedan parecer, sino siempre en función de las finalidades que a largo plazo se deseen obtener y que no deben ser otras que la de transformar la necesaria captación tributaria en un instrumento eficaz de autosuficiencia presupuestaria que además de romper con los tradicionales lazos de dependencia económica del extranjero, nos permita vivir y trabajar en un sistema económico sano, estable y razonablemente estructurado en cuanto a las tasas de inflación,*

*desempleo y subempleo, devaluación monetaria y crecimiento industrial...".<sup>62</sup>*

La doble tributación basada en la acumulación de impuestos rompe con cualquier noción de justicia fiscal al gravar un impuesto con otro impuesto, es decir, obligando a tributar sobre un gasto, puesto que no debemos olvidar que, en esencia, pagar impuestos representa invariablemente para el contribuyente una necesaria disminución patrimonial; por lo tanto, al cobrarse impuestos sobre impuestos se está forzando a los particulares a efectuar aportaciones tributarias que no se encuentran en una proporción justa y adecuada a sus respectivas capacidades contributivas, vulnerándose a nuestro entender, el principio de proporcionalidad o de justicia fiscal establecido en la fracción IV del artículo 31 de la constitución federal.

### **3.4 ALGUNOS EJEMPLOS DE EJECUTORIAS DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE SE HAN PRONUNCIADO EN MATERIA TRIBUTARIA.**

En este apartado mencionaremos sólo algunos ejemplos que evidencian la grave problemática constitucional que se presenta en materia de distribución de competencias tributarias, y que tanto constitucional como legalmente, son vulnerables a esta situación tanto las entidades federativas como los municipios.

A nuestro parecer, es importante señalar estos criterios, a fin de poder entender en mayor medida el problema que planteamos en este tema de tesis, pues de nada sirve que se cuente con un medio de control constitucional para resolver controversias entre poderes constituidos, si constitucionalmente la materia tributaria está regulada en forma tal, que propicia la desigualdad y desventaja para las entidades federativas y los municipios, dejando en desamparo total el que puedan estos últimos allegarse de recursos.

Por consiguiente, a continuación citaremos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que nos permiten ilustrar esta problemática.

---

<sup>62</sup> Arrijo Vizcaino, Alfonso, Op. Cit. pág. 281

Registro No. 181380

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Junio de 2004

Página: 873

Tesis: P./J. 43/2004

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

**Rubro: APORTACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 34 BIS DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN, QUE ESTABLECE REGLAS SOBRE ELLAS, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 134, PÁRRAFOS PRIMERO Y CUARTO, Y 74, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**Texto:** La administración pública hacendaria de los recursos federales compete a la Federación conforme al Presupuesto de Egresos (que remite a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal), así como a los artículos 134, párrafos primero y cuarto, y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que a dicha Federación le corresponde expedir las disposiciones que normen el uso y destino de las aportaciones federales. El artículo 34 Bis de la Ley de Hacienda de Michoacán al establecer "Para efectos de la determinación y pago del impuesto que regula este Capítulo, que se cause por las remuneraciones al personal transferido al Estado con motivo de la descentralización de los servicios de Educación y Salud, el monto a pagar por el Gobierno del Estado, será a cargo del Gobierno Federal, quien deberá transferir mensualmente el importe correspondiente, calculado sobre el monto que se asigne en el Presupuesto de Egresos de la Federación para esta Entidad, correspondiente a los conceptos de servicios personales, en los siguientes fondos de aportaciones federales: a) Para la Educación Básica y Normal, b) Para los Servicios de Salud, c) Para la Educación Tecnológica y de Adultos. -Asimismo, se deberá transferir al Gobierno del Estado el monto equivalente de este impuesto, que derive del costo asumido por la Federación, tratándose del personal Estatal homologado al Federal transferido.- Adicionalmente, el Gobierno Federal, transferirá al Gobierno del Estado, el cincuenta por ciento del monto del impuesto a cargo de éste, que se cause por la remuneración al personal al servicio de las instituciones educativas constituidas como organismos descentralizados del Estado, con base en convenios suscritos con el Gobierno Federal, en los que se asumió el compromiso de cubrir el costo de operación por partes iguales." infringe el principio de libre administración pública hacendaria federal respecto de los recursos señalados y, consecuentemente, es violatorio de los mencionados preceptos constitucionales.

De esta tesis, podemos extraer el problema que representa la Ley de Coordinación Fiscal, en detrimento de las Entidades Federativas, ya que al suscribir estos convenios, por más que los Estados tratan de allegarse de recursos y ser

independientes en la toma de decisiones para distribuir el impuesto, se ven forzados a acatar lo que la federación le asigna, pues basta citar la conclusión a la que se llegó en esta ejecutoria, para válidamente poder sostener que las entidades federativas no pueden ni constitucional ni legalmente, establecer los rubros en los que pueden ser erogadas las aportaciones que la federación otorga, que si bien se trata de impuestos federales, no debemos olvidar que esto se debe a que a las entidades federativas y a los municipios se les ha dejado muy reducida su capacidad tributaria, en dicha tesis se determinó que *"... al ser las aportaciones federales recursos propios de la Federación que se rigen por disposiciones federales, respecto de los cuales sólo la Federación dispone su destino en su respectivo ámbito de competencia, los Estados no pueden establecer reglas distintas sobre sus destinos, por lo que, la disposición citada de la ley impugnada,... contraviene el ámbito de facultades de la Federación, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*

Otros criterios judiciales que chocan en este sentido con la problemática que representa la mala distribución de competencias son los de los siguientes rubros, con sus datos de identificación:

*Novena Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XII, Diciembre de 2000*

*Tesis: 2a. CLXIX/2000*

*Página: 432*

**COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS CONVENIOS QUE PARA TAL FIN SE HAN CELEBRADO A PARTIR DEL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE.**

*Novena Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

*Tomo: XII, Diciembre de 2000*

*Tesis: 2a. CLXXIII/2000*

*Página: 437*

**COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS. REGLAS**

**PARA DETERMINAR SI UN TRIBUTO LOCAL SE TRADUCE EN UNA VIOLACIÓN AL RESPECTIVO CONVENIO DE ADHESIÓN Y, POR ENDE, SE SUSTENTA EN UN ACTO LEGISLATIVO CARENTE DE FUNDAMENTACIÓN.**

*Registro No. 279067*

*Localización:*

*Quinta Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación LXV*

*Página: 1650*

*Tesis Aislada*

*Materia(s): Civil*

**CONTROVERSIAS ENTRE UN ESTADO Y UNO O MAS VECINOS DE OTRO, COMPETENCIAS CON MOTIVO DE.**

*Registro No. 317403*

*Localización:*

*Quinta Época*

*Instancia: Segunda Sala*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación CXXI*

*Página: 165*

*Tesis Aislada*

*Materia(s): Administrativa*

**IMPUESTOS, FACULTAD DE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS.**

En los anteriores criterios se hace evidente la falta de una delimitada estructuración de competencias tributarias, y en los que la Ley de Coordinación Fiscal no contribuye, como debería ser, a solucionar esta grave problemática, no obstante, aunque creemos, como ya lo hemos referido, que su implementación ha ayudado en algunas ocasiones a no acrecentar más el problema, en mayor medida, en beneficio de los contribuyentes, pero no de las entidades federativas y de los municipios; pues con los convenios de coordinación se ha dado vueltas a una verdadera solución que represente esquemas más confiables para los juzgadores, y por supuesto que sean en mayor medida equitativos y reales a nuestra vida económica.

A nuestro parecer, en el Diario de Debates del Pleno que publicó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1999,<sup>63</sup> respecto a la Distribución Constitucional de Competencias para Decretar Impuestos, se precisan los criterios divergentes y ante la falta de una clara distribución de competencias los propios ministros llegan a distintas conclusiones, como lo vemos de la transcripción anterior:

*"La parte quejosa demandó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de actos del Congreso Local del Estado de Guerrero y otras autoridades consistentes entre otros, en la emisión de los artículos 27 a 34 de la Ley Número 513 de Hacienda de dicha entidad federativa, alegando que al establecer mediante tales artículos un impuesto que grava que la celebración de loterías, rifas, sorteos y los premios correspondientes, invade la esfera de competencias de la autoridad federal.*

*El 24 de junio de 1994, la juez de distrito pronunció sentencia en la que negó el amparo solicitado, inconforme con dicha resolución la parte quejosa interpuso recurso de revisión a cuyo estudio se avocó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tras arduas sesiones, y por mayoría de seis votos, se resolvió revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo.*

*El punto medular de la discusión de este debate consistió en determinar si la fijación de gravámenes sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos es una facultad atribuida exclusivamente a la federación o por el contrario, pueden también los estados establecer las contribuciones respectivas.*

*Al respecto, la opinión mayoritaria sostuvo substancialmente los siguientes puntos:*

*a) Debe efectuarse una interpretación literal de los artículos 73, fracción X y 124 constitucionales, ya que su texto es extraordinariamente claro; no hay razón jurídica para intentar modificar el sentido y el alcance de la norma mediante la interpretación integradora que propone la minoría pues al hacerlo implicaría dejar la puerta abierta para que el intérprete pueda crear figuras que el Constituyente no estableció sembrando inseguridad jurídica y facilitando el camino para que en definitiva la constitución quede total o parcialmente incumplida.*

*b) De la interpretación de la fracción X del artículo 73 de la Constitución Federal, adminiculado con la que establece el artículo 124*

---

<sup>63</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Distribución Constitucional de Competencias para Decretar Impuestos, Serie de Debates No. 16, México 1999. Págs. XIII a XVI.

