



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE: DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**TEMA DE PROYECTO DE TESIS:
“ LA DEFENSA JURÍDICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE
MÉXICO A TRAVÉS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ”**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
JOSÉ EUGENIO HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ.**

ASESOR: DR. ELISEO MURO RUIZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

MAYO, 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADEZCO

A mi madre y a mi esposa, por su inmensurable e invaluable apoyo y motivación, sin los cuales no hubiera sido posible la realización de esta y otras metas de mi vida.

A Dios y al Cosmos que con su infinita energía e inteligencia superior e inefable, somos irradiados los seres humanos para evolucionar perpetua y constantemente hacia la conciencia superior cósmica.

A mi familia, por que con su apoyo y aliento pude realizar esta importante meta.

A la Universidad donde he abrevado a raudales conocimiento, el cual me ha servido para mi formación y trascendencia existencial.

A mis profesores, porque con su guía y sus consejos pude dilucidar aspectos fundamentales de mi educación profesional.

DEDICO ESTA TESIS A:

Mi madre, a mi esposa y a la Universidad, pilares fundamentales en mi vida.

A Máximo que esta próximo a llegar.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	Página. I
-------------------	--------------

CAPÍTULO PRIMERO

SUPREMACÍA Y DEFENSA CONSTITUCIONAL

1. LA CONSTITUCIÓN Y SU SUPREMACÍA.....	1
1.1. Supremacía Constitucional.....	11
1.2. Justicia Constitucional.....	22
2. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.....	29
2.1. Control Constitucional.....	29
2.2. Medios de Control de la Constitucionalidad.....	32
3. MEDIOS DIRECTOS E INDIRECTOS.....	35
4. CONTROL JURISDICCIONAL DIFUSO Y CONCENTRADO.....	37
5. CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL PRIMER CAPÍTULO.....	42

CAPÍTULO SEGUNDO

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA DE 1812.....	43
2. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.....	44
3. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.....	45
4. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN DE 1890..	48
5. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.....	51
6. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.....	54
7. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.....	56
8. REFORMAS AL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL DE 1994.....	59
8.1. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, después de la reforma de 1994.....	68
9. CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL SEGUNDO CAPÍTULO.....	72

CAPÍTULO TERCERO

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO

1. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA.....	73
1.1. Antecedentes.....	73
1.2. Estructura y organización de la Corte Suprema de Justicia.....	73
1.3. Funciones y competencia de la Corte Suprema.....	74
1.4. Competencia jurisdiccional de la Corte Suprema.....	76
1.5. Control Constitucional ejercido por la Corte Suprema.....	76
1.6. Doctrina de los precedentes y del <i>stare decisis</i>	78
1.7. Efectos de las sentencias.....	79
2. ESPAÑA.....	80
2.1. Tribunal Constitucional Español.....	80
3. VENEZUELA.....	89
3.1. Principios Generales del Sistema Venezolano de Justicia General.....	89
3.2. Método Difuso de Control de Constitucionalidad de las Leyes.....	92
3.3. Resolución de controversias Constitucionales entre los Órganos del Poder Público.....	95
4. CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL TERCER CAPÍTULO.....	97

CAPÍTULO CUARTO

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

1. MARCO JURÍDICO VIGENTE DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.....	98
1.1. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.....	98
1.2. Constitución Política del Estado de México.....	105
1.2.1. Del Poder Público Municipal.....	105
1.3. Ley Orgánica Municipal.....	112
2. EL MUNICIPIO MEXIQUENSE COMO PARTE, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.....	128
2.1. Sistema Competencial del Federalismo Mexicano.....	128
2.2. Fundamento de las Controversias Constitucionales en la Constitución Federal.....	134
2.3. Fundamento de las Controversias Constitucionales en la Constitución Política del Estado de México.....	136
2.3.1. NORMATIVIDAD QUE EXPIDEN LOS DISTINTOS PODERES EN LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA FEDERAL Y ESTATAL (ESTADO DE MÉXICO) QUE ORIGINEN EL CONFLICTO COMPETENCIAL Y POR TANTO, LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.....	138

3. SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, DE ACUERDO A LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	183
3.1. Título Primero de la Ley Reglamentaria. Disposiciones Generales.....	183
3.2. Título Segundo: De las Controversias Constitucionales.....	187
3.2.1. De las Partes.....	187
3.2.2. Representación de las Partes.....	190
3.3. Incidentes.....	192
3.4. Suspensión.....	193
3.5. De la Improcedencia y el Sobreseimiento.....	195
3.5.1. Improcedencia.....	195
3.5.2. Sobreseimiento.....	199
3.6. La Demanda y su contestación.....	200
3.6.1. Interposición de la demanda.....	200
3.6.2. Del escrito de la demanda y su contestación.....	201
3.7. De la Instrucción.....	203
4. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.....	206
4.1. Efectos Generales.....	206
5. DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.....	213
5.1. Consignación por Incumplimiento de Ejecutoria o repetición del acto invalidado.....	217
6. RECURSOS.....	218
6.1. Recurso de Reclamación.....	218
6.1.1. Plazo para interponer el Recurso de Reclamación.....	219
6.1.2. Ante quien debe interponerse el Recurso de Reclamación.....	219
6.1.3. Imposición de Multa por interponer el Recurso de Reclamación sin motivo....	219
6.2. Recurso de Queja.....	220
6.2.1. Procedencia del Recurso de Queja.....	220
6.2.2. Ante quien debe interponerse el Recurso de Queja.....	220
6.2.3. Admisión del Recurso de Queja.....	221
7. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN LOS JUICIOS DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN DONDE EL MUNICIPIO ES PARTE.....	222
7.1. Efectos Generales.....	222
7.2. Desestimación de una controversia constitucional declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	223
8. LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES: EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO.....	225
8.1. Fundamento de la controversia constitucional en la Constitución del Estado de México.....	225
8.2. Competencia de la Sala Constitucional.....	225
8.3. Substanciación del juicio de controversia constitucional en el Estado de México.....	227
8.3.1. Partes en la controversia constitucional.....	227
8.3.2. Formulación de la demanda.....	227
8.3.3. Plazos para presentar la demanda.....	227

8.3.4. Instrucción.....	228
8.3.5. Ofrecimiento de pruebas.....	229
8.3.6. Pruebas para mejor proveer.....	230
8.4. De las Sentencias.....	230
8.4.1. Efectos de las Sentencias.....	231
8.4.2. Momento en que la Sentencia produce sus efectos.....	231
8.5. Improcedencia de las controversias constitucionales.....	231
8.6. Sobreseimiento de las controversias constitucionales.....	232
8.7. Suspensión del Acto en las controversias constitucionales.....	233
8.7.1. Fin u objeto de la suspensión.....	234
8.7.2. Del incumplimiento de la sentencia que decreta la suspensión.....	234
8.8. Del recurso de Revisión.....	235
9. CONCLUSIONES PRELIMINARES DEL CUARTO CAPÍTULO.....	236
CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS.....	237
BIBLIOGRAFÍA.....	246

INTRODUCCIÓN.

En este época en que los sistemas de información marcan la pauta del desarrollo internacional, nuestro país no puede anquilosarse ante lo presente; los cambios vertiginosos en lo político en muchos países del orbe son estrepitosos, porque la evolución política a si lo requiere, de esta forma nuestro país no se puede quedar atrás, para esto necesita apuntalar su sistema político basado en la democracia y en una ingeniería institucional eficiente, fundamentada en una ciencia constitucional que lleve a cabo innovaciones legislativas, para que el bien común que persigue el Estado se vea reflejado en los ciudadanos que aspiramos legítimamente a una mejor sociedad. Como todos sabemos de sobra que el municipio es la célula fundamental de nuestro sistema político, porque en el municipio es donde la sociedad organizada, mantiene una interrelación muy estrecha con los gobernantes que a elegido para tal fin, es ahí también donde se manifiestan las necesidades básicas de la población en cuanto a servicios tales como abastecimiento de agua, salud, educación, vivienda, cultura, empleo, drenaje, entre otros más; para que un municipio pueda atender tales necesidades necesita de un gobierno eficiente que desempeñe una buena administración pública, pero para cumplir estos objetivos es necesario contar con instituciones acorde con los retos que el municipio debe afrontar cotidianamente.

Por lo expuesto es que nos hemos interesado en llevar a cabo nuestro estudio sobre la defensa jurídica del municipio por que creemos que conforme se desarrolle esta institución, tendremos un mejor país, que proporcione desarrollo para todos.

En el primer capítulo exponemos algunos conceptos sobre la Constitución de varios tratadistas destacados en la ciencia constitucional, se abordan los temas de supremacía constitucional y la justicia constitucional; se analiza lo referente al control constitucional, los medios de control constitucional, tanto directos como indirectos,

posteriormente se hace un estudio de los métodos difuso y concentrado de control de constitucionalidad.

En el segundo capítulo hacemos un esbozo sobre la evolución constitucional de nuestro país a lo largo de la historia, desde los primeros vestigios del control constitucional, los cuales se encuentran en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812; así continuamos con el paulatino desarrollo del constitucionalismo Nacional, aunado a esto notamos el desarrollo de los medios de control de constitucionalidad tales como el juicio de amparo, las controversias constitucionales, entre otros, hasta llegar a las trascendentes reformas al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el tercer capítulo se hace referencia al control de la constitucionalidad en el derecho comparado, analizamos los medios de control constitucional de países como Estados Unidos de Norteamérica, uno de los países pioneros de América en implementar el control de constitucionalidad; España el cual cuenta con un Tribunal Constitucional y finalmente se estudia el caso de Venezuela, que cuenta con un método mixto de control de constitucional.

El capítulo cuarto contiene lo referente al marco jurídico vigente que rige al municipio mexiquense, tanto a nivel Federal como local; se hace un esbozo del sistema competencial del Federalismo Mexicano; hacemos referencia cuando el municipio mexiquense puede ser parte en las controversias constitucionales; exponemos un análisis exhaustivo de la substanciación del juicio de controversia constitucional de acuerdo con la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General de la República, así como de conformidad con la ley

reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado de México, destacando que el Estado de México cuenta con una Sala Constitucional para dirimir conflictos de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Esperamos que con el acceso de los municipios mexiquenses a la defensa jurisdiccional, se logre un mejor equilibrio institucional, para el bien de la Nación.

CAPÍTULO PRIMERO

SUPREMACÍA Y DEFENSA CONSTITUCIONAL

SUMARIO:

1. La Constitución y su Supremacía. 2. Control de constitucionalidad y clasificación de los medios de control constitucional. 3. Medios directos e indirectos. 4. Control jurisdiccional difuso y concentrado. 5. Consideraciones preliminares del primer capítulo.

1. La Constitución y su supremacía.

Iniciaremos nuestro trabajo con la exposición de algunos conceptos sobre la idea de Constitución, los cuales han sido elaborados por varios autores estudiosos de la ciencia constitucional.

El eminente jurista austriaco **Hans Kelsen**, en su obra *La garantía de la Constitución*, expone que la cuestión de la garantía y el tipo de constitución; es decir la regularidad de los grados del orden jurídico inmediatamente subordinados, presupone ser una noción clara de la Constitución. Y que únicamente la estructura jerárquica (Stunfebau) esta en posibilidad de proporcionarla.¹ Al respecto dice:

"A través de múltiples transformaciones que ha sufrido la noción de Constitución ha conservado un núcleo permanente: la idea de un principio supremo que determina por entero el orden estatal y la esencia de la comunidad constituida por ese orden. Como quiera que se defina, la constitución es siempre el fundamento del Estado, *la base del orden jurídico que pretende conocerse*. Lo que se entiende siempre y ante todo por constitución (y la noción coincide en este sentido con la forma de Estado) es que la Constitución constituye un principio donde se expresa jurídicamente el equilibrio de fuerzas políticas en un momento determinado, es la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales en ejecución, de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, tribunales, y autoridades administrativas. *Esta regla de*

¹ Kelsen, Hans. *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, La justicia Constitucional, traducido por Rolando Tamayo y Salmorán, IIJ-UNAM, México, 2001, p.20.

creación de las normas jurídicas esenciales del Estado, de determinación de los órganos y del procedimiento de la legislación, forma la constitución en sentido propio, originario y estricto del término. La Constitución es la base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellos que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas, y la forma como estos órganos habían de proceder; es decir la Constitución es, en suma el asiento fundamental del orden estatal.”²

A esta idea de Constitución, el gran jurista Kelsen sigue comentando que las normas constitucionales modernas al establecer un catalogo de derechos fundamentales de los individuos o de libertades individuales (sentido amplio) señalan los principios direcciones y límites para el contenido de las leyes futuras, por eso es que las constituciones disponen en el fondo, que las leyes no solamente deberán ser elaboradas según el procedimiento que ella prescribe, sino además no podrán contener ninguna disposición que atente a la igualdad, libertad, propiedad jurídica, etc. Es por esto que la Constitución no es una regla de procedimiento sino principalmente de fondo.³

En cambio el tratadista **Hermann Heller**, hace una distinción de cuatro conceptos de Constitución: dos sociológicos y dos jurídicos, clasificados en amplio sentido o restringido simultáneamente.

Por un lado el concepto de Constitución desde el punto de vista sociológico de contenido más amplio, se refiere a la estructura característica del poder, la forma concreta de existencia y actividad del Estado. La amplitud de este concepto, significa *la situación total de a unidad y ordenación política, la totalidad de la vida y la realidad de la vida del estado.*

² *Ibidem*, p. 21.

³ *Ibidem*, p.23.

En sentido restringido el concepto de Constitución, desde el punto de vista histórico-político, es tanto una estructura fundamental del Estado, que se destaca como estructura relativamente permanente de la unidad estatal.

El concepto jurídico en sentido amplio comprende la situación jurídica total del Estado, o al menos, todas las normas jurídicas contenidas en el texto constitucional, junto con todos los demás preceptos jurídicos de la normatividad estatal en congruencia con la Constitución. En sentido estricto la Constitución material es una ordenación fundamental.⁴ Por otra parte el concepto de Constitución formal que significa para el autor en comento, la totalidad de los preceptos jurídicos plasmados en el texto constitucional.⁵

Es de relevante importancia mencionar que sobre el tema, el constitucionalista mexicano Jorge Carpizo, realizó una interpretación sobre lo que Heller entendía como Constitución, en tal sentido nos explica, que Heller distingue varios matices del concepto de Constitución, los cuales divide en tres categorías.

A) En su sentido de la ciencia de la realidad: es la vida que conduce una realidad, es la efectividad presente de la conducta, es la configuración humana de la cooperación, y por ella se espera que en el futuro se produzca como en el presente la unidad y ordenación de la organización. La Constitución es forma abierta por la que pasa la vida, vida en forma y forma nacida de la vida, por eso hay que distinguir en toda Constitución política total: La Constitución no normada; a su vez dentro de la normada se diferencia la normada jurídicamente y la normada extarjurídicamente por la costumbre, la moral, la religión, la moda, etc. Y por los elementos normados pero no jurídicos como las buenas costumbres, la buena fe, la equidad, etc.

⁴ Cfr. Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, 16ª reimp., FCE, México, 1997, p.294.

⁵ *Ibidem*. P.295.

Todos estos en conjunto, es como se puede explicar la permanencia de la norma a pesar del cambio continuo de la realidad social, ya que los elementos constitucionales no normados que se expresan en los elementos normados, pero no jurídicos, van transformándose en la vida cotidiana, y así un mismo precepto experimenta un cambio de interpretación y se conserva la continuidad del derecho. Se concluye de lo expuesto que la normalidad influye en la normatividad y esta, a su vez influye en la normalidad, realizándose un verdadero duelo dialéctico entre la vida y la forma.⁶

Una vez explicado lo anterior podríamos relacionarlo con la presencia de lo que dicta el principio de que cada sociedad tiene el derecho de tener su propia Constitución.

B) Constitución Jurídica destacada: Esta no es una estructura conformada por normas, no es un ser, sino un deber ser, es la emancipación de un contenido de significación de la realidad social, que luego puede ser recogida en otras actuaciones y revividas en ellas, sirve para lograr una continuidad histórica y sistemática de la Constitución real; con lo que contribuye a producir la continuidad histórica de la Constitución política o real, es decir la conexión estatal en el tiempo.

C) Constitución escrita: en esta noción Heller, se refiere a que, se entiende por Constitución, un folleto determinado que contiene una serie de artículos; la Constitución moderna no se caracteriza por la forma escrita, sino por las circunstancias de que la estructura total del Estado debe estar plasmada en un documento escrito único.⁷

A su vez el destacado jurista alemán **Ferdinand Lassalle**, en relación a la Constitución, se preguntaba: ¿En que se distingue una Constitución de una simple ley?

⁶ Cfr. Carpizo MacGregor, Jorge. *Estudios Constitucionales*, IJ-UNAM, México, 1983, pp. 48 y 49.