*del mismo ordenamiento legal, se colige que la facultad que el precepto anteriormente citado otorga al Congreso de la Unión para legislar en las materias a que alude, es exclusiva de este órgano y abarca todos y cada uno de los aspectos relacionados con ellas, incluyéndose lo relativo a las contribuciones, ya que al disponer que tiene facultad para legislar en toda la República sobre las materias que cita, le otorga una facultad genérica, en la que no distingue ni limita, y legislar sobre una materia o actividad incluye necesariamente el derecho de fijar los requisitos necesarios para el ejercicio de esa actividad, así como la enumeración de las obligaciones que se contraen al colocarse el individuo dentro del régimen legal respectivo.*

*c) Es incorrecto que tratándose de la facultad para establecer contribuciones respecto de las materias a que alude dicha fracción, nos encontremos ante una facultad concurrente entre la Federación y los Estados, como lo sostiene la minoría, ya que del análisis de las disposiciones constitucionales se infiere que el artículo 124 constitucional establece un régimen de facultades expresas, lo que significa que cualquiera de ellas debe estar expresamente concedida para que pueda ejercerse, y en ningún lugar de la Carta Magna se establece de esa forma dicha concurrencia. De aceptar que los estados también pueden establecer tales tributos, se estaría creando, además de las facultades exclusivas, concurrentes e implícitas, una nueva facultad constitucional: aquella que conceda la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*d) El hecho de que el legislador haya establecido en el artículo 73, fracción XXIX, de la Ley Fundamental que el Congreso de la Unión tiene facultad para establecer contribuciones respecto de las materias que se listan en dicha fracción, no significa que únicamente respecto de éstas pueda hacerlo, y no así por lo que respecta a las que se señalan en la fracción X del mismo ordenamiento legal, toda vez que el establecimiento de la fracción XXIX obedece sólo a que el legislador estimó importante que respecto de estas contribuciones en especial se diera una participación, por imperio de la propia constitución, a las entidades federativas, y respecto de una de ellas se redistribuyera a su vez de los Estados a los municipios.*

*e) De aceptarse que los estados tienen facultad para establecer contribuciones en las materias que señala la fracción X, del artículo 73 de la Ley Fundamental, se atentaría contra el principio de legalidad tributaria que exige que el ente público que cuente con facultades legislativas sea el sujeto activo de la relación tributaria, ya que si un tributo sólo puede establecerse por medio de leyes, y si a la Federación se le concedió la facultad para legislar sobre la materia de juegos con apuestas y sorteos, dentro de la cual va incluida la facultad de imponer tributos sobre esa materia, es obvio que sólo ella puede expedir leyes correspondientes.*



Lo controvertido del tema originó que surgiera un criterio diverso en el que la minoría de los integrantes del Pleno refutaba lo siguiente:

a) Al no ser claro el límite entre las facultades de los Estados y las de la Federación en el campo competencial en materia tributaria, para delimitarlo no debe atenderse en exclusiva a las atribuciones establecidas de modo genérico en la constitución a favor de la legislación federal, sino que la labor de determinación de tales cuestiones debe descansar en una interpretación sistemática e integradora de los preceptos de la ley fundamental aplicables al entorno impositivo, que permitan llevar a cabo una labor interpretativa que conduzca a una solución coherente con el sistema federal que rige al Estado Mexicano.

b) El hecho de que, por un lado, la fracción X, del artículo 73 constitucional, señale las facultades del Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias y, por otro, la fracción XXIX de dicho numeral aluda expresamente a la facultad de aquél para establecer contribuciones sobre ciertos rubros, lleva a inferir que no existe la intención del constituyente de establecer dos apartados distintos para regular una misma situación jurídica, toda vez que si hubiera estimado que legislar sobre ciertas materias implicaba, desde luego, establecer contribuciones sobre dicho campo de regulación, resultaría ocioso que se reiterara o estableciera dicha facultad en diversa fracción o apartado del propio texto constitucional.

c) El artículo 31, fracción IV de la Constitución establece la obligación de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios, y ello supone la posibilidad de que las autoridades de cada uno de estos órdenes jurídicos, se encuentren en aptitud dentro de su marco competencial, de fijar y percibir las contribuciones necesarias para satisfacer los gastos públicos relativos.

d) Dentro de las prohibiciones absolutas y condiciones que se consagran de manera expresa en la Constitución para que los Estados puedan establecer gravámenes en ciertas materias, no se encuentra prohibida ni condicionada la facultad de gravar los juegos con apuestas y sorteos.

e) No puede llegarse a la conclusión a que arriba la mayoría en el sentido de que el párrafo final del artículo 73, fracción XXIX, constitucional revele la intención del constituyente de establecer una limitante en lo relativo a la potestad tributaria a cargo de la Federación, puesto que tal párrafo se refiere solamente a las contribuciones especiales previstas en el numeral 5o de la invocada fracción, constituyendo una regla de carácter excepcional, aplicable únicamente a esta clase de tributos específicos o especiales, cuya intención fundamental es que la Federación lleve a los estados alguna participación de aquellas contribuciones que por la materia sobre la que recaen son propias de la potestad federal.

f) *No puede existir una aplicación indiscriminada del artículo 124 constitucional, dado que ello haría imposible la existencia de las facultades implícitas y concurrentes, por ser claro que ni las primeras ni las segundas son expresamente reservadas a la Federación.*

g) *No existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ningún precepto que disponga que sólo existirán facultades concurrentes cuando ellas estén expresamente consagradas en la Constitución.*

h) *Si se acepta el criterio mayoritario se estaría dando un golpe enorme al sistema federal, en tanto que los Estados quedarían propiamente sin ninguna capacidad para imponer tributos en todas las materias a que alude la fracción X, del artículo 73 constitucional con la consiguiente privación de fuentes de ingresos y cancelación de las obras en beneficio colectivo que con tales ingresos se pudieran llevar a cabo.*

i) *Se llega a la conclusión de que cuando el constituyente otorgó exclusivamente a la Federación la facultad de legislar sobre las materias que establece la fracción X, del artículo 73 de la Ley Fundamental, se refirió a los aspectos que conforman la regulación sustantiva en materia sobre juegos con apuestas y sorteos, empero no le otorgó de manera exclusiva la facultad de imponer contribuciones, sólo así cobra sentido que más adelante en la fracción XXIX estableciera un régimen fiscal especial a favor del erario federal, cuyas fuentes impositivas no coinciden en todos sus rubros con las materias señaladas en la fracción X, ni viceversa, de lo que se infiere que esa facultad también la pueden ejercer las legislaturas locales por tratarse de un renglón en el que hay concurrencia entre la Federación y las entidades federativas."*

Conforme al problema planteado, podemos concluir que es pertinente la reestructuración constitucional en la distribución de competencias tributarias a fin de hacer válido, justo y eficaz el medio de control constitucional que es tema de nuestro estudio.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **NECESIDAD DE REESTRUCTURAR EL SISTEMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

#### **4.1 NECESIDAD DE UN SISTEMA ADECUADAMENTE DELIMITADO DE COMPETENCIAS TRIBUTARIAS**

El complejo sistema competencial previsto en la constitución para tratar de deslindar los campos de acción tributaria de la Federación y de las entidades federativas, sólo ha conducido en la práctica a una situación anárquica, producto de la ausencia de reglas precisas que determinen con exactitud las respectivas facultades y limitaciones.

Si interpretamos en estricto sentido lógico-jurídico los artículos 73, fracción VII y 124 de nuestra Carta Magna, llegamos a la conclusión de que basta con que el Congreso de la Unión decrete un tributo sobre determinada fuente gravable, para que ésta quede vedada a la acción impositiva de las entidades, aun en el caso de que con anterioridad la hubieren gravado.

Evidentemente, de seguirse este criterio la vida económica de las entidades federativas se tornaría imposible debido a que el continuo y al parecer interminable crecimiento de la Administración Pública Federal, demanda año con año substanciales incrementos al Presupuesto Nacional que arrebatan a los gobiernos locales, casi todos los posibles ingresos tributarios.