⁷ *Idem.*

“A esta pregunta se nos contestará, en la inmensa mayoría de los casos que la Constitución no es una ley como otra cualquiera sino la *ley fundamental del país...* ¿Y en que se distingue una ley de la ley fundamental?”⁸

Sobre lo expuesto señala que, en este caso es necesario profundizar algunas ideas o nociones que van asociadas a este nombre, en primer lugar la ley fundamental debe ser una que ahonde más que las leyes corrientes, que constituya el verdadero fundamento de las otras leyes, por lo tanto deberá informar y engendrar las demás leyes ordinarias, basadas en ella, pero las cosas que tienen un fundamento no son como son por antojo, pudiendo ser de otra manera, sino que son así por que necesariamente tienen que ser.⁹

“El fundamento a que responden no les permitió ser de otro modo *sólo las cosas carentes de un fundamento*, que son las cosas casuales y fortuitas, pueden ser como son, o de otro modo cualquiera. La que tiene un fundamento no, pues aquí obra la ley de la necesidad...la idea fundamento lleva implícita la noción de una necesidad activa, de una fuerza eficaz que hace, por ley de necesidad, que lo que sobre ellas se funda sea así y no de otro modo.”¹⁰

Después de haber hecho la disertación anterior Lasalle se formula la siguiente pregunta ¿Es que existe en un país algo, *alguna fuerza activa e informadora*, que influya de tal modo en todas las leyes promulgadas en ese país, que las obligue a ser necesariamente, hasta cierto punto, lo que son y como son, sin permitirles ser de otro modo?.”¹¹

A lo que postulo como *fuerza activa e informadora*, les denomino *factores reales de poder*, los cuales rigen en una sociedad determinada, tales son los que forman todas la

⁸ Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, 3ª edición, Ediciones Coyoacán, México, 1996, p.43.

⁹ *Ibidem.* p.44.

¹⁰ *Ibidem.* pp. 44 y 45.

¹¹ *Idem.*

leyes e instituciones jurídicas de una sociedad determinada, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son. Los factores reales de poder a que hace referencia Lassalle (en al época que escribió) eran la monarquía, la aristocracia, el ejercito, la burguesía, el clero, la clase obrera, en fin toda la amalgama de la diversidad social de aquella época; en tal tesitura Lassalle hace una distinción trascendental entre *Constitución Jurídica Y Constitución real* (de acuerdo a las circunstancias socio-políticas imperantes en determinado momento).

Sigue exponiendo el jurista que "Se toman esos *factores reales de poder*, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento, ya incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado".¹²

En este orden de ideas tenemos que para que una *Constitución jurídica* trascienda, es necesario que este sincronizada con la *Constitución real* (de acuerdo a los factores reales de poder imperantes en determinadas circunstancias en la sociedad), de lo contrario cabria la posibilidad de que surja un conflicto entre ambas Constituciones, ya que la realidad sobrepasa a lo plasmado en un documento. Es así como Lassalle origina el interesante debate sobre la existencia de una Constitución material (real) y otra plasmada en un documento.

Para el destacado tratadista **Carl Schmitt**, existen cuatro conceptos de Constitución: el absoluto, el relativo, el positivo y el ideal. Desde la perspectiva absoluta examina a la Constitución desde dos puntos de vista, el como ser y como deber ser. En cuanto su punto de vista absoluto en cuanto a lo que denomina *como ser*, nos presenta a una determinada comunidad como un todo; como el conjunto de relaciones que se

¹² *Ibidem.* p. 52

desarrollan en tal sociedad, como resultado de la existencia real que existe en la sociedad; a su vez este enfoque (absoluto), se subdivide en tres sentidos:

1. *Como unidad política y ordenación social de un cierto Estado.* Es el punto de convergencia del orden social, aquí la Constitución no es un sistema de normas jurídicas, sino el ser de la comunidad, en su concreta extensión política, aquí el Estado es la propia Constitución, es un *status* de unidad y ordenación; si se suprime la Constitución, cesa el Estado.

2. *Como forma de gobierno.* La Constitución es una forma que afecta a toda la comunidad, a toda la organización comunitaria y determina la manera de ser de la comunidad por constituirse ella en monarquía, aristocracia o democracia, desde este punto de vista el Estado es también una Constitución.

3. *Como fuerza y energía.* La Constitución no es estática, sino dinámica, por ser resultado de los intereses contrapuestos que día a día conforman la unidad política.

A continuación es analizada desde el sentido absoluto en cuanto al deber ser:

4. *La Constitución es la norma de normas,* es decir. La formación total de la vida del Estado, no es la ejecución del ser, no es un devenir, sino que es un simple deber, ser, es la ordenación normada de toda la existencia Estatal. La Constitución como ordenación jurídica significa, que hasta el acto jurídico más concreto de ese orden de reglas, puede ser referida a su validez de esa norma de normas; en su segundo concepto, que es un sentido relativo, su significado es la ley constitucional en particular, aquí no interesa la importancia de las normas que contenga esa Carta fundamental, sino es por el hecho de estar tales reglas en la aludida Carta Fundamental, pues tales preceptos tienen la categoría de constitucionales, esto se debe a que el proceso de su creación y modificación es más complejo con relación a las leyes secundarias.

5. *En su sentido positivo*, significa la decisión política del titular del poder constituyente, son determinaciones, decisiones que afectan al mismo ser social. Las decisiones fundamentales *son los principios rectores del orden jurídico*, los que marcan y señalan el ser del orden jurídico, son la esencia misma de ese derecho. Este autor continúa exponiendo que la Constitución esta integrada por las *decisiones fundamentales, por esos principios esenciales* y todas las demás normas contenidas en el folleto denominado Código Supremo, son leyes constitucionales pero no Constitución que es el corazón y el alma de todo ese orden jurídico.

6. Tenemos por ultimo *en su sentido ideal*, esta comprendida por los distintos idearios que sostiene los diferentes partidos políticos, así cada partido político reconoce como verdadera Constitución a aquella que corresponde a sus principios políticos, esto como una noción revolucionaria, por que es la invitación a cambios en la estructura política de una sociedad y a reformas constitucionales. Por ende se tiene que “ La Constitución es aquello que emana de un poder (es decir la fuerza o autoridad) constituyente y se establece por su voluntad.”¹³

Por su parte el jurista **Karl Lowenstein**, expone que para que se pueda considerar a un sistema político como democrático constitucional, debe contar con las instituciones efectivas a través de las cuales el ejercicio del poder este distribuido entre, los detentadores del poder, por medio de tales instituciones dichos detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del mencionado poder; constituidos en detentadores supremos del poder. *La Constitución se convirtió así en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder.*¹⁴ En donde existe distribución del poder, el dominio esta limitado y esto trae consigo restricciones y control. También para este autor el fin de toda Constitución es al creación de instituciones, para limitar y

¹³ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, editorial Alianza, Madrid, 1982. p.34.

¹⁴ Cfr. Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. Editorial Alianza, Barcelona, 1964, p.149.

controlar el poder político, al exponer lo siguiente: “ En este sentido, cada Constitución presenta una doble significación ideológica: liberar a los destinatarios del poder del control social absoluto de sus dominadores, y asignarles una legítima participación en el proceso del poder”.¹⁵

En relación al contenido material de la Constitución, Lowenstein refiriéndose a K.C. Wheare señala que son cinco los elementos fundamentales considerados como un mínimo irreductible de una Auténtica Constitución: a) La diferenciación de las diversas tareas estatales y su asignación a diferentes órganos estatales o detentadores del poder, para evitar la concentración de este en manos de un único y autocrático detentador del poder; b) Un mecanismo que posibilite la cooperación de los diversos detentadores del poder; c) Un mecanismo que evite los bloqueos respectivos entre los diferentes detentadores del poder autónomos, con la finalidad de evitar que uno de ellos, en caso de no producirse la cooperación exigida por la Constitución, resuelva el impasse por sus propios medios, esto es sometiendo al proceso del poder a una dirección autocrática; c) Un método para la adaptación pacífica del orden fundamental a las cambiantes condiciones sociales y políticas, para evitar el recurso a la ilegalidad o la fuerza a la revolución; y d) Un reconocimiento expreso de ciertas esferas de autodeterminación individual –los derechos individuales y libertades fundamentales- y su protección frente a la intervención de uno o todos los detentadores del poder.¹⁶

El prestigiado constitucionalista mexicano **Felipe Tena Ramírez**, discurre sobre las constituciones del mundo occidental, inspiradas en la norteamericana y francesa, que desde el punto de vista material han organizado el poder público, con la mira de imponer el abuso del poder, al opinar el autor lo siguiente: “De aquí que la estructura de nuestra Constitución, como la de todas de su tipo, se sustenten en dos principios

¹⁵ *Ibidem.* p. 153.

¹⁶ *Idem.*

capitales: 1º. La libertad del individuo es limitada por regla general, en tanto que la libertad del Estado para restringir es limitada en principio; 2º. Como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias”.¹⁷ El citado autor manifiesta que el primer principio, obliga a aumentar en la Constitución ciertos derechos del individuo, llamados fundamentales, la parte de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre, recibe el nombre de *dogmática* y el segundo principio esta consagrado precisamente en la división de poderes. La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar al poder público, es la parte *orgánica*. Por otra parte en sentido formal, la Constitución es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que solo pueden ser modificadas mediante la observación de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas.

Continua exponiendo Tena Ramírez que “La Constitución en sentido formal, el documento solemne que lleva este nombre, a menudo encierra también otras normas que no forman parte de la Constitución en sentido material”.¹⁸

Sobre el mismo tema el doctor **Miguel Covián Andrade**, señala que “La relación de Constitución con el texto escrito, se debe a que este último es un conjunto de normas constitucionales que son expresión jurídica de las decisiones políticas fundamentales. Las normas constitucionales dotan de obligatoriedad a las decisiones políticas fundamentales y tienen carácter de *normas primarias*, a diferencia de las *normas constitucionales secundarias o leyes de revisión*, cuyo objeto es la modificación o adición del texto constitucional, respetando la esencia de la Constitución.”¹⁹

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, Editorial Porrúa, México, 1992. p.21.

¹⁸ *Ibidem*. pp. 21-23.

¹⁹ Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2ª edición, CEDIPC, México, 2000, pp. 111 y 112.

En nuestra opinión al hablar de la Constitución, podemos entender este concepto desde una acepción genérica, así podemos hablar de la *constitución física* de una persona, la *constitución estructural* de un edificio, en donde los elementos estructurales son los componentes integrales de este, en sentido amplio nos podemos referir al conjunto de elementos integrados que conforman determinado ente; con lo expuesto, de forma analógica hacemos la comparación con la Constitución (política) de un Estado donde podemos decir que es toda la integración, organización y estructuración de los elementos normativos, jurídicos, factores reales de poder o decisiones políticas fundamentales que conforman la organización sociopolítica de una Nación, es decir la Nación organizada es el Estado; los lineamientos de su organización, administración, control (de constitucionalidad) y garantías individuales se integran para conformar la Constitución Política.

1.1. Supremacía Constitucional.

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

En este sentido, el proceso evolutivo de las instituciones políticas de un Estado democrático de derecho tiene como finalidad última no solo el establecimiento de un ordenamiento jurídico adecuado y la salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales de los miembros de la sociedad, sino que tienden a limitar, con la

mayor precisión posible, los espacios de arbitrio y de decisión de la autoridad, a efecto de mantenerse incólume el orden constitucional, con todas las consecuencias que de hecho y por derecho generen.

El ámbito jurídico de protección mencionado abarcaría, según sus promotores, el mínimo de derechos y libertades necesarias para lograr una convivencia armónica en sociedad. En principio se hizo referencia a los derechos civiles y políticos del hombre, lo que implicaba, de manera primordial, una obligación de la autoridad en sentido negativo, es decir, constitutiva de una omisión, de un *no hacer*. Posteriormente se abarcaron los derechos económicos y sociales, los cuales implicaban una serie de obligaciones del Estado a favor de grupos que por sus condiciones económicas, culturales o sociales, se encontraban en una posición inferior respecto de los demás integrantes de la sociedad, situación que a su vez creaba obligaciones positivas de la autoridad, consistentes en un *hacer o en un dar*. Finalmente se establecieron los denominados derechos de la cuarta generación, referentes, en sustancia, al desarrollo sustentable de las sociedades, a la explotación racional de los recursos naturales y a la preservación del ambiente, cuyos beneficios redundarían en un futuro mediano que disfrutarían las generaciones venideras.²⁰

En este sentido tenemos que la Constitucionalidad Política de los Estados Unidos Mexicanos es una expresión clara y manifiesta del proyecto de nación del pueblo mexicano acorde a lo anteriormente señalado. En sus preceptos se consignan los principios de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica, que juntos constituyen la piedra angular sobre la que se basa la legitimidad o la ilegitimidad de los actos de autoridad.

²⁰ Reyes Reyes, Pablo E, *La Acción de Inconstitucionalidad*, México, Editorial Oxford Press, 2001, p.8

Esta Constitución es la ley suprema de México y de ella derivan y debe ajustarse el resto de los ordenamientos jurídicos: determina la necesidad de que toda ley y todo acto público estén apegados a la norma constitucional; y sienta las bases para la organización política, jurídica y económica de nuestro Estado.²¹

Es importante señalar que junto con la constitucionalidad jurídica debe existir la constitucionalidad política, que podríamos concebir como la que se da cuando el detentador del poder político estatal no sólo respeta el marco normativo, sino muy señaladamente, la esencia y el espíritu constitucional que subyace en cada precepto de la ley fundamental. La constitucionalidad, entendida como la correspondencia de los actos de autoridad con el contenido de la ley suprema que estructura y limita el poder público, es un concepto y una práctica que deben examinarse simultáneamente, en función del marco legal y de la dinámica real del ejercicio del poder político.²²

De este modo, la Constitución, como norma suprema, requiere de mecanismos efectivos para lograr su permanencia y supremacía sobre todo el orden jurídico nacional, pues es precisamente aquella la que fundamenta y sustenta todas las normas, actos y autoridades de nuestra estructura política. El distinguido jurista Felipe Tena Ramírez²³ expresa que si la organización que instituye la Ley Suprema pudiera ser violada impunemente, los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos. No es posible aceptar tal cosa; si alguna ley debe ser cumplida y observada es la Constitución. El respeto debido a la Constitución tiene que ser, en principio, espontáneo y natural. Sólo como excepción cabe considerar la

²¹ Jiménez Remus, Gabriel, "*La Suprema Corte de Justicia, Defensora de la Constitución*", La Justicia Mexicana hacia el siglo XXI, IIJ-UNAM, Senado de la República, LVI Legislatura, México, Serie Estudios Doctrinales, Número 183, 2000, p.87.

²² Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, CEDIPC., 2001, p. 18.

²³ Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit*, p.491.

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

En este orden de ideas tenemos que por antonomasia, toda Constitución, por el hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema; para poder constituir requiere estar por encima de toda constitución jurídica; en lo normativo, es decir, en lo referente a los distintos ámbitos de validez de la norma, nada puede reconocerse superior a ella.

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

Ahora bien desde el punto de vista estático, las normas que forman el Derecho objetivo se agrupan alrededor de las relaciones concretas que regulan, y constituyen las instituciones jurídicas; a su vez, las instituciones jurídicas en las que subyacen relaciones concretas de la misma naturaleza o relacionadas íntimamente, dan lugar a las materias que, a su vez, se agrupan en las áreas más generales del Derecho: los denominados derecho público, privado y social.²⁴

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

²⁴ García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1987, P.23

diferentes principios que permiten resolver los posibles conflictos entre diferentes elementos del sistema, etcétera.

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

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

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

En consecuencia tenemos que la supremacía es reforzada con los artículos 40 y 41 de la Carta Magna. El atributo de ser superior es imponible a particulares y, necesariamente, a los órganos de autoridad creados por ella misma; todos los entes que participan en la vida nacional y, en la vida en sociedad, se encuentran sujetos a lo que disponga su texto, y existen sanciones para quienes las desconozcan o infrinjan.²⁵

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

²⁵ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Editorial Oxford University Press, México, México 1999, p.3.

En primer término, la Constitución como norma Suprema.

a) En el nivel inferior y dentro de la competencia de las autoridades federales, se encuentran los tratados internacionales e inmediatamente después, las leyes ordinarias federales, de acuerdo con el criterio más reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) Finalmente, en el último nivel, dentro del ámbito de competencia federal, se encuentran las normas individualizadas, como las sentencias y los actos jurídicos concretos como los contratos.

c) Respecto al ámbito de competencia local; esto es, las facultades reservadas a las entidades federativas, inmediatamente después de la Constitución, están las Constituciones locales.

d) A continuación se encuentran las leyes ordinarias locales; y

e) Al final, se encuentran nuevamente las normas individualizadas, pero de carácter local.²⁶

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

También es pertinente destacar que la rigidez y el control constitucional son dos presupuestos en los que se funda el principio de supremacía constitucional. Al afirmar esto es tanto como decir que, si un texto constitucional presenta la nota de rigidez y a

²⁶ Baltazar Robles, Germán E. *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, Ángel Editores, México 2002, pp.29.

ello se yuxtapone alguna forma de control de la constitucionalidad del resto de las normas jurídicas, podrá predicarse su carácter supremo.²⁷

En este sentido, el Doctor Miguel Covián Andrade²⁸, apunta que: "*La Constitución escrita que contiene un procedimiento especial para su revisión distinto al que se emplea para crear o modificar leyes ordinarias, es el caso típico de un ordenamiento legal estructurado sobre la base del principio de supremacía constitucional.*"

En tal virtud, una Constitución tiene carácter rígido²⁹ cuando sus artículos incluyen uno o más preceptos destinados a establecer un procedimiento que, desde el momento de la promulgación del texto constitucional, será el único válido para modificarlo, siempre que tal procedimiento se distinga de alguna forma, de aquel que el sistema establece para la creación de las leyes. En consecuencia la rigidez constitucional provee, desde luego, del medio necesario para cubrir la necesidad de adaptar determinados postulados constitucionales a las diversas circunstancias del tiempo, sin menoscabar la continuidad jurídica del Estado³⁰. Pero sobre todo la reforma constitucional proporciona a la Constitución del Estado el instrumento técnico del que se sirve para poder presentarse como *la norma jurídica suprema* y, por esto es que dota a los principios democrático y liberal del más eficaz mecanismo de salvaguarda. Por eso la rigidez constitucional y junto con ella, el control de constitucionalidad, se erige en instrumento de defensa de la Constitución.³¹ De tal manera el *carácter supremo* de la constitución, se concreta en la norma de rigidez constitucional, la cual tiene como objetivo medular, el salvaguardar la permanencia de la Constitución y su

²⁷ Roura Gómez, Santiago A. *La defensa de la Constitución en la historia constitucional española*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pp. 31-39.