Un ejemplo, de esa grave situación, es el llamado impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, donde hace algunos años el Estado de México, imposibilitado para crear su propio impuesto sobre la renta por tratarse de una materia reservada al Fisco Federal, decidió gravar no a quienes percibieran sueldos o salarios, sino a los que los pagaran, este acto -de barbarie fiscal- puesto que es un principio absolutamente elemental de nuestra disciplina el que los tributos deben incidir sobre ingresos, utilidades o rendimientos, pero nunca sobre un gasto como el que se efectúa

quien paga un sueldo o un salario, tuvo una explicación y una justificación: la carencia de fuentes imponibles ante el expansionismo tributario de la Federación. No obstante, cuál no sería la sorpresa cuando tiempo después el Fisco Federal incorporó a su potestad impositiva, y cuando a partir de 1988, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal (ahora el actual Código Financiero para el Distrito Federal, lo regula como impuesto sobre nóminas), lo adoptó también como gravamen local acumulándolo sin más al impuesto federal.

Como vemos la ejemplificación anterior nos deja una gran reflexión acerca de la ineficacia de un sistema competencial que no limita la esfera de atribuciones del Fisco Federal.

Ahora bien, como por una parte la constitución no aborda el problema con claridad ni precisión, y como por otra, las entidades federativas no pueden ser condenadas a la más completa de las penurias, se ha optado por el fácil pero ilegal camino de la doble tributación siendo así que en la gran mayoría de las Entidades Federativas coexisten una serie de gravámenes locales al comercio y a la industria con el impuesto al valor agregado: impuestos sobre capitales con el Impuesto Federal sobre Productos o Rendimientos de Capital establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta, etc.

Es decir, no existen reglas fijas y ante tal situación, las entidades se han concretado a no tocar las materias expresamente reservadas a la Federación por la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, o prohibidas a ellas por los artículos 117 y 118 del propio ordenamiento supremo, gravando concurrentemente con el Fisco Federal los ingresos que quedan comprendidos dentro de lo que denominamos "competencia tácita".

Lo más grave de todo, es la carencia de reglas fijas que sólo desemboca en el caos, pues así como la gran mayoría de las entidades federativas han invadido, por ejemplo, el campo tributario de la imposición federal sobre capitales, ninguna se ha atrevido a gravar directamente las utilidades de las empresas, a pesar de que en ambos

casos el fundamento constitucional de los tributos federales se localiza precisamente en la fracción VII del artículo 73.

Sobre estas bases, nadie está en condiciones de delimitar jurídicamente la competencia tributaria de la federación y de las entidades, pues la concurrencia fiscal además de originar numerosos problemas y confusiones, sólo desemboca en la doble tributación que, configura, a nuestro juicio, una situación claramente inconstitucional.

Esta falta de definición legal incide en los contribuyentes que se ven forzados a pagar tributos federales y locales sobre un mismo ingreso o rendimiento, en detrimento de su acervo patrimonial y de sus posibilidades de ahorro y reinversión.

La única solución viable y que proponemos con el presente trabajo, consiste en la elaboración de una enmienda constitucional que primordialmente limite tajantemente las materias tributarias que respectivamente deben integrar las áreas competenciales de la Federación, de las entidades federativas (incluyendo el Distrito Federal), y por ende, de los municipios.

#### **4.2 LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA DOBLE TRIBUTACIÓN**

La falta de un sistema competencial, constitucionalmente consagrado, que de manera precisa delimite por fuente y objeto los campos de acción de las potestades tributarias de la federación, de las entidades y de los municipios, es lo que ha originado que nuestra doctrina, sustente tesis contradictorias, pues en un régimen tributario en el que no se señala qué materias están reservadas en forma exclusiva a la imposición de cada uno de los sujetos activos y terminantemente prohibidas al poder recaudatorio de los otros dos, no resulta extraño los casos de concurrencia fiscal y por tanto la doble tributación puede llegar a contemplarse y mientras no se establezca un verdadero régimen competencial que fortalezca a los estados y municipios, otorgándoles fuentes propias de tributación vedadas al fisco federal, no existirá un sentir uniforme acerca de la inconstitucionalidad de la doble tributación.

Nuestra postura en relación a la doble tributación, es la siguiente, entendiendo por tal las tres hipótesis que fueron enunciadas en el capítulo anterior: representa un acto o una serie de actos de autoridad indudablemente inconstitucionales. Para explicar esta idea, en primer lugar, es pertinente dejar aclarado que los fundamentos de inconstitucionalidad no pueden ubicarse dentro del sistema competencial entre la federación, los estados y los municipios, por dos razones esenciales:

a) Porque al no delimitar con exactitud las áreas competenciales de los tres sujetos activos de la relación jurídico-tributaria, nuestra constitución no da margen para establecer adecuadamente los casos de violación a normas que por su redacción e interpretación, implícitamente autorizan la concurrencia fiscal; y

b) Porque por motivos de orden lógico dentro de la regulación de un sistema competencial, no puede quedar comprendida la hipótesis referente a la situación en la que un sujeto activo decreta dos o más tributos o contribuciones sobre el mismo objeto, como es el caso de la acumulación de impuestos establecida por el artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Por consiguiente, los fundamentos de inconstitucionalidad debemos localizarlos en la fracción IV del artículo 31 de la Ley Suprema y más concretamente, en la violación a los principios de proporcionalidad y equidad. En efecto, a nuestro juicio la doble tributación vulnera las dos máximas esenciales del régimen fiscal mexicano, por los motivos que se demostrarán a continuación:

1. La acumulación de dos o más tributos –provenientes ya sea del mismo sujeto activo o de dos o más sujetos; o ambas cosas a la vez- sobre el mismo ingreso, utilidad o rendimiento gravables, o bien la acumulación de impuestos sobre el mismo acto de consumo, ocasiona que los causantes afectados por esta situación tengan que soportar un sacrificio fiscal que excede sus respectivas capacidades económicas.

2. La doble tributación, al incidir repetidamente sobre las percepciones gravables disponibles existentes en territorio nacional, es por definición contraria a una de las

características primordiales del principio de proporcionalidad: la de la justa y adecuada distribución de las cargas fiscales entre los recursos económicos generados por una nación.

3. Al coincidir, por ejemplo, un gravamen federal con un tributo establecido por determinada entidad federativa o municipio sobre idéntico objeto, se crea una notoria situación de desigualdad entre los contribuyentes sujetos a la doble tributación y aquellos que por radicar en diferente entidad o municipio, sólo deben afrontar el tributo federal.

En tales condiciones, estimamos que la doble tributación pugna con el espíritu mismo de la fracción IV del artículo 31 constitucional, al pretender exigir aportes tributarios que van más allá de las respectivas capacidades económicas de la ciudadanía, al no permitir una sana y correcta distribución de los ingresos tributarios entre los tres sujetos activos de los tributos y al propiciar situaciones de desigualdad entre contribuyentes colocados en idénticas hipótesis normativas.

#### **4.2.1 TESIS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN MATERIA DE DOBLE TRIBUTACIÓN.**

El Máximo Tribunal de la República ha sostenido en relación con el problema que nos ocupa, tesis contradictorias, si bien últimamente se ha inclinado por considerar que la doble tributación no es violatoria de precepto constitucional alguno.

Para el estudio de este problema, hemos seleccionado tres resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que demuestran, por una parte, la contradicción de criterios a la que aludimos con anterioridad, y por la otra, esa tendencia manifiesta a rechazar la inconstitucionalidad de la doble tributación. Así, la primera de las ejecutorias que transcribiremos a continuación es coincidente con la opinión que sustentamos, en tanto que los dos restantes se oponen a ella.

Registro No. 266745

Localización:

Sexta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tercera Parte, LXII

Página: 15

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**CAPITALES, IMPUESTO SOBRE (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE VERACRUZ).**

*El caso de excepción que establece la fracción II, in fine, del artículo 317 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, exige para que no se cause el impuesto sobre capitales, que los ingresos gravables estén a cargo de personas que radiquen fuera del Distrito Federal y cuando el pago se haga fuera de dicha entidad; siendo además necesario que "se compruebe que por la percepción de los mismos ingresos, se cause un impuesto igual al establecido en este título... en el lugar de la residencia del deudor"; pero el citado precepto de la Ley de Hacienda del Distrito Federal no exige para que se genere la excepción respectiva que "se compruebe que el causante causó el tributo en una ocasión", ya que únicamente exige "que se compruebe" que por la percepción de los mismos ingresos se cause un impuesto local igual al establecido en el título (impuesto sobre capitales), en el lugar de la ubicación de los bienes con que se garantice el crédito, o de la residencia del deudor; por tanto, si el precepto en consulta no exige la comprobación de que el causante previamente cubra el tributo en una ocasión, resulta correcta la apreciación en el sentido de que si precisamente el artículo 100 de la Ley Fiscal en el Estado de Veracruz establece el mismo tributo sobre producto de capitales que se fijan en el mencionado artículo 117 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, de ello resulta inconcuso que atenta la disposición de Hacienda en cita, el impuesto determinado a cargo de una empresa es improcedente e inconducente. Por otra parte, si el multicitado artículo 317, fracción II, de la ley indicada, exige únicamente la causación de un impuesto local igual al establecido en el título quinto de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, debe concluirse que opera dicha exención si se demuestra que el artículo 100 de la Ley Fiscal en el Estado de Veracruz establece el mismo tributo que exige el multicitado artículo 317, fracción II. Esta interpretación resulta correcta si se atiende a que la intención del legislador fue de que aunque el acreedor tenga su residencia en el Distrito Federal, la exención respectiva se genera, cuando los créditos de que se deriven los ingresos gravables estén a cargo de personas que radiquen fuera del Distrito Federal, siempre que el pago se haga fuera del mismo Distrito, pues sería absurdo pretender cobrar un crédito que se cubrió fuera del Distrito Federal por el deudor que también radica fuera del mismo Distrito, pues que la acción en su caso, para el cobro del crédito fiscal respectivo, únicamente corresponde al Gobierno del Estado de Veracruz, a quien compete exigir o no el citado crédito fiscal.*



En la resolución transcrita, la Corte, sin entrar en consideraciones de orden estrictamente constitucional, determina la ilegalidad del cobro de dos tributos o contribuciones por parte de dos sujetos activos, sobre el mismo ingreso u objeto gravable. Aplica, sin mencionar la regla básica de la competencia tributaria de las entidades federativas entre sí: El principio de residencia. En ningún momento argumentó que la acumulación de un gravamen en el Distrito Federal, con otro en el Estado de Veracruz, implica en absoluto desconocimiento de los principios de proporcionalidad y equidad. Por el contrario, únicamente se interesa por las reglas del domicilio y del lugar de causación del tributo. No obstante, y a pesar de no constituir un precedente claro ni mucho menos representativo del problema que nos encontramos estudiando, tiene el mérito indiscutible de poner de relieve la ilegalidad –y por consiguiente, la inconstitucionalidad-, de la doble tributación.

*Registro No. 232803*

*Localización:*

*Séptima Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación 89 Primera Parte*

*Página: 13*

*Tesis Aislada*

*Materia(s): Constitucional, Administrativa*

***DOBLE TRIBUTACIÓN, SI NO ES LA MISMA ENTIDAD QUIEN ESTABLECE EL TRIBUTO NO PUEDE HABLARSE DE UNA (DECRETO 532 DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).*** No surge el fenómeno fiscal de la doble imposición entre el impuesto federal sobre ingresos mercantiles y el impuesto sobre operaciones civiles, contenido en el Decreto 532 de 29 de diciembre de 1951, del Congreso del Estado de Tamaulipas, pues basta observar que el primero es creado por la Federación y el segundo por la entidad federativa, para advertir que no se trata de una auténtica doble imposición, al no ser la misma entidad quien establece el tributo; pero todavía en caso de que se tratara de una doble imposición, el quejoso tendría que demostrar a través de pruebas o argumentos la violación a los requisitos de proporcionalidad y equidad previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

*Registro No. 232864*

*Localización:*

*Séptima Época*

*Instancia: Pleno*

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* 78 Primera Parte

Página: 64

Tesis Aislada

Materia(s): *Constitucional, Administrativa*

**DOBLE TRIBUTACIÓN, CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY FEDERAL DEL IMPUESTO SOBRE UTILIDADES EXCEDENTES.** Si bien es cierto que hay una doble imposición tratándose del impuesto sobre utilidades excedentes, pues constituye una sobretasa sobre los ingresos mayores a \$200,000.00 por las utilidades que exceden el 15% del capital en giro de los causantes, mismos que son gravados por la Ley del Impuesto sobre la Renta, también es cierto que esa doble imposición no la prohíbe el artículo 31, fracción IV, del Pacto Federal, como lo tiene resuelto este Tribunal Pleno al expresar que si bien es tendencia de la política fiscal de la mayoría de los países, entre ellos el nuestro, evitar la doble tributación precisamente para realizar la justicia fiscal; que para lograrlo, infinidad de países han celebrado convenciones, convenios y *modus vivendi*, y existen normas de derecho tendientes a evitar la doble tributación; sin embargo, en ocasiones, la doble tributación es conscientemente buscada por el legislador para lograr diversos fines, como lo son: graduar la imposición o para hacerla más fuerte a través de dos gravámenes que se complementen en lugar de aumentar las cuotas del primeramente establecido; buscar un fin social extra-fiscal; lograr una mayor equidad en la imposición tomando en cuenta la distinta capacidad contributiva de los sujetos pasivos; y aun tratar de captar un aumento en el ingreso con mayor comodidad para la administración pública. En nuestra propia legislación positiva existen normas que tratan de evitar la doble tributación y otras que claramente dan lugar a ella. Sin embargo, no puede decirse que por el solo hecho de que un determinado impuesto dé lugar a una doble tributación, por ello sea inconstitucional. Podrá contravenir una sana, política tributaria o inconstitucional, buena administración fiscal, pero no existe disposición constitucional que la prohíba. Lo que la norma constitucional prohíbe, en su artículo 31, fracción IV, es: que los tributos sean exorbitantes y ruinosos, que no estén establecidos por la ley, o que no se destinen para los gastos públicos; pero no que haya doble tributación. En resumen, una misma fuente de ingresos puede estar gravada por uno o más tributos, sin contradecir por ello a la Constitución; lo que podría violar la Carta Magna es que con diversos tributos se rompa la proporcionalidad y equidad que deben satisfacer.

En esencia, estas dos últimas ejecutorias sostienen que la doble tributación en sí no es un acto inconstitucional violatorio de los principios de proporcionalidad y equidad, debido a que la Carta Magna no la prohíbe de manera expresa ya que inclusive algunas leyes la autorizan "para lograr diversos fines", como pueden ser: requerimientos técnicos dentro de la organización fiscal imperante en el país, graduar la imposición, crear gravámenes complementarios, buscar un fin social extra-fiscal, lograr una mayor

equidad en la imposición y tratar de captar un aumento en el ingreso con mayor comodidad para la administración pública.

Ahora bien, por las razones que expusimos anteriormente, no aceptamos estos dos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que estamos convencidos de que la doble tributación es inconstitucional y antieconómica al prohiar fenómenos de concurrencia fiscal y la acumulación de impuestos sobre un mismo ingreso.

No obstante lo anterior, nos parece de mayor gravedad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya declarado el ya analizado artículo 18 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado constitucional y, por ende, que la doble tributación por acumulación de impuestos sea legal como lo determinó en la siguiente jurisprudencia:

*Registro No. 206095*

*Localización:*

*Octava Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988*

*Página: 169*

*Tesis: P./J. 7/88*

*Jurisprudencia*

*Materia(s): Constitucional*

**VALOR AGREGADO, EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY DEL IMPUESTO AL. NO VIOLA EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN.** *Del análisis relacionado de los artículos 10, 18, 23 y 27 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado se advierte que esta contribución tiene como hechos imponible la enajenación de bienes, la prestación de servicios, la concesión del uso o goce temporal de bienes y la importación de bienes y servicios; es decir, estos son los actos que dan origen a la obligación jurídico-tributaria y constituyen el objeto del impuesto. Esos actos o actividades son, por tanto, los que actualizan las distintas hipótesis normativas previstas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado; sin la realización de ellos no puede concebirse la debida aplicación de este ordenamiento, toda vez que son, por definición de la propia ley, las actividades que originan la obligación a cargo del contribuyente de pagar el referido gravamen. Consecuentemente, no puede considerarse que el impuesto al valor agregado grave el cumplimiento de otras obligaciones tributarias u otras actividades*

*distintas a las contempladas en el artículo lo. citado, pues si el legislador señaló que en la base del gravamen también se incluiría la cantidad pagada por otros impuestos, fue con el propósito de que la tasa prevista en la ley se aplique tomando en cuenta las condiciones objetivas en que el sujeto pasivo del tributo enajena los bienes o presta los servicios materia de la imposición en favor de las personas a quienes se les traslada o repercute el impuesto. En efecto, no se desvirtúa la naturaleza del impuesto al valor agregado y menos aun se viola la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, porque el artículo 18 cuestionado haya establecido la posibilidad legal de que la tasa de este tributo se aplique también sobre las cantidades que hubiese pagado el causante por otros impuestos. Lo que sucede es que estos últimos solamente constituyen uno de los múltiple factores que determinan el precio total de una mercancía o la contraprestación que debe otorgarse por recibir un servicio, razón por la cual se hace necesaria su inclusión en la base del impuesto discutido, que al gravar el consumo de los bienes y servicios tiene que hacerlo de manera tal que la tasa se aplique sobre un valor que refleje las condiciones reales en que se adquieren los productos o se contratan los servicios; tanto es así, que el artículo 18 reclamado y sus correlativos (12, 23 y 27 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado), estatuyen que la tasa se aplicará, inclusive, sobre aspectos tales como las cantidades que se hubiesen pagado por viáticos, intereses normales o moratorios, penas convencionales y cualquier otro concepto, gastos todos ellos que no constituyen el objeto del impuesto y sí, en cambio, los diversos elementos que integran su base. (con cinco precedentes).*

Como puede advertirse, esta interesante ejecutoria de nuestro máximo tribunal se pelea con lo que expresamos en el inciso precedente, en el sentido de que la doble tributación por acumulación de impuestos al propiciar la injusticia fiscal es inconstitucional por definición, puesto que contraría el principio de proporcionalidad en la tributación que consagra la multimencionada fracción IV del artículo 31 de la constitución que nos rige; sin duda un retroceso en esta materia.