²⁸ Covián Andrade, Miguel, *Op. cit.* p. 20.

²⁹ Cfr. Bryce, J., *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas*, Madrid, 1988. p.73.

³⁰ Cfr. Ruipérez, J. *Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional*, Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, número 75, Madrid, 1992, pp. 242-243.

³¹ Vid. Alegre Martínez, M.A., *Justicia Constitucional y control preventivo*, León, 1995, p.47.

carácter de norma superior de las que deriva el resto del orden jurídico positivo escalonadamente.³²

Tal como hemos mencionado, la rigidez debe ser complementada por la existencia de un mecanismo complementario denominado *control de constitucionalidad*, a través del cual se consigue formalizar y hacer inmediatamente operativa la supremacía de la Constitución sobre las leyes. El tema del control de constitucionalidad³³ será examinado con mayor profundidad posteriormente.

Ahora bien, a través del transcurso del tiempo y en el marco de desarrollo político de las sociedades y sus instituciones, se profundizan los intercambios comerciales en gran escala y las relaciones entre los Estados se estrechan para formar parte del fenómeno irreversible denominado como globalización, y consecuentemente sobresalen temas de interés común y primordial para los Estados, tales como los derechos humanos, medio ambiente, los flujos financieros, el combate a la delincuencia organizada y, la democracia; los cuales han sido incorporados y protegidos en la mayoría de los textos constitucionales vigentes.

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

³² Covián Andrade, Miguel, *Op. cit.* p. 21.

³³ *Vid. Infra.* p.29.

En esa tesitura y en referencia a nuestra historia constitucional, Manuel Crescencio Rejón en 1840 ideó una acción procesal cuya finalidad reside en tutelar las garantías individuales de los gobernados frente a los actos de autoridad y del Estado. Esa era y es la finalidad principal del juicio de amparo: proteger las garantías individuales que otorga la Constitución. De manera incidental o accesoria, dicha protección redundará en que las autoridades respeten los preceptos contenidos en la ley Suprema. Así las cosas, los mecanismos que adoptaron las Constituciones Políticas de 1857 y 1817 en nuestro país y en diversas latitudes del sur de nuestro continente y en los países europeos, se referían, única y exclusivamente, a la tutela de las libertades y derechos de los ciudadanos, *latu sensu* frente a las autoridades.

De acuerdo a estos datos, obtenidos de la historia constitucional y política de nuestro país, tanto los legisladores como las autoridades soslayaron la importancia de determinar los mecanismos para hacer valer los preceptos constitucionales por parte de las propias autoridades. De acuerdo con la opinión del jurista Leone A. Armenta,³⁴ la norma fundamental sólo era un instrumento que se utilizaba para legitimar el discurso político, el cual se le consideraba como un modelo o arquetipo de un programa mágico-institucional. En nuestro país esta situación podría explicarse para la implantación y conservación de un sistema de partido hegemónico, donde la división de poderes era prácticamente nula y la voluntad del titular del ejecutivo Federal era la máxima y única expresión de la autoridad, en ocasiones porque el propio sistema jurídico así lo permitía, o bien, porque se utilizaban vías políticas de disuasión y persuasión.

³⁴ Armenta López, Leonel Alejandro. *La controversia constitucional*, en Estudios Jurídicos, México, UNAM, Número 11, 2003.

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

En este orden de ideas, y ante el riesgo de que la ley fundamental no se respete, es necesario un sistema en el que, el gobernado o la autoridad hagan efectiva la supremacía constitucional ya sea de manera preventiva evitando que la Constitución sea violada, o de manera correctiva, reparando las violaciones que se hubieren realizado.

La defensa constitucional, se realiza a través de los controles previstos en la Constitución y en las leyes que de ella emanan, para delimitar el ejercicio del poder que el Estado recibe de la sociedad políticamente organizada. A través de ellos los particulares y las autoridades buscan dejar sin efectos las leyes o actos contrarios al texto constitucional, que causen a los primeros una afectación en su esfera jurídica al convertirse en una violación de garantías individuales, y a los segundos un agravio, al vulnerar sus esferas de competencia.³⁵

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

El eminente constitucionalista Héctor Fix Zamudio³⁶ menciona que la defensa constitucional se integra por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación; reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y evolución de las disposiciones constitucionales. Esto significa que la defensa de la Constitución

³⁵ Aragon, Manuel, *Anuario de Derecho Público*, Número 1, México, ITAM, Mac Graw-Hill, 1997. p.47

³⁶ Fix Zamudio, Héctor, *La Constitución y su Defensa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1994, pp.15-16.

abarca las instituciones jurídicas que tienen como fin, por un lado, que los preceptos contenidos en esta se respeten, y en caso de que sean violados, los infractores sean sancionados de manera ejemplar para dejar incólume el orden constitucional, y por otro lado conseguir que los ideales, principios, valores y fines que busca el Estado se completen, pues al ser la Carta Magna el ordenamiento donde la voluntad popular expresa sus más altas aspiraciones; la evolución y respeto al Código Político produce la satisfacción de estas. En este contexto, la defensa constitucional, se integra por la protección constitucional y por la garantía o defensa constitucional.

Ahora bien, tenemos que los instrumentos integrantes de la protección constitucional son: a) Los de carácter político, como la división de poderes (artículo 49 constitucional), los controles ínter orgánicos en el poder legislativo con sus dos Cámaras y en el judicial con su organización escalonada, además, el veto suspensivo del Ejecutivo Federal en el procedimiento legislativo y, la obligación por parte del ejecutivo de promulgar un proyecto de ley cuando éste sea aprobado por las dos terceras partes de ambas Cámaras; b) Los de carácter económico, como la *Secretaría de la Función Pública*, con facultades de inspección sobre actividades económicas y la responsabilidad de los servidores públicos; c) Los de carácter social; la Constitución Mexicana fue la primera en el mundo que los consagró, así se encuentran reconocidos los derechos de los grupos sociales tales como campesinos y obreros, también se contempla a los Partidos políticos como organismos representativos de la comunidad; y d) Los de técnica jurídica que son la supremacía constitucional, por la cual la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión derivadas de la misma y los tratados celebrados conforme a ella, son ley suprema de la Unión; y el procedimiento rígido que dificulta la reforma de su texto, en el cual se requieren las dos terceras partes del voto

de los presentes en el Congreso de la Unión, y la aprobación mayoritaria de las Legislaturas de los Estados.³⁷

De lo expuesto coincidimos con la opinión del Doctor Miguel Covian, que en un Estado de ninguna manera puede estar ausente un sistema general de defensa de la constitucionalidad y debe estar inserto en él un sistema concreto de control de constitucionalidad de los actos de los órganos constituidos y de la autoridad, cuya esencial función sea la preservación del diseño político-jurídico del ejercicio del poder, a partir del momento en que las estructuras son puestas en funcionamiento.³⁸

Dada la importancia que implica la justicia constitucional, la examinaremos a continuación de manera más extensa.

1.2. Justicia Constitucional.

Es importante destacar que la Constitución Mexicana, con fundamento en la teoría clásica de la división de poderes, prevé la existencia de tres poderes: el legislativo el cual elabora las leyes, el ejecutivo que las aplica y el judicial el cual las interpreta cuando hay dudas sobre su aplicación a un caso concreto. El régimen de división de poderes en que vivimos, supone la necesidad de que haya autonomía e independencia entre ellos. El conjunto de atribuciones propias de cada poder recibe el nombre de *competencia*. Cuando uno de estos poderes, mediante sus actos, invade la esfera de competencia de otro, es decir, ejecuta atribuciones que no le corresponden, se originan conflictos de invasión de esfera recompetencia. Para resolver tal problema, la justicia constitucional ha desarrollado diversos procedimientos.

³⁷ Corzo Sosa, Edgar, *La justicia constitucional comparada*, México, IIJ-UNAM, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, 1993, Estudios comparativos, Número 27, p. 13

³⁸ Covián Andrade, Miguel, *Op. cit.* p. 330.

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

De Acuerdo con la estructura jerárquica o escalonada del orden jurídico, la jurisdicción constitucional es una cuestión concreta del problema general, el cual consiste en asegurar que las normas inferiores se ajusten a las superiores (específicamente la Constitución), en cuanto su origen y subsistencia, en forma piramidal, logrando con ello la unidad del ordenamiento jurídico.³⁹

El eminente jurista Hans Kelsen⁴⁰, cita al respecto: *“La garantía jurisdiccional de la Constitucionalidad –justicia constitucional- es un elemento del sistema de los medios técnicos que tiene por objeto asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales. Estas funciones tienen en sí mismas un carácter jurídico: constituyen actos jurídicos. Son actos de creación del derecho, esto es, de normas jurídicas puestas. En consecuencia, tradicionalmente se distinguen las funciones estatales en legislación y ejecución, distinción en que se opone la creación o producción del derecho a la aplicación del derecho, considerada esta última como una simple reproducción”*.

Así, mientras para el tratadista Edgar Corzo Sosa el objeto de estudio de la justicia constitucional son los instrumentos jurídicos establecidos en la Constitución para mantener su suprallegalidad.⁴¹ Para el jurista español Raúl Canosa Usera.⁴² La justicia constitucional tiene por objeto decidir, de modo imparcial con arreglo al derecho fundamental y mediante los procedimientos y órganos especiales establecidos, el cumplimiento, tutela y aplicación de las normas jurídicas fundamentales. De este modo

³⁹ *Ibidem.* p. 53.

⁴⁰ Kelsen, Hans, *Op. cit.* p. 472.

⁴¹ Corzo Sosa, Edgar, *Op. cit.* p. 14

⁴² Lucas Verdú, Pablo, Compilador, Raúl Canosa Usera, *et. al*, Coordinadores, Prontuario de Derecho Constitucional, Granada, Editorial Comares, 1996, p. 414

la justicia constitucional significa la autoconciencia que la Constitución posee de su propia eficacia y dinamismo. En su ámbito se encuentran las siguientes materias: a) examen y control de constitucionalidad de las leyes; b) los llamados, por la doctrina italiana, conflictos de atribución entre poderes del Estado; y c) la tutela de los derechos públicos subjetivos.

Por su parte el doctor Héctor Fix Zamudio la define como el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados órganos del Estado la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos a aquellos organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones que para su actividad se establecen en la misma Carta Fundamental.⁴³ Es decir estos instrumentos de justicia constitucional se encomiendan a tribunales encargados de resolver cuestiones constitucionales de manera específica, en concreto, el juicio de amparo, la acción de controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

La actividad de estos tribunales (órganos controladores), normalmente de carácter jurisdiccional, es de naturaleza política en un sentido amplio, es decir, como participante de la toma de decisiones esenciales de los órganos del Estado, pues al interpretar disposiciones constitucionales o, de manera más precisa, a la luz de la Constitución, definen los parámetros que la autoridad pública ha de seguir en el desempeño de sus actividades y en cumplimiento de la ley. Esta interpretación es un *acto de creación del derecho*,⁴⁴ pues actualiza el texto constitucional a la realidad cambiante y realiza los valores fundamentales contenidos en la constitución. Es conveniente señalar que el carácter político de un acto no excluye un conocimiento

⁴³ Fix Zamudio, Héctor, *Veinticinco Años de evolución de la Justicia Constitucional*. 1994-1995, UNAM, México, p.15.

⁴⁴ Merryman, John Henry, *La tradición jurídica romano-canónica*, traductor Carlos Sierra, Editorial Fondo de Cultural Económica, México, 1980, pp. 51 y 52.

técnico-jurídico del mismo, ni el resultado político de dicho conocimiento la despoja de un carácter jurídico.

De la definición citada por Fix Zamudio, destaca la mención al carácter eminentemente procesal del conjunto de instituciones a través de las cuales se busca garantizar el cumplimiento de la Constitución por parte de los poderes o entidades públicas, ese matiz procesal ha dado lugar al análisis de la justicia constitucional a partir de sus elementos adjetivos, lo que ha originado que vaya adquiriendo "carta de naturalización" el llamado derecho procesal constitucional, disciplina que entraña el punto de intersección entre dos acreditadas materias jurídicas: la procesal y la constitucional.⁴⁵

En opinión del Ministro José Gudiño Pelayo,⁴⁶ "la interpretación de la Constitución y, como consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes son la columna vertebral de todo sistema de control constitucional". En ese sentido, continúa el Ministro, el reconocimiento y estima de los derechos humanos fundamentales tiende naturalmente a establecer en la Constitución la naturaleza y los límites del poder político democrático y los medios eficaces para la defensa y reparación de los derechos de los gobernados, esta es característica esencial del constitucionalismo positivo, que no puede prescindir de la forma justa del Estado y de gobierno, ni del respecto a los derechos humanos. La defensa de la Constitución⁴⁷ es, en consecuencia, una parte

⁴⁵ Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1979; Gonzaini, Alberto Osvaldo, *la justicia constitucional, garantías, proceso y Tribunal Constitucional*, Buenos Aires, Ediciones De Palma, 1994; Sagués, Nestor Pedro, *Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires Astrea, 1998.

⁴⁶ Gudiño Pelayo, Jesús, *Problemas Fundamentales del Amparo Mexicano*, Primera Edición, ITESO, México, 1991.

⁴⁷ *Vid. Supra*, p. 20.

decisiva de la ley fundamental y se refiere a todos los elementos de la misma: a las garantías personales y a la forma de estado y de gobierno, con el federalismo, el municipio, la división de poderes y el ejercicio de la soberanía popular mediante elecciones libres y respetadas, por mencionar algunos aspectos orgánicos sobresalientes.

En este contexto, el juicio de amparo como control constitucional y parte de la justicia constitucional, es un derrotero hacia la defensa de las garantías individuales consagradas en los primeros veintinueve artículos de nuestra Constitución.

La promoción de este juicio (de amparo) no puede ser más que para defender esas garantías (las individuales). Ahora bien, el sistema mexicano de control de constitucionalidad ha ido evolucionando progresivamente y, tras el juicio de amparo, se creó la institución conocida como "controversia constitucional", y después surgió la "acción de inconstitucionalidad". Estos juicios revisten particular importancia, en virtud de que su conocimiento es competencia exclusiva al Poder Judicial de la Federación. Específicamente para el conocimiento y procedencia de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, sólo puede ser determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, más aún, contra fallos que este tribunal emita, luego del estudio de tales cuestiones, no existe ningún medio de impugnación.

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

constitucional por su cuenta, pues este tipo de juicio está reservado para niveles de gobierno.⁴⁸

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

"... la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas con efectos generales será una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido en su historia. En adelante el sólo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede tener como consecuencia su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos de poder público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos Legislativos o Ejecutivos, Federal o Locales, se nutrirá una auténtica cultura de supremacía constitucional que fortalezca la vida política de la nacional."⁴⁹

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

⁴⁸ *¿Qué son las controversias?*, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, julio de 2001, p. 13-15

⁴⁹ NOTA. Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta por el Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, el 5 de diciembre de 1994 al Congreso de la Unión por medio del Senado de la República.

Con fines didácticos el aludido jurista, clasifica los diversos instrumentos de justicia constitucional en varios grupos de acuerdo a sus características y a la forma en que operan los mecanismos de protección en contra de la "patología constitucional".