#### **4.3 EXIGENCIA DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL A LA COMPETENCIA TRIBUTARIA DE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

En el terreno económico, en el ámbito del federalismo, México y muchos otros países con el mismo sistema han pretendido lograr la igualdad razonable de la disparidad financiera de los Estados que garantiza un desarrollo económico uniforme, a pesar de las diferencias obvias de las potencialidades económicas en las distintas entidades federativas que configuran una unión federal. Esta igualdad no se interpreta equitativamente para retribuir a las entidades federativas según el monto de su

aportación a la federación, porque lo que pretendé precisamente es disminuir las diferencias financieras de los estados o provincias menos desarrollados, para equipararlos con los más desarrollados.

Como lo hemos venido afirmando a lo largo de nuestro tema, existe en nuestro país, una dificultad adicional que consiste en la discrecionalidad con que se ha venido distribuyendo el ingreso federal en los tres rubros en que se han dividido las asignaciones o transferencias del dinero federal hacia las haciendas públicas estatales y municipales: a) inversión pública federal directa; b) programas de coordinación fiscal; c) participaciones federales. Para la mayoría de la doctrina, estos instrumentos se han abusado y transformado de instrumentos para la igualdad financiera de las entidades financieras, en instrumentos de control y cooptación por parte de la federación, por lo que así transgredidos, no han servido para la descentralización, la equidad ni el equilibrio.

En nuestro federalismo fiscal existe una clara preponderancia del gobierno federal sobre las entidades federativas. El ejecutivo federal prevalece sobre los poderes federales y éstos sobre los de los estados. La cadena continúa en relación entre el Poder Ejecutivo estatal de cada entidad frente a los demás poderes y los poderes locales con respecto a los municipios. Este centralismo político no sólo desvirtúa el orden constitucional, sino que se traduce en un sistema fiscal viciado y maquinado para hacer prevalecer a la federación, en detrimento de las entidades federativas y a éstas en contraste con los municipios.

Aunque la distribución de competencias del sistema federal es rígido, este sistema ha provocado el mayor número de reformas constitucionales en nuestra evolución política, porque cada vez que la federación requiere intervenir en una materia, debe estar expresamente plasmada esta facultad en el texto fundamental. La federación ha expandido sus atribuciones sin límite, dejando a los estados casi sin sus facultades reservadas.

Si ésta ha sido la regla de la distribución de competencias, según se plasma en la actualidad en el artículo 124 constitucional, debería ser proporcional que las facultades impositivas de la federación se rigieran, igualmente, por dicha regla, ya que todo impuesto debe establecerse necesariamente mediante una ley y si las leyes federales sólo pueden aprobarse en materias expresamente descritas en la constitución federal, pareciera lógico que los impuestos federales deberían estar expresamente descritos en la constitución federal. Pero sabemos que también la regla es exceptuada en el artículo 73, fracción VII, que permite a la federación establecer cualquier contribución con tal de que sea necesaria para cubrir los gastos del presupuesto. De allí el fundamento de la concurrencia impositiva, que ha provocado la centralización de los recursos e ingresos, pues la federación no sólo se reserva con exclusividad algunas fuentes impositivas, sino que -además- no existe límite a su facultad tributaria, pactando con los estados las condiciones de una coordinación fiscal, que es una realidad desde hace muchos años.

Los estados al adherirse a convenios por los que se obligan a no gravar o imponer derechos sobre actividades que están reservados a ellos constitucionalmente, deja un margen pequeño para convenir los términos ideales de cada entidad federativa, en virtud de sus asimetrías económicas.

No obstante que la coordinación fiscal ha tratado de salvar situaciones de inequidad tributaria contra el causante; no creemos que sea la solución ideal ni para el propio causante, ni mucho menos para las entidades federativas y los municipios, porque como ya lo hemos expuesto en el capítulo anterior, consideramos que la reforma integral de la Constitución, resulta una necesidad, y debe crearse un capítulo económico en el que se contengan los principios de un verdadero federalismo fiscal. Entre los aspectos que podrían contemplarse en dicho capítulo, y que compartimos con el autor Manuel González Oropeza, están los siguientes:

a) La igualdad en la disparidad financiera de las entidades federativas, con criterios que fijará la ley, pero que en todo momento tratarán de lograr, además de una

justa retribución del ingreso federal, de acuerdo a los recursos que el estado le rinda a la federación, una inversión directa en función de la población del estado y de los servicios que requiere por fenómenos ajenos a él, como la migración y los asentamientos irregulares por metropolización, entre otros.

b) La descentralización de las fuentes impositivas, para que la federación deje de monopolizar los ingresos nacionales, tal como lo sugirió recientemente la iniciativa de reforma constitucional y de las leyes de coordinación fiscal y del impuesto al valor agregado del Congreso del estado de Jalisco del 28 de septiembre de 1999, donde se sugirió que el Fondo General de Participaciones se constituya con el 40% de la recaudación federal participable, en lugar del 20% como está en la vigente Ley Federal de Coordinación Fiscal de 1998 (artículo 2º); así como la participación del 50% de la recaudación del impuesto al valor agregado que se lleve a cabo en el territorio de la entidad federativa, y la transferencia de la facultad impositiva a los estados en materias como tabaco, cerveza y bebidas alcohólicas.

c) Establecimiento de los principios de proporcionalidad en la distribución de los ingresos federales en el capítulo económico de la constitución federal y de transparencia en la captación de los recursos, así como de equidad en los convenios con los estados, que deben ser consensados de acuerdo a sus asimetrías económicas y no meramente impuestos.

d) Supresión de la fracción VII del artículo 73 constitucional que ha causado la concentración impositiva y de ingresos a favor exclusivo de la federación, en detrimento del causante, de las entidades federativas y de los municipios.

e) Establecimiento del principio de racionalidad y de disciplina fiscal, tendente a que el nivel de gasto público que se establezca cada año en el presupuesto de egresos de la federación sea equivalente a los ingresos previstos para el mismo ejercicio fiscal, tal como ya lo prevé con acierto el artículo 72 de la constitución del Estado de Veracruz del 3 de febrero de 2000. Este principio sustituiría a la disposición de que la federación

tiene la facultad de establecer cualquier contribución que sea necesaria para cubrir un siempre creciente presupuesto federal.

f) Redefinición de los impuestos exclusivamente federales que fundamentalmente podrían ser reducidos a tres fuentes: a) impuesto sobre la renta; b) impuesto al valor agregado; y c) impuesto especial sobre producción y servicios; los cuales acumulan más el 90% de todos los ingresos federales, dejando los demás impuestos al erario de las entidades federativas. Los impuestos federales deben contar con fórmulas de redistribución de inversión federal en las entidades federativas que presentan una desigualdad financiera respecto de las demás entidades.

g) Establecer los mismos principios equitativos en las relaciones financieras entre las entidades federativas y los municipios, a través de la constitución federal, la del estado y las leyes de coordinación fiscal estatales, prohibiendo a los gobiernos estatales la manipulación de participaciones con dilaciones en su entrega, porcentajes injustos para las ciudades del estado o las zonas rurales del mismo o etiquetas asignadas al gasto de las participaciones, en contravención a la autonomía municipal.<sup>64</sup>

Respecto a la coordinación fiscal el autor Serna de la Garza realiza diversas propuestas, muy atinadas para dar solución a esta problemática, así señala que podría pensarse un camino de reforma constitucional en la materia que consistiría en no dejar a las facultades implícitas la organización del sistema, sino establecer de manera expresa las reglas y principios constitucionales de la coordinación fiscal bajo la lógica que se ha seguido hasta ahora, es decir, definiendo como impuestos federales los que bajo el sistema actual ya establece el Congreso de la Unión y dando a los estados la facultad de participar en el rendimiento de dichos impuestos, podría proponerse un aumento en el porcentaje correspondiente a las participaciones.

---

<sup>64</sup> Economía y Constitución Op. Cit. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. La Asimetría Fiscal en el Sistema Federal Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 65, México, 2001, págs. 68 y 69.



También podría pensarse en una segunda opción de reforma, consistente en conferir a cada nivel de gobierno la facultad para crear y administrar de manera exclusiva determinados impuestos, pero al mismo tiempo establecer la obligación de que cada nivel comparta con los otros alguna porción de los rendimientos de aquéllos, de acuerdo a fórmulas que podrían establecerse en la propia constitución.