Ubica a las controversias constitucionales, dentro de la categoría de "jurisdicción constitucional orgánica", pues la misma comprende los: *"Instrumentos establecidos para resolver conflictos entre los diversos órganos de poder, que han sido calificados por Carl Schmitt como "litigios constitucionales", puesto, que se refieren al alcance de las atribuciones y competencias que la Carta Fundamental señala para dichos órganos, advirtiéndose con mayor claridad en los países en los cuales existe descentralización territorial, ya sea federal o regional, en los cuales es preciso decir sobre los conflictos entre órganos centrales y los locales sobre sus respectivas competencias."*⁵⁰

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

Por su parte el jurista Jorge Carpizo⁵¹ señala que "la justicia constitucional mexicana esta integrada por seis grandes garantías": el juicio de amparo, la declaratoria, por parte del Senado, de que ha llegado el caso de nombrar un gobernador provisional, porque las autoridades de un Estado han desaparecido; la competencia del Senado

⁵⁰ Fix Zamudio, Héctor, *La Constitución y su Defensa*, Op. cit. p. 95

⁵¹ Carpizo MacGregor, Jorge, *Estudios Constitucionales*, Op. cit. pp.452-453

para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos se lo solicite, o cuando, debido a esas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas; la facultad de investigación que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el conflicto constitucional preceptuado en el artículo 105 (que en el tiempo que se escribió su obra sólo existía la controversia constitucional, por lo que faltaría la acción de inconstitucionalidad), y el juicio de responsabilidad política.

En cambio por el autor Carlos A. Morales- Paulín⁵², la revisión del texto constitucional nos revela la existencia de ocho sectores o instituciones que integran la justicia constitucional en México, a saber, juicio de amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad; procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; juicio político; sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos, juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos; y juicio de revisión constitucional electoral.

2. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

2.1. Control Constitucional.

Los actos de los poderes constituidos deben ser conforme a la constitución, para ello se requiere un sistema de control establecido en la propia Carta Magna, al respecto el tratadista Miguel Covian Andrade apunta: "El control de constitucionalidad es un

⁵² Morales-Paulín, Carlos A., *Justicia, Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Coordinadores, México, IIJ-UNAM, Serie doctrina Jurídica, Número 62, 2001, p.338.

control de la regularidad o control de la conformidad de los actos de los poderes constituidos con la constitución.”⁵³

La verificación de la concordancia de los actos de autoridad con las disposiciones constitucionales y la eventual invalidación de los efectos de aquellos actos que infrinjan esas disposiciones, al ser realizadas por los órganos del Estado o por los servidores públicos, se denomina *control de constitucionalidad*. Este control es un control de regularidad o de conformidad de los actos de los poderes instituidos en la Constitución. Los actos deben haber ocurrido, ser actuales, no simplemente probables o factibles.⁵⁴

La misma Carta Magna instituye diversos tipos de control, para su autodefensa. En este sentido, además de las declaraciones dogmáticas que proclama la institución de garantías a favor del gobernado frente al poder público estatal y de la estructura gubernativa básica del Estado, la Constitución establece un conjunto de instrumentos objetivos o procesales de diferente carácter para que, mediante su operatividad, se preserve y mantenga el orden jurídico que crea (y a su vez pertenece) la Ley fundamental y suprema.⁵⁵

Los medios de control, los procedimientos que regulan su aplicación, los órganos que realizan las funciones de control y los efectos de sus resoluciones, integran los sistemas de control de la constitucionalidad. A su vez, el sistema de control de constitucionalidad esta inserto en el sistema general de defensa y protección de la Constitución, razón por la cual los medios de control son una especie del género (medios de defensa de la Constitución del Estado).⁵⁶

Lo trascendente de los sistemas de control, radica en que son instaurados, para proteger valores que por naturaleza del poder tienden a ser vulnerados, pues quien

⁵³ Vid. Covián Andrade, Miguel, *Op. cit.* p.25

⁵⁴ *Ibidem.* pp, 25 y ss.

⁵⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2000. p.445

⁵⁶ Vid. Covián Andrade, Miguel, *Op. cit.* p. 338.

ostenta el ejercicio del poder, desea acrecentarlo e imponer su voluntad e intereses arbitrariamente, sin importarle el perjuicio que pueda causar a los gobernados.

Es decir, no basta que en la Constitución se establezca, que las disposiciones constituyen la ley suprema y, que de este texto (constitucional) se derive que todas las demás normas del sistema, deberán ser congruentes a los principios constitucionales, pues debe tenerse presente que la aplicación de estos últimos, al igual que las demás normas son elaboradas por seres humanos, que por naturaleza son falibles, lo cual implica que pueden fallar al momento de realizar los actos concretos que desarrollen los principios constitucionales, e incluso al elaborar las normas secundarias; aquí es irrelevante si la falla deriva de un mero error o de una conducta dolosa, pues lo importante es que pueden violarse en la práctica las disposiciones constitucionales, en donde el control constitucional resarce la falibilidad humana.

Ello hace necesaria la existencia de mecanismos eficaces para asegurar que la acción de todos los que se encuentran sujetos al mandato constitucional, se ajusten a los límites y requisitos que establece. Estos son los medios de *control de constitucionalidad*.

Sobre el tema el renombrado constitucionalista Héctor Fix Zamudio opina que los controles constitucionales (sic) son garantías⁵⁷, porque establecen los medios para hacer efectivos los mandatos constitucionales, que son los que describen los derechos del individuo frente al Estado, y en constitucionales, entendiendo por éstas, a los métodos procesales que buscan reparar y dar efectividad a las normas constitucionales violadas.

En consecuencia podemos afirmar que el control de la constitucionalidad es uno de los elementos medulares que no se debe soslayar en el diseño político constitucional,

⁵⁷ Fix Zamudio, Héctor, *El juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, 1964, pp. 52-70.

ni en la operación práctica de un sistema político democrático, de no ser así se pone en riesgo en gran medida la viabilidad y el eficiente funcionamiento del sistema político del Estado.

Recapitulando, tenemos que, el control de constitucionalidad se justifica, para que las Constituciones no sean vulneradas por quienes circunstancialmente ejerzan el poder público. Sobre los sistemas de control de constitucionalidad el Doctor Miguel Covián expone lo siguiente: "Los medios de defensa de la constitución, estructurados normativamente por ella, cuya finalidad es la anulación o la abrogación de los actos de gobierno contrarios a la ley fundamental, y la destrucción de sus efectos jurídicos, constituyen los sistemas de control de constitucionalidad".⁵⁸

2.2. Medios de control de la constitucionalidad.

Con lo expuesto en líneas anteriores, podemos concluir que por medios de control de constitucionalidad entendemos, todas aquellas instituciones y formas de actuación que permiten asegurar, de una forma o de otra, que los sujetos de derecho de un sistema jurídico determinado, ajusten su actuar a los principios, límites y disposiciones constitucionales, esto es necesario para que no haya susceptibilidad a violar las disposiciones constitucionales, al ejercer el poder.

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

⁵⁸ Covián Andrade, Miguel, *Op. cit.* pp.25 y ss.

Una definición propuesta por el Doctor Miguel Covián Andrade⁵⁹, establece que los instrumentos normativos previstos en la propia Constitución que con base en determinados procedimientos y con ciertos efectos jurídicos se emplean para efectuar el examen sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad, son los *medios de control de constitucionalidad*.

Existen tres cuestiones básicas para estructurar un medio de control de constitucionalidad, de cuya observancia depende de gran medida, la funcionalidad y éxito del mismo: a) El acto de autoridad que se pretende controlar; b) El procedimiento para la aplicación del medio de control; c) Los efectos que se le asignen a la resolución que anula el acto inconstitucional.

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

Históricamente, los primeros medios de control jurídico, (ya que el concepto de Constitución como tal, es relativamente reciente), se dirigen hacia la actuación de los particulares en sus relaciones mutuas, así el ejemplo más evidente lo tenemos en la supresión de la justicia privada en sus diferentes manifestaciones y su sustitución por el derecho de acción ante los tribunales, de tal forma que los conflictos que surgen entre particulares se dirime aplicando la ley, que a su vez es aplicación de las normas fundamentales, por parte de órganos especializados en esa función, que adquiere la denominación de jurisdiccional, que se traduce como "decir el derecho".⁶⁰

Sin embargo pronto surge la necesidad de someter la propia actuación de los tribunales, al mismo principio de control; pues los seres humanos que desempeñan la función de juzgar, pueden cometer errores o desviar su actuación por diversos motivos; para tal fin se establecen reglas específicas para la actuación de los jueces, que constituyen el derecho procesal en el sentido tradicional del término, estas normas

⁵⁹ *Ibidem.* p.338.

⁶⁰ Baltaza Robles, Germán E. *Op. cit.*, p. 31.

procesales son también aplicación de las normas fundamentales, es decir constituyen una forma de control de la constitucionalidad de los actos de los tribunales.

Podemos apreciar que la evolución del concepto de control, permite considerar, que cualquier autoridad, no solo los tribunales deben estar sujetos a ciertos principios y reglas fundamentales que no deben ser rebasados; para lo cual se opta por asentarlos en un documento, al cual se le denomina, "Constitución". En esta se definirá la distribución básica de las competencias de los diferentes órganos de autoridad, así como ciertos derechos fundamentales de los gobernados, denominados garantías individuales.

La experiencia ha demostrado que no es suficiente que en la Constitución se establezcan los principios que deben respetar las autoridades, sino que es necesario que existan medios que garanticen el respeto, y que cuando ocurra una violación a los mismos, sea posible dejar sin efectos el acto o conducta infringida, como consecuencia de lo anterior se dio pauta para el desarrollo en el concepto de control, que en nuestra historia jurídica se manifiesta a través del juicio de amparo. Es necesario precisar que éste medio de control de constitucionalidad de los actos de las autoridades en función al interés jurídico de los particulares, es decir, la finalidad de la institución es preservar las denominadas garantías individuales o derechos subjetivos públicos fundamentales, reconocidos en la Constitución a favor de quienes no actúan como órganos del Estado.

Sin embargo con el transcurrir del tiempo, se puede verificar en el actuar de los órganos de autoridad (en sus respectivas atribuciones y esferas de competencia), que aunque no laceraban directamente las garantías individuales de un particular, en ocasiones si se configuraban actos violatorios de las disposiciones constitucionales; esto ha conllevado a la imperiosa necesidad de establecer nuevas formas de control de constitucionalidad, que no solo se enfoquen a proteger el interés particular de un

individuo, sino que se haga preponderante el Estado de derecho a través de la supremacía constitucional.

A continuación, procedemos a clasificar los medios de control de constitucionalidad, pues por su diversidad, deben ser perfectamente delimitados y comprendidos. No sin antes, dejar en claro que los medios de control de constitucionalidad son como se citó, todas las instituciones y formas de controlar la actuación de los sujetos a los principios y límites constitucionales.

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

3. MEDIOS DIRECTOS E INDIRECTOS.

Como primer criterio, hay que distinguir si la finalidad del medio de control constitucional consiste en: Determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la acción sujeta a control, esto es, si el medio de control de constitucionalidad actúa directamente sobre el contenido de una norma fundamental.

En este orden de ideas, habrá medios: A) Directos de control de constitucionalidad, en donde la actuación del órgano de control se dirige en forma específica a determinar si existe adecuación entre el objeto de control y la Constitución; *v.gr.* el juicio de amparo contra leyes, en el cual los tribunales federales examinan la ley señalada como acto reclamado, frente a los principios constitucionales y determinan si se sujetan a ellos o no y, consecuentemente, si es constitucional o no; B) Indirectos de control de constitucionalidad, en donde la actividad del órgano de control persigue objetivos distintos a los establecidos en la Carta fundamental, cuya observancia se consigue mediante la aplicación de normas o principios que no forman parte de la norma

fundamental, pero que derivan de esta, y al ser así, esto implica la observancia de la propia Constitución, como ejemplo podemos citar el juicio de amparo cuando se examina solo cuestiones de legalidad, esto es, cuando la impugnación del acto reclamado es por violar normas ordinarias y, en caso que el tribunal que conozca del juicio, determine que así ocurre, se considerará que esa violación a la legislación ordinaria (la cual debe estar acorde a la Constitución), se traduce en una violación de los principios constitucionales; si bien el examen de este caso no opera directamente con relación a las disposiciones constitucionales, sino respecto a normas que derivan de la Ley Fundamental.

Para la doctrina del derecho, en la Carta Magna se establecen cuatro sistemas principales de control de constitucionalidad:

Indirecto

1). El juicio de amparo, establecido en el artículo 103 fracción I, regulado por el artículo 107;

Los directos

2). La controversia constitucional, establecida en la fracción I del artículo 105;

3). La acción de inconstitucionalidad establecida en la fracción II del mismo artículo 105, y

4). Como control adicional, se halla el juicio político, establecido en el título cuarto de la Ley suprema, que solo opera por lo que hace a los poderes locales, respecto de violaciones que no son susceptibles de ser enmendadas por los controles tanto directo como indirecto.⁶¹

El jurista Manuel González Oropeza discurre que, la controversia debe sujetarse a constituir un medio de control de violaciones directas a la Constitución Federal, y

⁶¹ Barra Nacional de Abogados A.C., *El caso Tabasco y la controversia constitucional*, México, 1997, p.24

permitir que los Estados se encarguen de desarrollar sus propios mecanismos de control de legalidad y constitucionalidad estatales, pues de lo contrario se pulverizaría la soberanía relativa de los mismos.⁶²

4. CONTROL JURISDICCIONAL DIFUSO Y CONCENTRADO.

No hay duda de que en nuestro sistema jurídico, el principal control de constitucionalidad, se lleva a cabo por vía jurisdiccional, pero el texto del artículo 133 de la Carta Magna plantea un problema de interpretación.

El último párrafo del precepto invocado, establece que los jueces de cada Estado se arreglarán a la Constitución, leyes y tratados federales a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o leyes de los Estados; la disposición parece clara en el sentido de que todos los jueces están facultados en principio para declarar la inconstitucionalidad de las normas que contradigan la Constitución; esto ocurre en el sistema jurídico norteamericano y se conoce con el nombre de "*control difuso de la constitucionalidad*", es difuso por que la facultad de examinar la adecuación de la actuación de las autoridades, especialmente a las leyes, no se establece a favor de determinados órganos, sino en general en todo el Poder Judicial, tanto federal como estatal.⁶³

Tampoco parece existir duda de que nuestro artículo 133 constitucional se inspiró en el artículo 6º de la Constitución Norteamericana, lo que, por principio, apuntaría en el sentido de que el Poder Constituyente pensó en otorgar la facultad de control jurisdiccional de la constitucionalidad a todos los jueces.

⁶² Vid. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Editorial Porrúa, México 2001, p. XXVIII.

⁶³ Baltazar Robles, Germán E., *Op. cit.* p.39.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 133 Constitucional sólo establece el principio de supremacía constitucional (es decir la Constitución se encuentra en el cenit de la estructura jurídica del Estado), pero no otorga competencia para efectuar el control de constitucionalidad, dado que los artículos 103, 104, 105 y 107 de la propia Constitución, facultan expresamente a los tribunales federales para llevar a cabo esa importante función.

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

En la época en que el jurista Gabino Fraga fungió como Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presentó un proyecto en el que se reconocía el control difuso de la constitucionalidad y se autorizaba a las autoridades administrativas con facultades de decisión de declarar la inconstitucionalidad de las leyes que tuvieran que aplicar cuando esta fuera notoria; no obstante, el Pleno de nuestro máximo tribunal desestimó el proyecto, reafirmando la tesis de que sólo los tribunales federales estaban facultados para llevar a cabo la declaración de inconstitucionalidad.⁶⁴

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

***CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES.
NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.***

El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las Constituciones o leyes de los

⁶⁴ *Apud.* Revista de la Escuela Nacional Superior de Jurisprudencia, enero-junio 1942, bajo el título "¿Pueden Conocer de Problemas de Constitucionalidad de leyes, autoridades distintas al Poder Judicial de la Federación?"; citado por Castro y Castro Juventino V., *El artículo 105 Constitucional*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1997. p.37.

Estados". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes demandas 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.⁶⁵

En consecencial, éste es el criterio obligatorio en el sistema jurídico mexicano, pues como se advierte, la Suprema Corte es la máxima intérprete del texto constitucional.

Ahora bien, algunos doctrinarios no están de acuerdo, tal es el caso del Magistrado Germán Eduardo Baltasar Robles,⁶⁶ quien considera que el artículo 133 de la Ley Suprema es claro en establecer que todos los jueces de los Estados, es decir, los tribunales locales, deben ajustarse a la Constitución a pesar de lo que dispongan las normas estatales, lo que implica que, sí están obligados a aplicar la Constitución, leyes federales y tratados sobre las propias Constituciones y leyes locales, debe reconocérseles el medio indispensable para que puedan cumplir con esta obligación, que es la declaración de inconstitucionalidad de las normas estatales contrarias al texto constitucional, pues de otra forma se les impone una obligación pero no se les faculta a llevar a cabo los actos necesarios para cumplirla, lo cual es contradictorio.

El tratadista aludido continua aduciendo, que respecto a las objeciones que se hacen al control difuso, consistente en "cualquier autoridad" podría dejar de aplicar las leyes

⁶⁵ Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo X. Agosto de 1999, p. 5.