Una tercera opción consistiría en regresar al sentido de las propuestas de las primeras convenciones nacionales fiscales celebradas en nuestro país en el siglo XX, que propuso el presidente Cárdenas en 1936: establecer en nuestra norma fundamental una clasificación de contribuciones, determinando con precisión cuáles han de ser exclusivas de la Federación y cuáles de los estados. Dentro de este esquema, se trataría no solamente de recibir más dinero producto de participaciones mayores provenientes de los recursos federales, sino de compartir facultades de decisión y responsabilidades en la determinación y administración de los impuestos.<sup>65</sup>

Nosotros consideramos que esta última opción es la más adecuada y que ayudaría mayormente a resolver esta problemática de distribución fiscal.

No obstante, cualquiera que sea la opción que se escoja, ha de tomarse en cuenta que la transferencia de poderes tributarios de la Federación a los estados y municipios, debe ir acompañada de un programa de fortalecimiento de la capacidad de gestión administrativa de estos últimos.

Además pensamos que una redistribución de poderes tributarios debe llevar aparejado un fortalecimiento de mecanismos de control, de rendición de cuentas y de la transparencia en materia tributaria y de ejercicio del gasto público tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal. Por último, debe cuidarse que exista una proporción entre los recursos financieros y servicios que a cada uno de ellos toque desempeñar y realizar.

---

<sup>65</sup> SERNA DE LA GARZA, José María Las Convenciones Nacionales Fiscales y el Federalismo Fiscal en México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas Scric Estudios Jurídicos Núm. 55, México 2004 págs. 36 a 38.

Creemos justificable la introducción en nuestra constitución de una regulación detallada relativa a la distribución de competencias entre la federación, estados y municipios en materia tributaria porque es una gran ventaja el detalle y la extensión de una posible normatividad constitucional relativa al federalismo fiscal; ventaja que deriva de lo siguiente: en un sistema federal el rango constitucional de las normas que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno implica que toda transgresión al esquema de distribución de competencias es, por definición, un problema o conflicto constitucional, que consecuentemente habrá de ser resuelto a través del sistema de justicia constitucional. Este tipo de conflictos va a dar directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si se dejase en pocas cláusulas generales y abiertas, la definición de la distribución de competencias entre los estados y la federación en materia tributaria, en caso de conflicto, la Suprema Corte tendría que completar los vacíos, tendría que dedicarse a llenar los hechos a integrar mediante interpretación de lo que los legisladores no previeron expresamente.

Pensamos que mientras mayor sea el grado de detalles y extensión de las normas constitucionales dedicadas a regular la distribución de competencias en materia tributaria, menor sería el margen que la Suprema Corte tendría para completar o llenar vacíos normativos con base en su interpretación. Sería positivo el que las reglas queden bien claras, y expresamente asignaran facultades a los órganos de la federación y a los de las entidades federativas, para no dar lugar a dudas y confusiones.

#### **4.3.1 ¿QUÉ ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN TENDRÍAN QUE SER REFORMADOS?**

El sistema actual se articula alrededor de los artículos 73, fracciones VII y XIX; 115, 117 y 118, 122, 124 y 131.

En efecto, la fracción VII del artículo 73 se refiere a la facultad del Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. La fracción XIX del mismo artículo señala, por un lado, cuáles contribuciones pueden ser establecidas por el Congreso de la Unión y establece la base constitucional del Sistema de Coordinación Fiscal basado en participaciones. Por su parte, el artículo 115 se refiere, en su fracción IV, a las contribuciones que corresponden a los municipios, mientras que en los artículos 117 y 118 se prohíbe a los estados la creación de ciertas contribuciones. Asimismo, la fracción V del artículo 112, da facultades a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir su propia ley de ingresos, mientras que el artículo 124 establece la regla general de distribución de competencias en el federalismo mexicano. Por último, el artículo 131 establece como facultad privativa de la federación, la de gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen por el territorio nacional.

Como puede observarse, a partir de este breve repaso, el sistema constitucional de distribución de competencias en materia tributaria del federalismo mexicano está caracterizado por la dispersión de las disposiciones correspondientes. De esta manera, para saber qué impuestos corresponden a los estados hay que revisar por lo menos 7 disposiciones, que se encuentran en sitios distintos del texto constitucional.

Por otro lado, aparte de la dispersión, hay que mencionar también el carácter incompleto de la normatividad, evidencia de ello es la ya antes mencionada circunstancia de que dos impuestos por excelencia, que la práctica mexicana ha hecho federales, como son el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, no están mencionados expresamente por la constitución entre aquellos que puede crear la federación. La cuestión fiscal es quizá el corazón de todo sistema federal.

En mi opinión, al igual que José María Serna de la Garza, el lugar indicado para establecer la normatividad que se acaba de mencionar es el artículo 124 constitucional por las siguientes razones:

a) La relevancia especial que en todo sistema federal tiene la cuestión tributaria justifica el hecho de que se establezcan reglas específicas sobre distribución de facultades tributarias.

b) Esa misma relevancia amerita que todas las reglas constitucionales en materia tributaria se concentren en un mismo apartado de la Constitución.

c) El artículo 124 es el artículo matriz de distribución de competencias del federalismo mexicano.

#### **4.4 LA DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA TRIBUTARIA, (SUPUESTOS QUE DEN LUGAR A SU SUBSTANCIACIÓN)**

Una vez que se ha realizado una síntesis de la problemática que implica el no tener una adecuada delimitación de competencias tributarias, y las posibles soluciones, que creemos son realmente indispensables para que la controversia constitucional funcione con toda realidad y eficacia, enunciaremos como, al igual que el doctor Covián Andrade<sup>66</sup>, consideramos que debe estar correctamente regulado constitucionalmente este medio de control, y hacer la diferenciación en primer lugar, de lo que es la controversia constitucional de los conflictos constitucionales.

Así, en primer lugar nos referiremos a los:

##### **4.4.1 CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS.**

Mediante este recurso se apelará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dirima las controversias entre órganos y entidades federativas (incluido el Distrito Federal) y municipios, originados por invasión de competencias y lesión de autonomías.

Estos conflictos pueden suscitarse en cualquiera de las siguientes hipótesis, es decir entre:

---

<sup>66</sup> COVIÁN ANDRADE Miguel. Teoría Constitucional. Op. cit. págs. 681 a 685.

1. Los poderes y órganos constituidos federales
2. Los poderes u órganos constituidos locales (de las entidades federativas, y del D.F.)
3. Los municipios de una misma entidad federativa
4. Un órgano federal y un órgano local (incluidos los del Distrito Federal)
5. Uno órgano federal y un ayuntamiento
6. Un órgano local y un municipio de una entidad federativa distinta (incluido el D.F.)
7. Un órgano local y un municipio de una entidad federativa distinta (incluido el D.F.)
8. Un órgano local de una entidad federativa (incluido el D.F.) y un órgano local de otra entidad federativa.
9. Dos municipios de entidades federativas distintas
10. La federación y una entidad federativa (incluido el D.F.)
11. La federación y un municipio
12. Una entidad federativa y otra
13. Una entidad federativa y uno de sus municipios
14. Una entidad federativa y un municipio de otra entidad federativa.

En cada uno de estos casos, estos mismos sujetos serían correspondientemente, parte actora y parte demandada en el proceso y nadie más tendría intervención en él, salvo que algún otro órgano, la federación y las entidades federativas acreditarán interés jurídico en el conflicto, circunstancia que obligaría al tribunal a concederles derecho de audiencia. Las decisiones se tomarían por mayoría simple de votos en el pleno del tribunal, con un quórum de por lo menos 7 miembros presentes y serían oponibles contra terceros, es decir, tendrían efectos erga omnes, a menos que la naturaleza del acto motivo del conflicto fuera tal que solamente afectara o tuviera relación con las partes.

#### 4.4.2 LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Este medio de control se distingue del anterior por la materia del conflicto entre órganos o poderes constituidos y por los efectos del acto que se controvierte. En este caso, se trata de actos que realizan los órganos constituidos, cuya constitucionalidad es puesta en duda por otros órganos, independientemente de que estos reciban una afectación o un menoscabo directo en su ámbito competencial.

Una norma constitucional puede ser vulnerada por un acto o por una omisión. En el primer caso, lo que se impugnaría sería el acto del órgano constituido lesivo de la Constitución del Estado, mientras que en el segundo se cuestionaría la falta de actividad del órgano competente para actuar, que vulnera la constitución al no dar eficacia, ni permitir la aplicación de sus disposiciones.

Es necesario aclarar algunas diferencias entre las controversias por acción y las controversias por omisión, en cuanto a las partes en el proceso. Tratándose de las primeras serían partes los órganos constituidos entre los que se suscite la disputa, es decir, en calidad de demandado el órgano que realiza el acto y el actor el órgano que controvierte su constitucionalidad. En tales condiciones, el poder ejecutivo federal, podría cuestionar la constitucionalidad de las actuaciones de otro órgano federal, de uno local o de uno municipal; los órganos locales podrían impugnar sus actos entre sí, los federales y los de los ayuntamientos, éstos a su vez, podrían controvertir los de otros ayuntamientos dentro y fuera de sus entidades, de los órganos locales y de los federales, etc. Además, tendría tal carácter el órgano que en calidad de tercero cuyo interés hubiese acreditado, interviniera en el proceso. Las partes solamente pueden ser órganos constituidos, pero nunca las dependencias, entidades y órganos que están inmersos en sus esferas competenciales.

No obstante lo anterior, esto no significa que el acto o la omisión que motiva el conflicto entre órganos o instancias de gobierno no pueda estar atribuido a la esfera competencial concreta de la dependencia, entidad paraestatal, organismo o su

equivalente, el cual será responsable directo de haberlo realizado o de haber dejado de realizarlo.

Por lo que respecta a las controversias negativas o por omisión, es necesario distinguir dos modalidades:

Los casos en que un órgano constituido es competente para actuar a juicio de otro órgano constituido, de tal suerte que al no hacerlo, según este último, impide la actualización de algún precepto constitucional o cancela su eficacia.

Los casos en que un particular solicita la actuación de un órgano, negándose éste a actuar, ya sea porque según su parecer es otro el órgano competente o porque sencillamente no considera tener atribuciones para realizar el acto.

En el primer caso, las partes en el proceso son, como actor, el órgano constituido que confiere carácter vinculatorio de la Constitución a la omisión del órgano que se niega a actuar y como demandado este último.

En el segundo caso, el actor sería el particular y el o los órganos demandados serían los que incurren en la omisión, sea porque directamente se consideran incompetentes, o porque al ser enviada la petición a su esfera competencial se niegan a reconocer que el acto que se solicita forma parte de ella.

Mediante este recurso se pretende dotar a los particulares (y por lo que respecta al tema de estudio, a los contribuyentes), por la omisión de algún órgano constituido, que al tener facultades para realizar un acto, no lo haga, como podría ser el que un municipio tenga que fijar tarifas o impuestos respecto a algún gravamen y no lo realice; dejando indefenso al contribuyente, éste pueda acudir a la instancia constitucional para resolver la controversia.

Cabe aclarar, que si bien no fue motivo de nuestro tema en mayor medida el contribuyente, no está por demás dotarlo de este medio de protección como lo es la

controversia constitucional, pues no debemos olvidar, que en muchas ocasiones quien únicamente es perjudicado en esta materia, es el propio contribuyente, sin que los órganos constituidos tengan que intervenir, por no convenir a sus intereses, o bien porque nos les afecta.

El siguiente caso puede ser ilustrativo de este aspecto, que si bien como ahora está redactada la materia tributaria en nuestra constitución no le da la razón al contribuyente, después de una reestructuración del aspecto tributario en la Carta Magna, creemos que se necesita de un recurso para que los particulares puedan acudir a un medio de control constitucional que deje precedente en el asunto planteado, como más adelante lo proponemos con relación a los efectos que deben tener este tipo de resoluciones:

**Registro No. 179505**

*Localización:*

*Novena Época*

*Instancia: Pleno*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Enero de 2005*

*Página: 6*

*Tesis: P./J. 1/2005*

*Jurisprudencia*

*Materia(s): Constitucional, Administrativa*

**Rubro: PREDIAL MUNICIPAL. REFORMAS AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, Y ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO CORRESPONDIENTE. LAS FACULTADES QUE OTORGAN A LOS AYUNTAMIENTOS PARA PROPONER A LOS CONGRESOS LOCALES LAS BASES Y TASAS DE DICHO TRIBUTO SON DE EJERCICIO DISCRECIONAL, POR LO QUE SU OMISIÓN NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCESO LEGISLATIVO QUE DEPARE PERJUICIO A LOS CONTRIBUYENTES.**

*Texto: Las reformas constitucionales mencionadas otorgan a los Ayuntamientos la facultad de proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto predial, entre otras contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria de su respectiva circunscripción territorial; dicha facultad municipal es concomitante con la obligación del Congreso de hacerse cargo de esa proposición para decidir*



*motivadamente. La interpretación literal, sistemática y teleológica de las indicadas reformas permite considerar que esa facultad de proponer es discrecional y se estableció en beneficio de los Ayuntamientos; asimismo, que mediante ella, el Poder Reformador no otorgó a los Municipios la atribución de legislar en materia tributaria, sino que ésta sigue correspondiendo, esencialmente, a los Congresos Locales en los términos de los artículos 31, fracción IV, 116 y 124 constitucionales. Por tanto, la circunstancia de que un Ayuntamiento omita proponer al Poder Legislativo Estatal la base o las tasas del impuesto predial que regirá en su Municipio, o bien, que haciéndolo, la legislatura los desestime, no genera a los contribuyentes una violación al proceso legislativo que les depare perjuicio, de manera similar a lo que acontece cuando el Congreso, sea Federal o Local, no causa perjuicio a los gobernados si al expedir una ley no acoge las proposiciones que se le formularon en una iniciativa, de modo que los conceptos de violación formulados al respecto serán inoperantes. Lo anterior no es obstáculo para que si el estudio del proceso legislativo o de la ley en sí misma considerada, esto es como producto terminado, revelen vicios constitucionales que afecten al contribuyente quejoso, se conceda el amparo, el que, como es propio del amparo contra leyes, no tendría efectos generales, pues no obligaría al Congreso a legislar, sino que sólo protegería al quejoso y obligaría a las autoridades aplicadoras.*

Las sentencias que pongan fin a una controversia constitucional positiva o negativa se determinan por mayoría simple de votos, con un quórum de por lo menos 7 de los 11 integrantes del tribunal. Por lo que respecta al contenido genérico y los efectos de las resoluciones, las reglas son las siguientes:

Las decisiones relativas a las controversias por acción o positivas declararán la constitucionalidad o anticonstitucionalidad del acto, con efectos oponibles a todos los sujetos de derecho, es decir, erga omnes.

Las sentencias correspondientes a las controversias por omisión entre órganos constituidos se limitarán a determinar si el órgano que se ha negado a actuar es competente para hacerlo, ordenándole que actúe. En caso de que no se establezca esta obligación porque efectivamente su omisión esté constitucionalmente justificada, el tribunal establecerá cuál órgano es el que tiene la atribución de ejercer el acto, quedando éste obligado a realizarlo. También en la sentencia podrá señalarse que ningún órgano es competente para actuar, en cuyo caso la omisión estaría justificada. El contenido de la resolución consistiría en el mandato que turnaría el tribunal al órgano que a su juicio está obligado a actuar. En este sentido, la sentencia tendría efectos

particulares. Sin embargo, sus efectos serían simultáneamente generales por lo que respecta a la decisión sobre la competencia del órgano, tesis que resultaría oponible a todos los sujetos de derecho, los cuales tendrían que reconocer la atribución fijada por el tribunal a favor de determinado órgano constituido.

Las sentencias concernientes a las controversias constitucionales por omisión iniciadas por un particular, se limitarían a determinar la situación competencial sea del órgano y órganos demandados por su negativa a actuar, o de cualquier otro, o bien, a establecer la incompetencia de los distintos órganos constituidos para realizar el acto. En el caso de ordenar el tribunal la ejecución del mismo, una vez atribuido a algún órgano constituido, éste será responsable de realizarlo. Los efectos de la resolución serán particulares en cuanto a la obligación del órgano de atender la petición del particular, pero generales por lo que respecta a la determinación de la competencia.

Es necesario aclarar lo siguiente con relación a los casos de las controversias constitucionales negativas:

La obligación de actuar del órgano constituido determinada por el tribunal no debe entenderse en el sentido de que el órgano tenga que dar cierto contenido al acto en cuestión o resolver en términos favorables la petición del particular. La sentencia solamente señala la obligación de actuar del asunto concreto o actuar en cualquier sentido, ante una situación concreta que actualice la hipótesis normativa en la que sustenta la competencia del órgano constituido reconocida y reiterada por el tribunal.

En virtud de lo anterior, el acto que realiza el órgano constituido en cumplimiento del mandato del tribunal es susceptible de ser controlado en cuanto a su constitucionalidad material (la formal ya está examinada desde el momento mismo en que el tribunal ha fijado la competencia del órgano), toda vez que el contenido del acto no se conoce porque éste no se ha realizado, pudiendo estar en conformidad o contradicción con la Constitución.

Una vez realizado, el acto podrá ser controvertido en cuanto a su constitucionalidad mediante el recurso que corresponda a la naturaleza del mismo, o bien revisado de oficio por el tribunal si se trata de una ley sujeta a control de constitucionalidad preventivo o a priori y podrán ser anulados sus efectos, si se considerase que vulnera la constitución.

## CONCLUSIONES

La controversia constitucional es un medio de control constitucional que forma parte de la reciente competencia que se otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de constitucionalidad a partir de las reformas de 1994, y a pesar de su reciente recreación (debido a que antes existía con nula aplicación en la realidad), ha sido de gran ayuda en la resolución de diferencias entre los tres niveles de gobierno, a saber, federal, estatal y municipal.