⁶⁶ Baltasar Robles, Germán E. *Op. cit.*, p. 41.

que considerará inconstitucionales, opina que carece de fundamento, pues el artículo 133 citado se refiere expresamente a los jueces, es decir, a los tribunales que integran el Poder Judicial, lo que impide reconocer esa autoridad a las demás autoridades, sean administrativas o legislativas.⁶⁷

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

En este sentido es pertinente hacer una aclaración, para establecer que es lo que se entiende por Tribunal Constitucional, siendo este un órgano de naturaleza constitucional, no integrado, en sentido estricto y desde una perspectiva orgánica en el Poder Judicial, sus funciones son, fundamentalmente, el control de la constitucionalidad, sin perjuicio de otras competencias.⁶⁸

La razón de ser de este Tribunal tiene sus bases en la doctrina de la supremacía de la ley y de la separación de los poderes, con la exclusión de un poder de control de constitucionalidad surgido como consecuencia de tal proceso.

La base doctrinaria de este sistema es la consideración de que la cuestión de la constitucionalidad de las leyes; por su importancia requiere de jueces dotados de un conocimiento jurídico, de un prestigio e independencia superior a la de los jueces

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Vid.* Lucas Verdú, Pablo, Compilador, Raúl Canosa Usera, *et. al.*, Coordinadores, Prontuario de Derecho Constitucional, *Op. cit.* p. 222.

ordinarios. Este sistema constituyó una trascendente innovación teórica y práctica en el tema de la defensa de la Constitución que apareció por primera vez en la Constitución Austriaca de 1920, obra del Hans Kelsen, razón por la cual algunos teóricos lo denominan "sistema austriaco".

Un número importante de Estados ha adoptado este sistema, tal es el caso de España, que tiene un Tribunal Constitucional; Italia con su *Corte Costituzionale*; de Alemania que cuenta con su *Bundesverfassungsgericht*, además de Turquía y Portugal; también se extiende al continente Americano en países como Chile, Guatemala, Ecuador, Perú y Colombia.⁶⁹

⁶⁹ *Vid.* Covián Andrade, Miguel. *Op. cit.* pp. 44 y ss.

5. CONSIDERACIONES PRELIMINARES DEL PRIMER CAPÍTULO.

La ciencia constitucional a tenido una gran importancia en el desarrollo de los sistemas político de diferentes países del mundo, es por ello que iniciamos con algunos conceptos sobre la Constitución de algunos tratadistas de la ciencia constitucional; en tal virtud hacemos alusión a los siguientes tratadistas: Hans Kelsen, Hermann Heller, Ferdinand Lassalle, Carl Schmitt, Karl Lawenstein, los mexicanos Felipe Tena Ramírez y Miguel Covian Andrade, todos estos tratadistas tienen diferentes conceptos de la Constitución pero convergen en que es la Ley fundamental y Suprema del Estado, cualquiera que sea su sistema político. En cuanto a la supremacía de la Constitución es importante destacar que en todos los sistemas políticos que cuentan con una Constitución, esta es denominada como ley suprema o carta fundamental, lo que implica que al reunir toda la normatividad para la organización del poder público, además de contener garantías para los gobernados, y mecanismos de control del poder, como el control constitucional, entre otras normas, ninguna otra disposición estará por encima de la Constitución, eje fundamental de el sistema político de un Estado; para que la Constitución sea respetada y los actos de autoridad de los órganos del poder público se apeguen a sus principios, existe la denominada *justicia constitucional* que puede entenderse como el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados órganos del Estado la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos, a aquellos organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones que para su actividad se establecen en la misma Carta Fundamental. Para que la justicia constitucional sea efectiva se establecen diversos mecanismos de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad de los órganos del poder público, para reafirmar el estado de derecho y el carácter supremo de la Constitución.

CAPITULO SEGUNDO

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SUMARIO:

1. Constitución Política de la Monarquía Española de 1812. 2. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. 3. Leyes Constitucionales de 1836. 4. Proyecto de la Constitución Política del Estado de Yucatán de 1840. 5. Bases orgánicas de la Republica Mexicana de 1843. 6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. 7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. 8. Reformas al artículo 105 Constitucional en 1994. 9. Consideraciones preliminares del segundo capítulo.

En el desarrollo de este capítulo haremos un esbozo del génesis del control constitucional a través de nuestra historia, en donde observaremos el desarrollo de este, desde sus primeros indicios, así como su evolución, producto de muchos debates, dando como resultado, el desarrollo de nuestro sistema de control constitucional y que paulatinamente se fue consolidado el mecanismo denominado controversias constitucionales.

1. CONSTITITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 1812.

En la Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz el diecinueve de marzo de mil ochocientos doce, fue donde se estableció el primer órgano controlador de la constitucionalidad de las leyes, el cual fue denominado como *las Cortes*, que consistían en la reunión de todos los diputados que representaban a la nación, nombrados por los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 131, fracción primera de la aludida Constitución que establece como facultad de dichas *Cortes*, proponer y decretar las leyes, interpretarlas y derogarlas en caso necesario".¹

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*, 19ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 75.

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

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

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

Artículo 165. Sólo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución de la acta constitutiva.²

En el artículo 137 inspirado en el artículo II, sección 2 de la Constitución norteamericana, se aprecia un instrumento que se desarrollaría con posterioridad y que sirvió de antecedente de la figura en estudio; por otra parte se expone la facultad con que se investió a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales, al respecto el Doctor Ignacio Burgoa³ indica que la primera de estas atribuciones pudiese implicar un verdadero control de constitucionalidad y de legalidad, según el caso, ejercitado por dicho cuerpo jurisdiccional, que si bien no tuvo lugar, ello se debió a que nunca se promulgo la ley reglamentaria respectiva que propiamente viniera a implementarlo.

² *Ibidem.* p. 188.

³ Burgoa Orihuela. Ignacio, *Op.cit.*, p. 100.

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

En el segundo artículo citado (165), la facultad de interpretación de la Constitución y consecuentemente de las leyes, se atribuyó al Congreso General, al conceder la facultad de resolver las dudas que surgieran sobre la base de los artículos de la misma, es decir, se adoptó un sistema de control de constitucionalidad de leyes por órganos políticos y no por órgano jurisdiccional, como actualmente esta establecido.

En relación con lo anterior, los artículos 110, fracción XIX, y 116, fracción I; el primero de ellos establece la atribución del Presidente de la República para cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la Federación y que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes; y el segundo establece las atribuciones del Consejo de Gobierno, cuerpo que debía funcionar en receso del Congreso, para velar sobre la observancia de la Constitución del Acta Constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos. Preceptos en los que es difícil dejar de considerar que contienen esencia del control de constitucionalidad.

3. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

El documento constitucional que tratamos, es conocido como Las Siete Leyes, al respecto el constitucionalista Felipe Tena Ramírez⁴ menciona, que es hasta la Constitución Centralista de 1836, cuando se encaró el problema de la defensa de la Constitución y que se pretendió resolver mediante la institución de un órgano político,

⁴ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit.*, p. 495.

llamado Supremo Poder Conservador que se componía de cinco miembros, elegidos mediante selecciones por las Juntas Departamentales, la Cámara de Diputados y el Senado, órgano que contaba con facultades, incluso superiores a las del Ejecutivo. En esta Constitución centralista se encuentra el primer antecedente de la controversia constitucional. En efecto, en la segunda ley expedida por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835 se estableció la facultad que tiene el Supremo Poder Conservador, como órgano juzgador, para decidir la constitucionalidad de las leyes o decretos y, en su caso, declararlos sin efectos por violar los preceptos constitucionales.

La facultad interpretativa se accionaba a petición de la Suprema Corte de Justicia, del Poder Ejecutivo y de un número determinado de miembros del Poder Legislativo, dentro de los dos meses siguientes a la sanción de la ley o decreto cuestionado, en este sentido, los Poderes de la Unión eran los órganos facultados para promover ante el Supremo Poder Conservador, la nulidad de las leyes o decretos que aquellos consideraban violatorios de las artículos de la Constitución.

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

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

II. Declarar, por excitado por el Poder Ejecutivo, o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esa declaración dentro de los cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

*III. Declara en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.*⁵

En similitud con lo anterior, se ha considerado al Supremo Poder Conservador como la primera institución de carácter político que surgió en nuestro derecho como guardián de la constitucionalidad de las leyes. Las facultades que tenía el Supremo Poder Conservador, consistía *grosso modo*, en declarar la nulidad de los actos contrarios a la Constitución, por parte de alguno de los tres poderes, a solicitud de cualquiera de los otros dos poderes, pues podía inclusive dictar la incapacidad física y moral del Presidente, de suspender las sesiones del Congreso y de la Suprema Corte, y aún más, declarar *la nulidad de las leyes*.

Consecuentemente, aunque el Supremo Poder Conservador pronunció algunas resoluciones importantes, declarando la nulidad de las leyes y actos que consideró inconstitucionales, dichos fallos no fueron obedecidos por las autoridades afectadas, las que alegaron pretextos y evasivas, o simplemente los ignoraron, ya que la realidad política no permitía la subsistencia de un órgano de esta naturaleza, la cual había fracasado también en su país de origen.⁶

En cambio, la Corte Suprema de Justicia, que formaba parte de los órganos a través de los cuales se ejercía el Poder Judicial de la República, (artículo 1º de la Ley Quinta) tenía asignadas atribuciones, (artículo 12 de la misma ley) conforme a las cuales es difícil considerar que pudiese haber efectuado funciones de control de constitucionalidad, que no fuese cuando conocía de los recursos de nulidad contra las

⁵ *Ibidem*. p.210.

⁶ Fix Zamudio, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, 1999, p.796.

sentencias dadas en última instancia (fracción XI), o cuando exponía su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno, o por los diputados, en el ramo de la administración de la justicia (fracción XIV), cuando exponía su juicio sobre la inteligencia de una ley (fracción XV), o bien al decidir sobre los reclamos acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad pública (fracción XII), en cuyos casos estaba en posibilidad de hacer patente que las resoluciones o las leyes no eran conforme a las disposiciones constitucionales.

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

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

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

considera el primero que consagra la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad.

En el proyecto aludido, se destacan los derechos individuales y un sistema de defensa de los mismos, así como el control de constitucionalidad de las leyes. El control se le atribuye a la Suprema Corte y por ello se considera de tipo jurisdiccional, como se observa en la lectura del artículo 53 el cual disponía que a la Suprema Corte de Justicia correspondía amparar en el goce de sus derechos a las personas que le pedían su protección contra leyes y decretos de la legislatura, que fueran contrarios a la Constitución o contra las providencias del Gobernador o Ejecutivo, cuando en ellas se hubiere infringido el Código Fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubieren sido violadas.

Los jueces de primera instancia, conforme al artículo 63 del proyecto, también ejercía función de control, pues podían amparar en el goce de sus derechos a los que pidieran su protección, cualquiera de los funcionarios que no correspondían a la orden judicial. Los superiores de los jueces, artículo 64, podían conocer remedios (sic) y el mal que estos cometían por atentado a los derechos del ciudadano.⁷

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

No fue sino hasta el Primer Proyecto de Constitución, presentado el 26 de agosto de 1842 por la comisión formada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara,

⁷ Vázquez del Mercado, Oscar, *El control de la constitucionalidad de la ley*, México, Editorial Porrúa, 1978, p.142.

José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo, que se contempló como un antecedente de la figura en cuestión, de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 81. Para conservar el equilibrio de los Poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

...II. Si dentro de un mes de publicada un ley del Congreso General, fuese reclamado como anticonstitucional, o del Presidente de acuerdo con su consejo o por diez y ocho (sic) diputados o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, mandará la ley a revisión de las legislaturas, las que dentro de tres meses darán su voto, diciendo simplemente si "es o no constitucional".

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

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

No obstante con lo anterior, de acuerdo con el modelo estadounidense, el artículo 75 de la Carta Yucateca establecía el llamado *control difuso*, introducido por el artículo VI de la Constitución Federal norteamericana, en cuanto disponía: "En la administración de justicia arreglarán los jueces sus fallos a lo prevenido en esta Constitución,

prescindiendo de lo dispuesto contra el texto literal de ella en las leyes o decretos del Congreso del Estado.”⁸

5. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

Bien, es importante aludir que la primera vez que se enarbola la idea de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería ser el órgano constitucionalmente facultado para controlar la constitucionalidad de las leyes, fue en el voto particular formulado por el diputado Fernando Ramírez, en el proyecto de Reforma a la Carta de 1836, presentado el 30 de junio de 1840, que a continuación transcribimos (en su totalidad) por la relevante trascendencia que tiene: *...Más yo pretendo añadirle (a la Suprema Corte de Justicia de la Nación) otra facultad dentro de su órbita: la idea parecería a primera vista extraña, pero ni es enteramente nueva, ni carece de sólidos fundamentos, antes se encontrará apoyo en la razón y en la experiencia. Una obra moderna que hizo mucho ruido en Francia, casi se ocupa todo en demostrar que la paz y la tranquilidad de la República del Norte no se debe a otra cosa que a la influencia que ejerce en ella su Corte de Justicia, Además de que esta experiencia es una prueba de bulto, sobran razones en qué apoyarla. Esas corporaciones, como he dicho, están por naturaleza aisladas, y como excéntricas respecto a los negocios públicos: este aislamiento les da necesariamente un carácter de imparcialidad muy importante, o por mejor decir, indispensable para resolver en la calma de las pasiones escuchando solamente la voz de la justicia, las grandes cuestiones cuya resolución muchas veces, equívoca o desarreglada, es la causa de grandes trastornos políticos.*

Los diputados, los senadores, los secretarios del Despacho, el mismo Presidente de la República, pueden afectarse de sus propios intereses, del de sus parientes y amigos, o de pasiones y caprichos. Es necesaria mucha firmeza del alma, y una virtud no sólo

⁸ Fix Zamudio, Héctor, Salvador Valencia Carmona. *Op.cit.*, p.798.

filosófica sino verdaderamente evangélica, para que uno de esos funcionarios no haga, o por lo menos no apoye, una iniciativa de ley que favorezca sus miras, aún cuando se oponga a algún artículo constitucional.

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

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

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

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

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

El eminente jurista Ignacio Burgoa Orihuela diserta al respecto: "Si la idea hubiese llevado a la práctica, encontraríamos en el régimen legal que la hubiese contenido un antecedente del juicio de amparo, más desgraciadamente la implementación del recurso concebido por Ramírez en su célebre "voto" no pasó de ser un mero deseo que, no obstante, demuestra ya la tendencia, cada vez más marcada, de establecer un medio de control de constitucionalidad".⁹

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

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

...15ª Oír las dudas sobre la inteligencia de alguna ley y creyéndolas fundadas, consultar sobre ellas al Presidente de la República, con los fundamentos que hubiere, para que inicie la conveniente declaración en el Congreso".¹⁰

⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Juicio de Amparo*, México, 19º Edición, Editorial Porrúa, 1992, p. 114.

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Op. cit.*, p. 276.

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

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

" ... Toda controversia que se suscite por leyes o actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, o de la Federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o de estos cuando invadan la esfera de la autoridad Federal, se resuelve, a petición de parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas de orden jurídico, ya por los tribunales de la Federación exclusivamente, ya por estos juntamente con los de los Estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica, pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares y se limite a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare. En todos estos casos los tribunales de la Federación procederán con la garantía de un jurado compuesto por vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de manera que disponga la ley orgánica. Exceptúense solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un Estado contra otro de la Federación, o ésta contra alguno de aquellos, en los que fallara la Suprema Corte Federal según los procedimientos del orden común".¹¹

¹¹ *Ibidem.* pp.568-569.

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

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

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

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

Los juicios a que darían lugar a las controversias que señala el artículo citado, se seguirán a petición de parte agraviada, como indicaba el artículo 102, por medio de procedimientos y formas de orden jurídico que determinara la ley reglamentaria. La sentencia debería ocuparse de individuo particulares, limitándose a protegerlos y

ampararlos en el caso especial sobre el que versaba el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.

Como se puede advertir la Constitución de 1857, de esta manera prevé mecanismos de control de constitucionalidad: el juicio de amparo contra leyes o actos de cualquier autoridad que vulneren las garantías individuales, contra leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y contra leyes o actos de las autoridades de los Estados que invada la esfera de la autoridad federal; y las controversias señaladas en el artículo 98, que son las surgidas entre un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

Resulta oportuno destacar que el juicio de amparo se reglamento hasta pasada la guerra de tres años y la intervención francesa y regularizada la situación de Juárez como Presidente, en su tercer mandato, 1867-1871, con el fin de garantizar adecuadamente las garantías individuales consignadas en la Constitución de 1857.

La Constitución aludida fue substituida hasta 1917. Durante el periodo que comprende de su expedición hasta el de su substitución, se le hicieron algunas adiciones y reformas, las que, sin embargo, no modificaron sustancialmente el funcionamiento del Poder Judicial y por ende el sistema de control de las leyes.¹²

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

Derivado de un movimiento político social, que fue la Revolución Mexicana, motivo a que se rediseñara el texto constitucional, acorde con los cambios suscitados por la inconformidad de la sociedad; dando como resultado un cambio en las circunstancias políticas que confluyeron (entre otros asuntos de gran importancia) en el sistema de control constitucional. Para hacer efectiva la supremacía constitucional y garantizar el

¹² Vázquez del Mercado, Oscar, *Op. cit.*, p. 154.

respeto a las decisiones fundamentales consignadas en la Constitución de 1917, el Constituyente estableció diversos controles constitucionales a través de los cuales busco evitar la violación de la Carta Magna, y en caso de que esta fuera violada, ideó un control que reparase la violación cometida. Entre estos controles se encuentran la división de poderes prevista en el artículo 49 de la Constitución; el procedimiento de reforma constitucional, que si bien su límite formal está previsto por el artículo 135 de la Carta Magna, el límite de fondo se encuentra en su artículo 39, conforme al cual todo acto de autoridad deberá ser en beneficio de la sociedad, por lo que si mediante el seguimiento del procedimiento extraordinario de reforma constitucional se quisiera realizar un acto contrario al bien común, el procedimiento de reforma y su resultado estarían viciados de inconstitucionalidad, pues se estimarían modificados los derechos sin arreglo a la Constitución. El constituyente también creyó oportuno establecer en esta Carta Magna el juicio de garantías y las controversias constitucionales.

De ahí que el texto de la Constitución de 1917 fue redactado con antecedentes en las Constituciones de 1824 y 1857, pues instaura en sus artículos 103 y 105 las figuras de juicio de amparo y controversias constitucionales, respectivamente, tal como lo podemos observar en la transcripción de los artículos invocados:

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

I. Por leyes o actos de las autoridades que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un

mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

De esta manera fue que por primera vez apareció en la Constitución en estudio, la controversia constitucional, con esta denominación, como un mecanismo limitado de control del poder, como el único instrumento de defensa directo de la parte orgánica de la Constitución.

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

En lo que concierne al ejercicio del Poder Judicial, de conformidad con el primer párrafo del artículo 94 constitucional (de 1917), éste queda depositado en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en juzgados de Distrito.

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

La inclusión del artículo 105, según lo estableció el debate parlamentario, se debió a la necesidad de regular la intervención de la Federación en las entidades federativas, pues la discusión en el seno del Constituyente se refirió a quién debía ser el competente, el Senado de la República o la Suprema Corte de Justicia. El proyecto del primer jefe, cedió y terminó por designarse, que el Senado era el competente tratándose de los conflictos políticos, y la Suprema Corte de Justicia en materia de constitucionalidad.¹³ A

¹³ Cfr. Diario de Debates, 22 de enero de 1917.

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

Al respecto, el jurista José Ramón Cossío Díaz, apunta que además de la importancia intrínseca de la competencia de la Suprema Corte para resolver conflictos entre Estados, es también el primer antecedente mexicano de las controversias constitucionales previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional. En efecto los artículos 137 de la Constitución de 1824, y 98 de la Constitución de 1857, tuvieron como fundamento directo en cuanto a sus alcances y contenido, el citado artículo III de la Constitución norteamericana. A partir de 1917, sin embargo, en cierto sentido se da una separación en los contenidos de ambos ordenamientos constitucionales, puesto que el artículo 105 constitucional, incorpora nuevos contenidos normativos, y esa separación culmina totalmente en 1994, con motivo de la aprobación de reformas a ese mismo precepto constitucional.¹⁴

Por su parte el autor Manuel Herrera y Lasso en múltiples ocasiones hizo alusión a la importancia de elaborar una ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, para regular este tipo de controversias, que consideraba procedente cuando el amparo como medio indirecto de control constitucional resultara insuficiente.¹⁵

8. REFORMAS AL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL DE 1994.

Las modificaciones a artículos constitucionales están sujetas a un procedimiento rígido, establecido en el artículo 135 de la Carta Magna, por lo que el texto constitucional no permanece estático, ya que a través de este procedimiento se

¹⁴ Cossío Díaz, José Ramón, *Las controversias entre Estados en el Derecho Estadounidense*, El foro, México, novena época, Tomo X, número 1, primer semestre 1997, p. 25.

¹⁵ Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Editorial Jus, México, 1964, p. 263.

actualiza para dar vida a los fines del Estado mexicano. Siguiendo este procedimiento rígido, han sido numerosas las reformas al texto constitucional, a continuación, abordaremos el estudio de las reformas al artículo 105 constitucional.

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

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

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

En esta reforma se incorporó a las controversias constitucionales a los órganos del Distrito Federal.

Continuando con las reformas al artículo constitucional en comento, el 5 de diciembre de 1994 el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometió a consideración del Congreso de la Unión a través del Senado de la República, una iniciativa de reforma a nuestra ley fundamental en materia de procuración y administración de justicia. Dicha iniciativa de reforma no despertó un debate político de la magnitud que hubiera

merecido la propuesta, en parte por el carácter especializado de la misma, pero en parte también por la relativa ausencia del tema en el foro de la opinión pública.¹⁶

Esta reforma constituyó una de las más importantes "promesas electorales" del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República en las elecciones de 1994 y, se caracterizó por su esmerada discreción por la "suma reserva"; en el siguiente tenor:

"...A tal punto que en el foro mexicano- y en el espacio mismo de la opinión pública- fueron muy escasamente conocidos, o de plano desconocidos, los aspectos más interesantes de ese proceso. No se dio noticia bastante acerca del tema de la reforma, con el detalle necesario para la emisión de opiniones útiles.¹⁷ Tampoco se plantearon abiertamente las alternativas consideradas, examinadas y adoptadas, con señalamiento sobre las ventajas y desventajas, los fundamentos y las perspectivas de cada una. Quedaron en reserva los sucesivos pasos- antecedentes, modificaciones, precisiones- que naturalmente aparecen en un proceso de este género. No se conoció a los autores del anteproyecto, aunque existió, a la postre, la posibilidad de reconocerlos al advertir quienes se hallaban mejor enterados de la reforma judicial propuesta y la defendían con más vehemencia y mayor conocimiento de ella".¹⁸

¹⁶ Fix Fierro, Héctor, "La Reforma Judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", en ARTS IURIS, revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, número especial, Reforma Judicial, Vol.13, México, 1995, p. 109.

¹⁷ NOTA: Aunque en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales de las Cámaras de Diputados y de Senadores se decía que se habían recibido propuestas de juristas, litigantes, académicos, etcétera; el diputado Jesús Zambrano, juzgó tal afirmación de falacias, además de señalar que la mayor parte de las personas realmente consultadas, estimaban que la reforma era insuficiente. Barragán Barragán, José. "La novísima reforma de la Suprema Corte de Justicia mexicana", *Revista Jurídica Jalisciense*, Departamento de Estudios e Investigaciones de la Universidad de Guadalajara, año, 5, número 3, septiembre-diciembre de 1995.

¹⁸ García Ramírez, Sergio, "La reforma constitucional del Poder Judicial en México 1994-1995", Poder Judicial y Ministerio Público, México, UNAM, 1997.

Por ello es laudable la opinión sostenida por el diputado Gonzalo Luna Mendoza, durante los debates, en el sentido de que: "La iniciativa que nos ocupa corresponde a una materia vasta y compleja, de una excepcional trascendencia para México, por la profundidad de sus implicaciones en la vida cotidiana de sus pobladores; por ello, una reforma sobre estos temas debió contar con los tiempos parlamentarios que permitieran un proceso legislativo verdaderamente responsable, en permanente contacto con la opinión pública y los especialistas sobre la materia."¹⁹

En esta tesitura la exposición de motivos de la iniciativa en mención, establece:

"...En esta iniciativa se somete a la consideración de esta soberanía (Senado de la República) un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomos y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones. Estas reformas entrañan un paso sustantivo en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático, fortaleciendo el Poder Judicial para mejor equilibrio entre los poderes de la Unión, creando las bases para un sistema de administración de justicia y seguridad pública que responde mejor a la voluntad de los mexicanos de vivir en un estado de derecho pleno.

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

Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte se hace necesario revisar las nuevas reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus

¹⁹ Diario de Debates de la Cámara de Diputados, sesión del 21 de diciembre de 1994, p. 2281.

miembros, asegura una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes las necesidades cambiantes del país, y fortalecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte, para facilitar la eficiencia de ambas”.²⁰

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

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

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

²⁰ NOTA: Iniciativa de reforma a diversos artículos de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, propuesta por el Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo Ponce de León, el 5 de diciembre de 1994 al Congreso de la Unión por medio del Senado de la República.

generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

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

Más adelante concluye:

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

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia, tiene en nuestro orden jurídico, el de ser un órgano de carácter Constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.”²¹

Al respecto el licenciado Héctor Lara Ponte apunta que “La reforma se nutre de la gran tradición jurídica mexicana que siempre a pugnado por la sucesión de los actos del poder público al espíritu y a la letra de la Constitución y de las leyes que de ella

²¹ Castro y Castro, Juventino V, *Hacia el sistema judicial mexicano del siglo XXI*, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 92-93.

emanan; el control de constitucionalidad de las leyes, es el cimiento en el que se a edificado nuestro Poder Judicial y con el la vigencia de nuestras constituciones a lo largo de nuestra muy intensa vida constitucional, a partir de estos mismos elementos en el tiempo por la notable albor de legisladores y juristas se busca perfeccionar la operación de todo sistema judicial mexicano.”²²

De esta forma tenemos que la última reforma al artículo que nos ocupa se publicó el 31 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación, quedando la fracción I de la siguiente manera:

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

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

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal.*
- b) La Federación y **un municipio**;*
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera 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;*

²² Lara Ponte, Rodolfo Héctor, *Tendencias e instituciones jurídicas a final del siglo*, México, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 1998. p. 80

- i) Un Estado y **uno de sus municipios**, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*
- j) Un Estado y **un municipio** de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

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

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

La reforma constitucional aludida, otorga al Poder Judicial de la Federación mayor peso político e institucional, al otorgarle mejor efectividad y alcance a la facultad de la Suprema Corte como intérprete y garante suprema de la Constitución, es decir, como Tribunal Constitucional, al continuar la tendencia de las reformas de 1987-1988, pues éstas iniciaron la orientación y transformación de nuestro Alto Tribunal al de Tribunal Constitucional pues atribuye el conocimiento de las controversias y de las acciones de inconstitucionalidad a la Corte, las cuales son competencias características de los tribunales constitucionales.²³ Asimismo introduce instituciones jurídicas y administrativas como los Consejos de la Judicatura Federal y del Distrito Federal y el Consejero Jurídico del Gobierno.

²³ Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Estudios doctrinales, México, IIJ-UNAM, número 19, 2000. p.23.

Asimismo se buscó que ciertos ámbitos de la vida social y política de nuestro país siguieran criterios jurídicos, con el objetivo de lograr la convivencia y armonía nacional en el marco del estado de derecho. Dicha búsqueda ya se había iniciado al instaurarse el Tribunal Electoral, con la creación de los mecanismos de solución de controversias del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos de América, con la formación de la Comisión de Arbitraje Médico y, recientemente, con la aplicación de mecanismos e instituciones protectoras de los usuarios de los servicios bancarios y financieros.²⁴

Como se puede advertir, estas novedosas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia puede llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno (legitimando al municipio para ser parte en las controversias constitucionales) que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto exista la posibilidad de que aquellos poderes u órganos que estimen que una de sus atribuciones haya sido indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, o por conflictos limítrofes, pueden plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a fin de que la misma determine a cuál de ellos debe corresponder el derecho.

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

De esta forma, con la reforma apuntada, se puede concluir: 1. La conversión de la Suprema Corte de Justicia en una Suprema Corte de justicia Constitucional; 2. La judicialización de la política, pues la pluralidad política y la normalidad democrática que vive México, han derivado de una vigorización de esta vía jurisdiccional como instancia

²⁴ Reyes Reyes, Pablo E., *Op. cit.*, p.1.

para la resolución de los conflictos, que antaño se resolverían de manera discrecional y por arbitraje de naturaleza política.²⁵

Aunque parezca repetitivo, es necesario destacar que la fracción II del artículo 105 constitucional, incorporo al municipio para ser parte en las controversias constitucionales, abriendo una verdadera posibilidad, para la defensa jurisdiccional del municipio, además de instituir un nuevo medio de control jurisdiccional denominado "acción de inconstitucionalidad".

8.1. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, después de la reforma de 1994.

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

Los defectos técnicos de esta figura y su no menos deficiente reglamentación en la antigua Ley Orgánica del poder Judicial, además de atribuir a su difícil aplicación, tenían como consecuencia que en nuestro país el único medio de control de la constitucionalidad era el juicio de amparo, el cual no es el instrumento adecuado para controlar y en su caso dejar sin efectos, todo tipo de actos de autoridad *lato sensu*, *violatorios* de la Constitución.²⁶

Una gran parte de los conflictos que se suscitaban en la vigencia del artículo 105 derogado, provenían de los dos más importantes sistemas de descentralización normativa, recogidos en nuestro orden jurídico, me refiero al federalismo y la división de poderes, y no encontraban una vía jurídica adecuada para su solución, en

²⁵ Morales-Paulín, Carlos A., *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Op. cit.*, p.341.

²⁶ Covián Andrade, Miguel, *Op.cit.* p.290.

consecuencia, muchos casos se resolvieron por la vía política. Por otro lado, debido a que su tramitación y resolución se llevaba a cabo mediante el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual no resultaba adecuado para este tipo de litigios por tener como propósito fundamental el conocimiento de conflictos de carácter privado.

Consecuentemente, se tuvo que buscar una vía procesal mediante la cual las controversias entre poderes, órganos o entidades pudieran resolverse. En ese sentido en abril de 1985 el Congreso de la Unión discutió y aprobó la ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, que fue promulgada por el Presidente de la República, la cual que se encuentra en vigor. Esta ley establece los principios que regulan la acción de las partes, norma la actuación del Pleno de la Corte, consigna los elementos procesales que deben observarse, y tiene como complemento la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que también se publicó en 1995.

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

No obstante de lo anterior, hay que reconocer, que existen ciertas deficiencias en la ley citada, las cuales de manera somera, enlista el Ministro Juventino Castro y Castro²⁷, de la siguiente forma:

I. Artículo 4º, respecto a las notificaciones. Sería conveniente considerar la posibilidad de que se establezca la obligación de las partes de señalar domicilio en la ciudad de referencia, para oír y recibir notificaciones, como en otras legislaciones, lo cual resulta práctico para los efectos de la substanciación de los procedimientos, en lugar de notificar por exhorto o correo.

II. Al señalar el artículo 105, fracción I constitucional, y 10 de la Ley Reglamentaria los que pueden ser partes en este tipo de asuntos, no precisan que no cualquier acto o

²⁷ Castro y Castro, Juventino V., *Op. cit.* pp. 116 y ss.

disposición podrá ser impugnada, ni cualquier entidad, poder u órgano podrán ser parte en el procedimiento, en virtud de que dependerá de que el acto o disposición afecte o no la esfera de competencias de otro nivel de gobierno, que es el principio fundamental que rige en las controversias, y que el ente, poder u órgano sea aquél que representa al nivel de gobierno respectivo, y no cualquier otro órgano.

III. El artículo 37 reglamentario establece un supuesto de que un juicio de amparo no podrá caducar en términos del artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo. Es necesario llevar a cabo la reforma respectiva, para su inclusión en la propia ley de amparo, lo que no ha ocurrido hasta la fecha.

IV. Artículo 38. Prevé la posibilidad de que dos o más controversias se resuelven conjuntamente. Se requiere la especificación de que esto también opera respecto de los recursos interpuestos en éstas, cuando sean dos o más y se encuentren vinculados entre sí, por un elemental principio de unidad procesal, y para evitar resoluciones contradictorias.

V. Artículo 42. El penúltimo párrafo dispone que cuando no se alcance una votación calificada de ocho, la controversia deberá desestimarse, como si se quisiera decir que es infundada, cuando en realidad la falta de votación calificada únicamente resuelve que la nulidad de la norma no podrá tener efectos generales. Esto es, la votación calificada únicamente atañe a los efectos generales de la declaratoria de inconstitucionalidad, pero no debe atender a lo fundado o infundado de la controversia.

VI. Artículo 45. Instituye que las sentencias no tendrán efectos retroactivos. Esto es una cuestión que amerita precisión, en virtud de que los efectos retroactivos deben considerarse a partir de que se presenta la demanda o en que se emite la sentencia, pues sería injusto que presentada la demanda sólo tuviese efectos la sentencia a partir de que se dicta ésta, pero, por el otro lado, de admitirse que tiene que surtir efectos a

partir de la demanda entonces la sentencia se le estarían dando efectos retroactivos retrotrayéndolos a partir de dicha demanda; de ahí la necesidad de precisar tal cuestión.

VII. Artículo 53. Ordena que con los recursos de reclamación se dará vista a las partes. Sería prudente considerar la prevención de que, en caso de que el auto recurrido sea el desechamiento de la demanda, no habrá lugar a correr traslado, pues evidentemente en estos casos ni siquiera se ha instaurado el procedimiento, y las partes desconocen su existencia, precisamente porque no se ha corrido traslado con la demanda en virtud de su desechamiento.

Todos los puntos citados son importantes y trascendentes para la figura en estudio, dado que existen cuestiones confusas que no han sido planteadas de manera idónea en la ley de referencia, y las cuales afectan directamente lo resuelto en las controversias constitucionales.

Por último, el Doctor Covián Andrade²⁸ sostiene enfáticamente, que tanto en lo relativo a al reforma del artículo en cuestión, como lo que respecta a su ley reglamentaria, quienes redactaron el proyecto acusaron un desconocimiento genérico de la teoría constitucional, científica y en específico de los sistemas de control de constitucionalidad.