A pesar de que ya estaba regulado con anterioridad, el mecanismo de controversia constitucional ha sido mejorado por las reformas judiciales de 1994, pero presenta las deficiencias que a continuación se enumeran:

1. No son materia de controversia constitucional las cuestiones electorales;
2. El Poder Judicial Federal no puede ser parte en las controversias constitucionales -deficiencia inherente a la ausencia de un Tribunal Constitucional-;
3. Nuestra Constitución aún no logra hacer de las controversias entre poderes y órdenes, un procedimiento eminentemente jurisdiccional, pues aún sigue vigente la fracción VI del artículo 76, que faculta al Senado a resolver cuestiones políticas surgidas entre poderes de un estado;
4. Se continúa con el criterio de que los poderes federales en lo individual no son parte de las controversias respecto a órganos y poderes locales;
5. Es excesivo el número de ministros -ocho- que se requiere para dictar una resolución con efectos erga omnes en una controversia constitucional; además de que, en este sentido, se debe atender al acto que se está estudiando y,

6. La intervención del Procurador General de la República en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad no tiene sentido, al ser un funcionario parte de la estructura del Poder Ejecutivo y no de un órgano constituido.

Las posibles controversias que pudieran surgir y las cuales no están contempladas son:

- A. Controversias entre los poderes constituidos federales sobre la constitucionalidad de sus actos;
- B. Conflictos sean "constitucionales" o de algún otro tipo entre el poder ejecutivo federal o el legislativo federal y el poder judicial federal;
- C. Conflictos entre dos órganos constituidos de un mismo Estado;
- D. Controversias entre dos municipios de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos; y
- E. Controversias entre municipios de distintos estados sobre la constitucionalidad de sus actos (sólo como aclaración, recordemos que cuando se dice "Estados", se hace referencia a las "entidades federativas" y que entre ellas se incluye al Distrito Federal).

Aunado a estas deficiencias que presenta, se deben agregar las que la materia tributaria contiene, lo que hace todavía más grave que las resoluciones judiciales no puedan resolverse con realidad y equidad para los órganos participantes.

Esto se debe a que el régimen competencial entre los tres sujetos activos de los tributos se rige por las siguientes reglas generales:

1. Todos y cada uno de los ingresos tributarios mencionados en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, se encuentran reservados a la Federación.

2. No obstante, con apoyo en lo que dispone la fracción VII del artículo 73 de la Carta Magna, el Congreso de la Unión está facultado para decretar en materia federal todas las contribuciones que estime necesarias para cubrir el Presupuesto Nacional, en adición a las que deriven de la fracción XXIX del propio precepto legal. Sobre este particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente criterio: **"PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL, EN CUANTO GRAVA EL SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES, TIENE SU FUNDAMENTO EN LAS FRACCIONES VII Y XXIX, INCISO 4o., DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL"**. Lo anterior nos permite afirmar que prácticamente no existe un ingreso tributario generado en la República, que no sea susceptible de quedar afecto a una contribución de carácter federal.
3. Las entidades federativas están legalmente impedidas para gravar las fuentes enumeradas en los artículos 73, fracción XXIX, 117 fracciones IV, V, VI y VII y 118, fracción I de la Constitución Política que nos rige. No obstante, en aplicación de la regla de las "facultades implícitas" contenida en el artículo 124 del ordenamiento supremo, tienen potestad para imponer tributos sobre las materias no reservadas de manera expresa a la Federación. Esto ha ocasionado que las entidades concurren con el fisco federal en la imposición de las mismas fuentes, originando indeseables situaciones de doble tributación, pues la federación funda en estos casos su potestad tributaria en la fracción VII del artículo 73, en tanto que los fiscos locales se basan en el invocado artículo 124.
4. La situación anterior ha dado origen al sistema de coordinación fiscal que autoriza a las entidades federativas y a los municipios a participar en una cierta proporción en los rendimientos de algunas contribuciones federales, a condición de que se abstenga de mantener en vigor gravámenes locales sobre los mismos hechos imposables.

5. La competencia tributaria de las entidades federativas entre sí, se rige por el "principio de residencia" previsto en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que impide a una entidad gravar los ingresos, rendimientos o utilidades de las personas físicas o morales, que no tengan establecido su domicilio en su respectivo territorio, aun cuando dentro del mismo se haya producido el hecho generador del tributo de que se trate, o bien cualquier acto vinculado con dicha generación.
6. La Hacienda Pública Municipal se integra con las contribuciones que discrecionalmente y dentro de su esfera de competencia tributaria asignan a los municipios las legislaturas locales de las entidades federativas a las que pertenecen, y por el porcentaje que en los rendimientos de los impuestos federales coordinados les otorgan las mismas legislaturas.

Además, la coordinación fiscal, lejos de representar una solución idónea al complejo problema competencial que se da entre la Federación y las entidades que la componen, constituye un obstáculo más que, en la medida en que crezca generará mayores problemas que tenderán a alejarnos de la verdadera solución. Por eso afirmamos que se trata de una cuestión que demanda atención inmediata a nivel de reforma constitucional.

Con base en la problemática planteada tanto de la controversia constitucional y su deficiente regulación, a la que se agregan los problemas existentes por la inadecuada y controversial manera de distribuir constitucionalmente las competencias tributarias en materia fiscal que expusimos en los párrafos precedentes, podemos concluir que esta investigación nos brinda posibles soluciones a estos problemas dando alternativas para que el medio de control constitucional en estudio, sea realmente eficaz, pues no puede darse esa connotación si, como se ha visto en el desarrollo de este trabajo, el origen está precisamente en la confusa distribución competencial de la materia tributaria que

se da desde la constitución, porque está regulada de manera inequitativa, imprecisa y centralista en beneficio de la federación y en detrimento de las entidades federativas así como de los municipios.

Ante esta realidad, se propone que a raíz de una reforma a la constitución en la materia tributaria se pueda realizar un control constitucional, como lo es la controversia constitucional y los conflictos entre órganos, de manera apegada a la realidad política y económica, ante la urgencia de un estado de derecho justo para todos.



## BIBLIOGRAFÍA

1. ARRIOJA VIZCAINO, Alfonso, Derecho Fiscal, Editorial Themis, 15ª edición, México, Distrito Federal, 2000.
2. ARTEAGA NAVA, Elisur. La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte, el caso Tabasco y otros. Editorial Monte Alto. Universidad Autónoma Metropolitana, 3ª ed., México, 1997.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 16 ed. México, 1998, pág.
4. COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional, Ed. Litografías y Terminados El Pliego, 2ª edición, México 2000, pág. 8.  
  
El control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado, Editorial Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, A.C. México, 2001,
5. FAYA VIESCA, Jacinto y Camino Martínez Ángel, Propuestas Federalistas para la Convencional Nacional Hacendaria 2004. Ed. Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S.C. México 2004.
6. FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción al estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano. Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994, págs. 17 y 18
7. GÁMIZ PARRAL, Máximo N. Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas. UNAM, Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 22, México 2000
8. LASSALLE, Ferdinand ¿Qué es una constitución? Monografías Jurídicas, Ed. Themis, Santa Fe de Bogotá Colombia, pág. 37.
9. MÁRGAIN MANAUTOU, Emilio, Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1989
10. POLO BERNAL, Efraín, Manual de Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, México 1985, pág. 24.
11. RODRÍGUEZ LÓZANO, Amador. Las controversias constitucionales y el nuevo federalismo UNAM, 1997

12. SANCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, 6ª edición, México 2001 pág. 134.
13. SERNA DE LA GARZA, José María. Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal en México, UNAM, Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 55, México 2004.
14. VALADÉS DIEGO, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (Coordinadores), Economía y Constitución, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo IV, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 65. México 2001
15. Gran Diccionario Español, Sinónimos e Ideas Afines, Términos Frases de Hombres Célebres. Editorial Célebres Editores Mexicanos Tomo I, México 1997
16. Suprema Corte de Justicia de la Nación, ¿Qué es el Poder Judicial de la Federación?, Comité Editorial, 3ª edición México, 2004.
17. Suprema Corte de Justicia de la Nación, La actualidad de la defensa de la constitución Memoria del Coloquio Internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo, LAUNEZ POTISEK, Javier. El control constitucional en Materia Político-Electoral en México.
18. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Distribución Constitucional de Competencias para Decretar Impuestos, Serie de Debates No. 16, México 1999.
19. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III Clau-Cons, Editorial Driskill, Sociedad Anónima Buenos Aires Argentina, 1985.
20. Artículo presentado en la página del instituto de Investigaciones Jurídicas, del autor CÁRDENAS GRACIA, Jaime, titulado El Municipio en las Controversias Constitucionales, en la siguiente dirección de internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art3.htm>
21. Diccionario Jurídico Virtual 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000
22. También se consultaron diversas disposiciones legales, en el portal local del Poder Judicial de la Federación, ubicado en la siguiente dirección: <\\Cjfdife9\redloc\default.htm>. Los ordenamientos consultados fueron los siguientes:
- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
  - b) Código Fiscal de la Federación.

c) Ley del Impuesto al Valor Agregado

d) Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional

e) Ley de Egresos del Estado de México, Nayarit, San Luis Potosí, Chihuahua y Nuevo León.