²⁸ Covián Andrade, Miguel, *Op. cit.* p.292.

9. CONSIDERACIONES PRELIMINARES DEL SEGUNDO CAPÍTULO.

En este capítulo se resalta la evolución de la controversia constitucional como instrumento de control de la constitucionalidad, la cual data desde la Constitución política de la monarquía española, posteriormente el segundo documento que estableció un mecanismo de control de constitucionalidad fue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, y consecutivamente siguió evolucionando el control de constitucionalidad en nuestro país (a causa del inevitable dinamismo político-social) continuando con las Leyes constitucionales de 1836, el proyecto de la Constitución Política del Estado de Yucatán de 1840, las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 hasta las trascendentales reformas al artículo 105 de la Constitución General de la República del 31 de diciembre de 1994, donde se legitima a los municipios para poder interponer la controversia constitucional, además de otros órganos de gobierno y el Congreso de la Unión, otro aspecto relevante de la citada reforma fue la creación de un nuevo instrumento de control de constitucionalidad, denominado *acción de inconstitucionalidad*, el cual fue diseñado para combatir las leyes contrarias a la constitución. Tanto la controversia constitucional como la acción de inconstitucionalidad fueron reguladas con la ley reglamentaria de las fracciones I Y II del artículo 105 de la Constitución Federal de abril de 1995.

CAPÍTULO TERCERO.

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL DERECHO COMPARADO.

SUMARIO:

1. Estados Unidos de América. 2. España. 3. Venezuela. 4. Consideraciones preliminares del tercer capítulo.

1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

1.1. Antecedentes.

Estados Unidos es un Estado Federal, democrático, republicano y sus órganos de poder constituidos se dividen en Ejecutivo Legislativo y Judicial.

1.2. Estructura y organización de la Corte Suprema de Justicia.

Para este bosquejo sobre la estructura y organización de la Corte Suprema de Justicia nos apoyaremos en lo expuesto por el Doctor Miguel Covián Andrade¹ y por el Doctor Leonel Pereznieto Castro²

La Constitución no determina el número de sus miembros y de los requisitos que deben cumplir estos para poder ser nombrados, sobre esto Lawrence Baun³ comenta "La Constitución requiere que los miembros de la corte sean nominados por el presidente y confirmados por voto mayoritario del Senado. También establece que estos se mantendrán en el cargo mientras observan buen comportamiento, esto es vitaliciamente, a menos que renuncien a su puesto voluntariamente, o que estos sean removidos conforme al procedimiento de *impeachment*. Más allá de estas normas básicas, aspectos como el número por la ley y por la tradición, más bien que ser específicos en la Constitución".

¹ *Ibidem.* pp.194 y ss.

² Pereznieto Castro, Leonel. *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*, Oxford University, México, 1999, pp. 67 y ss.

³ Baun Lawrence. *The Supreme Court*, 40, Edition, Universal Book Traders, Ohio, U.S.A., 1992.

Así las cosas tenemos que en parte por la tradición y por mandato constitucional, la corte se compone de nueve miembros, uno de los cuales es juez en jefe, juez principal o presidente de la Corte. Este máximo tribunal no se divide en Salas y sólo actúa en pleno, por lo que existe la posibilidad latente de que sus miembros hagan uso de sus votos particulares. El artículo 3º sección 1ª establece una garantía de independencia e inmovilidad de los magistrados integrantes de la Suprema Corte así como de los tribunales inferiores, al disponer que conservarán sus empleos mientras observen buena conducta, y en periodos fijos recibirán por sus servicios una remuneración que no podrá ser disminuida mientras desempeñen sus cargos. Conforme a la ley aprobada por el Congreso del 10 de abril de 1869, se necesita la presencia de seis magistrados para formar el quórum necesario para el despacho de sus asuntos.

1.3. Funciones y competencia de la Corte Suprema de justicia.

El artículo 3º de la Constitución de Norteamérica, en su segunda sección establece que: 1. El poder Judicial atenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los Tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros Ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo estado que reclamen tierras en virtud de concesiones de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros; 2. En todos los casos relativos a embajadores, otros Ministros públicos y cónsules así como aquellos en que sea parte un Estado, el Tribunal Supremo poseerá jurisdicción en única instancia. En todos los

demás casos que antes se mencionaron, el tribunal Supremo conocerá en apelación, tanto del derecho como de los hechos, con las excepciones y con arreglo a la reglamentación que formule el Congreso.

En tal orden de ideas tenemos que la Suprema Corte de Justicia tiene competencia originaria, según se trate de negocios civiles en que sea parte interesada un Estado, menos cuando fuere demandada por sus propios ciudadanos, por los de otros Estados o por extranjeros; en los casos en que el Estado es actor, tiene jurisdicción para conocer en única instancia, o en apelación.⁴ Así mismo y conforme con el *Judiciary act* de 1789 (ley para la organización de los tribunales, por el *writ of error*), la Suprema Corte puede revisar confirmando revocando las sentencias definitivas en los negocios civiles o de equidad de los tribunales de Circuito de la Federación, de los que procedan de los tribunales de los Estados o de los distritos. Mediante el *writ of error* la Suprema Corte puede revisar confirmando revocando las sentencias definitivas pronunciadas por los tribunales de última instancia de los Estados en cualquier litigio de estricto derecho o de equidad, siempre que la cuestión que se ventile sea sobre la validez de un tratado, ley o providencia de la Unión, y además la sentencia fuere contraria a dicha validez; o sobre la legitimidad de cualquier providencia de un Estado por ser contraria a la Constitución, tratados o leyes de la Unión, y la sentencia fuere adversa a los mismos; o por último que se hubiere cuestionado sobre la interpretación de alguna cláusula de la Carta fundamental, o de algún tratado, ley o comisión de los Estados Unidos, y la sentencia fuere contraria al título, derecho, privilegio o exención especial que se reclamará en virtud de la autoridad de la Unión (ley del 24 de septiembre de 1789, sección 25).

En resumen, la jurisdicción de la Corte DE los Estados Unidos, se divide en dos rubros: 1. La competencia específicamente jurisdiccional, que corresponde a un

⁴ *Cfr.* Pereznieto Castro, Leone, *Op. cit.* p. 74.

tribunal, que en la perspectiva de la jerarquía judicial es el más elevado de la Unión; 2. El relativo al *control de constitucionalidad*, e donde la Suprema Corte se desempeña en calidad de *interprete suprema* de la Constitución Federal.

1.4. Competencia jurisdiccional de la Corte Suprema.

En cuanto a la competencia jurisdiccional de la Corte se distingue la denominada *jurisdicción original* y la denominada *jurisdicción de apelación*.

En la *jurisdicción original* en general comprende los siguientes casos: a) Disputas o conflictos entre los estados; b) Algunos casos que le plantea un estado federado; c) Conflictos entre un Estado y el gobierno federal; y d) Casos que involucran al personal diplomático.

En la *jurisdicción de apelación* la Corte Suprema conoce de los siguientes asuntos: a) De todas las decisiones de las Cortes de apelación federales y de las Cortes federales especiales de apelación; b) De todas las decisiones de las Cortes Superiores de los Estados Unidos, en los casos de que existan cuestiones en disputa, relativas a leyes federales; c) De las decisiones de las Cortes federales especiales de distrito.

1.5. Control constitucional ejercido por la Corte Suprema.

Existen principios fundamentales que rigen la facultad de control de constitucionalidad llevado a cabo por la Corte Suprema de los Estados Unidos, son los siguientes: Supremacía constitucional, rigidez constitucional, judicial review y la doctrina de los precedentes y el *stare decisis*.

El principio de *supremacy clause* se encuentra establecido en el Artículo 6º, sección cuarta, punto dos, de la Constitución que a la letra dice: "Esta Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se harán de conformidad a ella y todos los tratados efectuados o que se efectuaren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán ley

suprema de la Nación, y los jueces en cada Estado estarán obligados por ella a pesar de cualquier disposición en contrario a la Constitución o las leyes de cualquier Estado.

Sobre lo anterior Alexander Hamilton señaló en 1788 que "La Constitución es en realidad, y debe ser respetada por los jueces, como ley fundamental...o en otras palabras, *la Constitución debe ser preferida sobre las leyes, el propósito del pueblo sobre el propósito de sus representantes.*"⁵

Así el principio de *rigidez constitucional* quedó establecido en el artículo 5º de la Constitución, de la siguiente forma: "Siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o bien, a solicitud de las legislaturas de los dos tercios de los distintos Estados, convocará a una convención con el objeto de que propongan enmiendas, las cuales en uno y otro caso, poseerán la misma validez que si fueran parte de esta Constitución, desde todos los puntos de vista y para cualesquiera fines; una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados, separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según que el Congreso haya propuesto uno u otro modo de hacer la ratificación, y a condición de que antes del año mil ochocientos ocho, no podrá hacerse ninguna enmienda que modifique en cualquier forma las cláusulas primera y cuarta de la sección novena del artículo primero, y de que a ningún Estado se le privará, sin su consentimiento, de la igualdad de voto en el Senado.

Con el propósito de salvaguardar la eficacia de ambos principios y garantizar la concatenación entre los actos de los diversos poderes públicos y la ley suprema de la Unión, se estableció un medio de *control de la constitucionalidad*, que para el caso de los Estados Unidos lleva a cabo mediante la *judicial review*. Este sistema de control se puede verificar en tres procesos: 1. Es cuando se refiere al control que ejercen los

⁵ Hamilton, Alexander, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 322.

tribunales sobre entidades de gobierno y sus titulares, con el fin de constatar si los servidores públicos actúan dentro de sus atribuciones legales. (Control de legalidad); 2. Otra forma se da cuando en un sistema federal, los Tribunales Federales son los responsables de hacer cumplir las reglas de *distribución de competencias*, entre el gobierno Federal y los Estados miembros; 3. La fórmula *judicial review* se puede emplear con relación a la potestad de la Corte Suprema para declarar inconstitucionales, actos del Congreso federal y del Poder Ejecutivo. En esta forma de revisión, a pesar del principio de división de poderes, La Corte tiene la facultad de resolver que los actos de los otros poderes no sean contrarios a la Constitución.

Ahora bien, de acuerdo a la denominada *judicial review* se refiere la expresión judicial *supremacy*, que hace énfasis que en términos generales, la *interpretación* de la Constitución y en lo particular, el control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad, son funciones que corresponden desempeñar al Poder Judicial, ya sea de la Federación en calidad de última instancia y superior jerárquicamente, estas resoluciones deberán respetar todos los órganos del Estado ya sean, locales o federales; o también que las resoluciones provengan del poder judicial de alguno de los Estados; en su sentido mas amplio de cualquier juez que conozca de una controversia.

1.6. Doctrina de los precedentes y del *stare decisis*.

Es un pilar fundamental de la jurisprudencia norteamericana, que una decisión tomada por la Corte Suprema, constituye un precedente obligatorio para las cortes inferiores. La tesis de que respuestas similares se deben dar a cuestiones similares, aunque estas surjan con posterioridad, se le conoce en el derecho de los Estados Unidos, como la doctrina de los precedentes o del *stare decisis*, esta frase es una abreviación de la expresión latina *stare decisis et non quieta movere*, que significa: mantener lo decidido y no cambiar las cuestiones establecidas; básicamente, las

cuestiones establecidas o decisiones tomadas, son las que forman precedentes, los cuales sirven de paradigma, para resolver casos similares a los que fueron resueltos en el pasado de cuyas sentencias se constituyen los precedentes.

Así tenemos que conforme a la doctrina de los precedentes, se requiere que un juez al resolver un caso concreto, siga las decisiones de uno o varios casos previos, en los que las situaciones sean parecidas a las que caracterizan al asunto de que conoce. Es evidente que no todas las situaciones de hecho son idénticas, el juez está obligado a distinguir si el caso bajo su jurisdicción es parecido a algunos de los litigios resueltos en el pasado, esto con el objeto de saber cual precedente debe aplicar al caso concreto. Esta facultad del juez, hasta cierto punto discrecional, lo ubica más como un creador de normas, que como un mero interprete de ellas, pues al aplicar el sistema de precedentes se da la posibilidad de que diferentes jueces emitan distintas resoluciones, con fundamento en precedentes distintos, a pesar de juzgar casos en lo general caracterizados por las mismas situaciones de hechos.

En este orden de ideas tenemos que el control de las leyes y actos de gobierno se ejercen a *posteriori*, y siempre en ocasión de un caso concreto, dicho control es difuso por que todos los jueces están obligados a salvaguardar el principio de *supremacía constitucional*.

Ahora bien, toda persona ya sea pública o privada que se vea vulnerada en sus derechos fundamentales, puede acudir a las Cortes federales para solicitar su defensa.

1.7. Efectos de las sentencias.

El sistema norteamericano consiste principalmente en el reconocimiento a los juzgadores, sea cual sea su categoría, de no aplicar las leyes secundarias que consideren contrarias a la Constitución, esto es, todos los jueces y tribunales pueden decidir sobre la constitucionalidad de los actos de autoridad, específicamente, las

disposiciones legislativas; el efecto de dicha declaratoria de inaplicabilidad, es únicamente para el caso concreto, pues la resolución que se dicte surtirá efectos solo entre las partes que hayan planteado la controversia, a pesar que esta limitante puede ser eliminada a través del principio de *stare decisis* o doctrina de los precedentes, la cual señala que las decisiones tomadas en casos particulares, adquieren obligatoriedad para los casos similares futuros, por lo que adquieren efectos generales.

2. ESPAÑA.

2.1. Tribunal Constitucional Español.

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

Sin embargo, pese a los frecuentes estertores fascistas de los últimos años de vida, el régimen suavizó sus formas, en parte porque le faltaba energía para mantener cuarenta años de Estado de excepción y en parte por la apuesta europea que había hecho para sobrevivir la relajación del poder, en la aplicación de las leyes represoras. Fue la tónica de esos últimos años.⁶

La muerte de Franco en noviembre de 1975 actuó como catalizador de una transición democrática que ha asombrado al mundo, y que se tiene ya como la transición paradigmática. Juan Carlos de Borbón se convierte en el jefe de Estado y conserva como Presidente del gobierno a Carlos Arias Navarro. Posteriormente el

⁶ Torres del Moral, Antonio, *Constitucionalismo histórico español*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad Derecho, Universidad Complutense, 1994, pp. 242-243.

Conde de Barcelona abdica al trono a favor de su hijo Juan Carlos, convirtiéndose éste en jefe de Estado y sustituyendo a Arias por Adolfo Suárez para lograr la Ley de la Reforma Política, los Pactos de la Moncloa y, sobre todo, la Constitución de 1978.⁷

La Constitución de España de 27 de diciembre de 1978, es la norma suprema del ordenamiento jurídico, tanto en lo relativo a las líneas maestras de la organización del estado como en los principios generales que inspiran aquél y en el reconocimiento de los derechos y deberes fundamentales que corresponden a las personas. Normas que no son meramente programáticas sino de aplicación directa como reglas jurídicas y que, según lo expresa el preámbulo, tiene por fin, entre otros, consolidar el Estado de Derecho y proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos.⁸

En esta Ley Suprema se fortalecen las Cortes (Senadores y Diputados); la jefatura del Estado; el gobierno colegiado (Presidente, Vicepresidente y Ministros); procedimientos de elección; relación de poderes, configuración del Poder Judicial, con la innovación del tribunal Constitucional, que en estricto sentido no pertenece al Poder Judicial, sino que se establece como un poder constitucional autónomo, el cual conoce del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, del amparo, y de conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas, o entre éstas mismas. El rey nombra a los doce magistrados que componen el Tribunal Constitucional; el Congreso propone cuatro; el Senado cuatro; el gobierno dos y los otros dos el Consejo General del Poder Judicial de entre magistrados y fiscales, profesores universitarios, servidores públicos y abogados.⁹

⁷ Ruiz Massieu, José Francisco. *El proceso democrático en México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 206-207.

⁸ Gabaldón López, José, "Noticia sobre el Tribunal Constitucional Español", La Justicia Mexicana hacia el siglo XXI, IIJ-UNAM, Senado de la República, LVI Legislatura, México, Serie Estudios Doctrinales, Número 183, 2000, pp. 73-75.

⁹ Ruiz Massieu, José Francisco, *Op. cit.*, pp.215-216.

El profesor en Derecho Constitucional Manuel Martínez Sospedra¹⁰ indica que el Tribunal Constitucional español fue creado por la Constitución de 1978 y no tiene antecedentes en aquella Nación. Fueron fundamentalmente cuatro los factores que influyeron de manera decisiva en la adopción del sistema de control de constitucionalidad por órgano concentrado, y éstos son los siguientes:

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

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

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

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

En contravención a lo establecido, se refiere el jurista español José Gabaldón López, pues menciona que el Tribunal en cuestión responde, en un perfil muy general, a su antecedente en España, el Tribunal de Garantías constitucionales creado por la Constitución de la República Española de 1931, si bien en cuanto al origen o

¹⁰ Martínez Sospedra, Manuel, *Derecho Constitucional español*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia, España, 1995, pp. 453-484.

nombramiento de sus miembros difiere profundamente, pero en sus competencias se le aproxima mucho.¹¹

De este modo, los fines de la Constitución han determinado, junto a las normas estructurales para el Poder Judicial y como institución independiente de éste y directamente vinculada a la Constitución, la configuración de un Tribunal Constitucional (Título IX); es decir, un órgano jurisdiccional específico al que se le atribuye el ejercicio de la justicia constitucional.

Puede decirse que, este Tribunal, según se desprende de aquellos postulados básicos que expresa el preámbulo de la Constitución, ha de cumplir una función de mantenimiento del equilibrio constitucional dentro del Estado social y democrático de derecho al que se refiere el artículo primero. Sus fines generales se ajustan a los que la doctrina ha señalado como propios de la justicia constitucional en la segunda mitad del siglo XX. Así, ha contribuido a la integración de la Constitución en el ordenamiento jurídico; se ha afirmado como protector último de los derechos y libertades de la persona: constituye una válvula de adaptación de la Constitución al interpretarla; y, por último, contribuye a dar soluciones jurídicas a los conflictos políticos.¹²

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

¹¹ Gabaldón López, José, *Op. cit.*, p.74.

¹² *Idem.*

En lo referente a la organización del sistema de control constitucional, la Constitución española no atribuyó la jurisdicción constitucional a la Corte Suprema, ni tampoco a cada juez, según el sistema difuso, sino que adoptó el sistema más próximo al kelseniano puro, de un tribunal distinto y separado de los de la jurisdicción ordinaria, con organización y composición ajenas a ésta y articulado directamente como institución constitucional y órgano supremo aunque sólo en materia de garantías constitucionales.¹³

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

Ése es precisamente el signo formal más importante de la existencia de un sistema de control concentrado de constitucionalidad: su atribución a un tribunal ad hoc, distinto de los tribunales ordinarios, e integrado por miembros que se forman, recluten y ejercen sus funciones de modo diferente al propio de los miembros del Poder Judicial. Por eso precisamente la Constitución regula en títulos diferentes al Poder Judicial y al tribunal Constitucional, y por eso la ley fundamental elude denominar a los miembros del mismo, jueces o magistrados, a fin de evitar cualquier sombra de equívoco al respecto. Y por eso el Tribunal Supremo lo es en todos los campos, salvo precisamente el de las garantías constitucionales.¹⁴

Al Tribunal Constitucional le compete una triple función: velar por que los poderes ordinarios se muevan dentro de su esfera de competencia, sin extralimitarla; ejercer su

¹³ Cfr. Artículo 123 de la Constitución de España, en: www.tribunalconstitucional.es

¹⁴ Martínez Sospedra, Manuel, *Op. cit.*, pp.453-484.

función respecto de las normas materiales y adjetivas de la Constitución, ello lo efectúa mediante el núcleo de la jurisdicción constitucional; finalmente, le corresponde la producción de reglas de derecho mediante las cuales pueda producirse la adaptación gradual a una situación de hecho cambiante de las normas contenidas en la Ley Fundamental.

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

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

El Tribunal se constituye en Pleno, con la totalidad de sus miembros y en dos salas de seis magistrados cada una, presididas por el presidente la primera, y el vicepresidente, la segunda. Cada sala se constituye a su vez en dos secciones de tres magistrados, para el despacho ordinario y las decisiones sobre admisibilidad de los recursos.

El Tribunal en Pleno conoce de los recursos y de las cuestiones de inconstitucionalidad, es decir de: a) Los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas o de las de estas entre sí. b) Los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado. c) La declaración sobre

constitucionalidad de los tratados internacionales. d) La impugnación por parte del gobierno de disposiciones y resoluciones adoptadas por órganos de las comunidades autónomas.

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

Las secciones entienden del despacho ordinario y la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos. La inadmisión debe acordarse por unanimidad, mediante providencia, no es preceptivo que sea fundado, aunque lo es habitualmente y por alguno de los motivos establecidos.¹⁵

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

En la enumeración de la Ley Orgánica del Tribunal, se incluyen en esta categoría normativa los estatutos de autonomía y demás leyes orgánicas, las leyes y actos del estado con fuerza de ley, los tratados internacionales, los reglamentos de las cámaras

¹⁵ *Cfr.* Constitución Española, *Op. cit.*, Artículo 50

y de las Cortes Generales, las leyes y demás actos con fuerza de ley de las comunidades autónomas y los reglamentos de las asambleas legislativas de éstas.

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

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

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

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

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

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

En los conflictos negativos se trata del rechazo o declinación de la competencia para resolver alguna pretensión deducida ante un órgano de la administración del Estado por cualesquiera persona, por entender que la competencia corresponde a una comunidad autónoma o viceversa. y se planteará si la negativa se basa en una diferencia de interpretación de preceptos constitucionales o de los estatutos de autonomía.

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

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

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

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

acerca de las situaciones jurídicas producidas al amparo del acto determinante de la invasión de atribuciones.¹⁶

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

3. VENEZUELA.

3.1. Principios generales del sistema venezolano de justicia constitucional.

En este país sudamericano se ha venido desarrollando desde el siglo XIX, un sistema de justicia constitucional¹⁷ mixto o integral, que combina, por una parte, el método difuso de control de constitucionalidad, conforme al cual todos los jueces tienen competencia para decidir la inaplicación de una ley o norma jurídica cuando la consideren contraria a la Constitución, competencia que incluso pueden ejercer *ex officio*, aplicando preferentemente la constitución en el caso concreto sometido a su conocimiento y decisión; y por la otra, el método concentrado de control de constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos. Sean éstos nacionales, estatales o municipales, mediante la atribución al Tribunal Supremo de Justicia, ya a partir del año dos mil a su Sala constitucional, de poderes anulatorios de las leyes y demás actos normativos de similar rango, contrarios a la Constitución, los cuales se ejercen cuando conoce del asunto mediante el ejercicio de acciones populares de inconstitucionalidad.

¹⁶ Gabaldón López, José, *Op. cit.*, pp.82-83.

¹⁷ Cappelletti, Mauro, *El control de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*, UNAM, México, 1966, p.36.

Este sistema, también adoptado en otros países, se ha venido perfeccionando por un lapso de más de 150 años, encontrando su marco regulatorio actual en la Constitución de 1999, texto que recoge toda la tradición anterior.¹⁸

El texto del artículo 7º de la Constitución citada declara, que su texto es la "norma suprema y el fundamento de todo el ordenamiento jurídico", por lo que para garantizar esa supremacía y lograr que la Constitución tenga plena efectividad, en su mismo texto se regula todo el sistema de justicia constitucional mediante la asignación a todos los jueces de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a lo previsto en la Constitución y en la ley, de la obligación según el artículo 334, "de asegurar la integridad de la Constitución."¹⁹

En consecuencia, la justicia constitucional, como competencia judicial para velar la integridad y supremacía de la constitución, en Venezuela se ejerce por todos los jueces y no sólo por el Tribunal Supremo de Justicia, en cualquier causa o proceso que conozcan y, además especialmente, cuando conozcan de acciones de amparo o de las acciones contencioso administrativas, al tener la potestad para anular actos administrativos por contrariedad a la Constitución, es decir por contradecir al derecho, conforme a lo dispuesto por su numeral 259.²⁰

El Tribunal Supremo de Justicia, en materia de justicia constitucional y de acuerdo con el artículo 335 de la Constitución, todas sus Salas tienen expresamente como competencia garantizar "la supremacía y efectividad de las normas y principios constitucionales" y velar "por su uniforme interpretación y aplicación". También lo es la

¹⁸ Brewer-Carías, Allan R., *La jurisdicción constitucional en América Latina*, Madrid, García Belaunde, Domingo y Fernández. La jurisdicción constitucional en Iberoamérica, Segado Francisco Editores, pp. 117-171.

¹⁹ Brewer-Carías, Allan R., *Debate Constituyente*, Aportes de la Asamblea Nacional Constituyente. Caracas, 9 de septiembre 17 de octubre de 1999, Tomo VII, pp.24 y 34.

²⁰ Brewer-Carías, Allan R., *La justicia contencioso-administrativa, Instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, 1197, Tomo VII. p.26.

Sala Constitucional, mediante la cual el Tribunal Supremo de Justicia concentra la jurisdicción constitucional.

Por tanto, la Sala Constitucional no tiene el monopolio del control concentrado de la constitucionalidad de todos los actos estatales, lo que tiene es el monopolio de dicho control sólo respecto de determinados actos estatales, sean estos los de rango y fuerza de ley y los dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Ello, es lo que además caracteriza la "jurisdicción constitucional", en el derecho comparado. La atribución exclusiva a un órgano judicial del poder anulatorio de determinados, y solo de determinados actos estatales.²¹

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

Ahora bien, de lo antes expuesto resulta que el sistema de justicia constitucional en Venezuela permite el ejercicio del control de constitucionalidad de los actos estatales mediante los siguientes mecanismos; el método difuso de control de constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos, la protección de los derechos constitucionales

²¹ Brewer-Carías, Allan R., *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, estudio de derecho comparado*, Caracas, 1994, p. 19.

mediante las acciones de amparo, el control por contrariedad al derecho de los actos administrativos por motivos de inconstitucionalidad mediante las acciones contencioso estatales que corresponde a la jurisdicción constitucional.

En esta forma, en la Constitución de 1998 se recogen todos los principios del sistema mixto o integral del sistema de justicia constitucional propio de la tradición Venezolana.²²

3.2. Método difuso de control de constitucionalidad de las leyes.

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

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

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

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

A los efectos de consolidar constitucionalmente el método de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, como ha ocurrido en Colombia, desde 1910, Guatemala 1965, Bolivia 1994, Honduras 1982 y Perú 1993; se incorporó a la Constitución una

²² Brewer-Carías, Allan R., *La justicia constitucional en la nueva constitución*, Revista de Derecho Constitucional, Caracas, número 1, septiembre-diciembre de 1999, pp. 34-35.

disposición similar, que terminó siendo ubicada en el artículo 334, bajo el siguiente texto:

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

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

Este método difuso de control de constitucionalidad de las leyes en Venezuela, puede decirse que sigue los principios desarrollados en el derecho comparado: tiene su fundamento en el principio de supremacía constitucional, conforme al cual los actos inconstitucionales son nulos y sin ningún valor, aún cuando esta constatación de la nulidad corresponda a la autoridad judicial. Todo juez por tanto, al conocer de un caso o una controversia concreta, puede resolver sobre la inconstitucionalidad de la norma jurídica que debe aplicar a la resolución del caso, como cuestión incidental en el mismo poder, que en el caso de Venezuela puede ejercer *ex officio*, sin requerimiento de parte interesada. La decisión del juez tiene solo efectos *inter partes* en el proceso concreto y por tanto, efectos declarativos.²³

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

Ahora bien, la Constitución de 1999, ha consagrado el derecho de acceso a los órganos de administración de justicia no sólo para hacer valer los derechos e intereses de la persona en concreto, sino "incluso los colectivos o difusos", artículo 26, con lo

²³ Brewer-Carías, Allan R., *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, México, 2002, p.79.

cual se ha constitucionalizado la posibilidad de acciones procesales que se intenten en representación de intereses colectivos o difusos.

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

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

Por otra parte, el Ministerio Público en los procesos judiciales en los cuales interviene, sean del orden civil o de carácter penal, tiene la legitimación necesaria para plantear la cuestión de constitucionalidad para que el juez ordinario la decida en el caso concreto, respecto de la ley que lo rige.

También tenemos que, la Constitución de 1999 creó como órgano del Poder Público Nacional (Poder Ciudadano) la figura del Defensor del Pueblo, con amplias facultades para velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos, y proteger los derechos y los intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los servicios públicos, pudiendo interponer acciones y recursos, el defensor del Pueblo y las partes intervinientes en los mismos, tienen la legitimación necesaria para plantear la cuestión de constitucionalidad de las leyes.²⁴

²⁴ *Ibidem.* p.81.

3.3. Resolución de controversias constitucionales entre los Órganos del Poder Público.

En lo referente a la resolución de controversias constitucionales (entre los órganos del Poder Público), el Tribunal Supremo y la Sala Constitucional, tiene competencia conforme al artículo 336, para "dirimir las controversias constitucionales que se susciten entre cualesquiera de los órganos del poder público".

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

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

Que los sujetos entre los cuales se presente la misma, sean aquellos que tienen asignada, en forma expresa, atribuciones para tales actuaciones o normas en el propio texto constitucional, esto es, instituciones supremas del Estado, cuya regulación

orgánica se contiene en el propio texto constitucional, a diferencia de otras, en las que la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario...

Y en sentido contrario:

No estaremos en presencia de la controversia constitucional a que se refiere la norma bajo examen, cuando las partes en la misma no poseen el carácter de órganos del Poder Público, con atribuciones consagradas en el texto constitucional, lo cual excluye no sólo a particulares, sino también a funcionarios vicarios o quienes no poseen el carácter de órganos. Aun cuando por virtud de la norma expresa tengan atribuidas funciones públicas o sean autoridad pública.²⁵

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

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

²⁵ *Cfr.* Sentencia de la Sala Político-Administrativa, número 1819 de 8 de agosto 2000, caso: René Molina vs. Comisión Legislativa Nacional.

4. CONSIDERACIONES FINALES DEL TERCER CAPÍTULO.

En el Continente Americano el país pionero en el control de constitucionalidad es Estados Unidos de Norteamérica, ya que en este país es donde implementaron primero el mecanismo de control de constitucionalidad, para limitar el ejercicio del poder público por arte de las autoridades, el método de control de constitucionalidad de las leyes y actos de gobierno se ejerce a *posteriori* y es *difuso* porque cualquier juez (no importa su jerarquía) puede conocer de la constitucionalidad de las leyes, es decir si a un juez de cualquier instancia que dirima un determinado caso, llegará a detectar la inconstitucionalidad de una ley, esta facultado para decidir si la aplica o no, una vez que el problema se resuelva conforme a la Ley suprema.

A diferencia de Estados Unidos de Norteamérica en España el control de la constitucionalidad es mediante un sistema de control concentrado, a través del Tribunal Constitucional (órgano, que no pertenece al Poder judicial), el cual es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad contra leyes, del amparo, y de conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas o entre estas mismas.

En Sudamérica, tenemos el caso de Venezuela, que tiene un sistema de control de constitucionalidad mixto o integral, en donde se combina *el método difuso y concentrado* de control de constitucionalidad. En el método concentrado, todos los jueces tienen competencia para decidir la inaplicación de una ley o norma jurídica cuando la considere contraria a la Constitución, y en *el método concentrado* de control de constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos, sean estos nacionales, estatales o municipales, que es atribución del Tribunal Supremo de Justicia a través de la Sala Constitucional.

CAPÍTULO CUARTO

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

SUMARIO:

1. Marco jurídico vigente del municipio en el Estado de México. 2. El municipio del Estado de México como parte, en la controversia constitucional. 3. Substanciación del juicio de controversia constitucional de acuerdo con la Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional. 4. Efectos de las sentencias de los juicios de controversias constitucionales. 5. De la ejecución de sentencias. 6. De los recursos. 7. Efectos de las sentencias donde el municipio es parte. 8. La controversia constitucional en el Estado de México. 9. Consideraciones preliminares del cuarto capítulo.

1. MARCO JURIDICO VIGENTE DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO

1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento constitucional del municipio se encuentra establecido en el artículo 115 Constitucional¹, donde en el párrafo primero se indica que la base de la división territorial de los estados y de su organización política y administrativa es el municipio, como se puede apreciar en la transcripción del párrafo en comento:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.

¹ Cfr. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea

necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;*
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

1.2. Constitución Política del Estado de México.

1.2.1. Del Poder Público Municipal²

• De los Municipios

El artículo 112 establece que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.

El gobierno de cada municipio estará a cargo de un órgano colegiado denominado ayuntamiento de acuerdo al artículo 113 el cual estipula que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.

Para la elección de los integrantes del ayuntamiento se hará mediante elecciones libres, donde los gobernados puedan emitir su voto de forma secreta y directamente, así tenemos que los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a cada fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia; el cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, sino por justa causa que calificará el ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros (artículo 114).

² Para abundar sobre el tema, consultar los artículo 112 a 128 de la Constitución Política del Estado de México, en www.cddiputados.gob.mx

El órgano de gobierno municipal (Ayuntamiento), no podrá ejercer las funciones del presidente municipal, ni estas las que sean competencia del órgano colegiado, tampoco podrán ambos ejercer funciones judiciales, de esta forma tenemos que en ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales (artículo 115).

El presidente municipal como titular del gobierno municipal, es el que ejecutara los asuntos deliberados por el cabildo, de conformidad con el artículo 116 que establece que "los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente".

Para la integración del órgano de gobierno municipal denominado ayuntamiento, este estará integrado por un presidente municipal, síndico o síndicos, y regidos, todos electos por sufragio libre, universal y secreto; en este sentido el artículo 117 señala que los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

• De los Miembros de los Ayuntamientos

Es de suma importancia lo referente a los integrantes del gobierno, pues son estos los que instituidos en asamblea, deliberaran sobre los asuntos intrínsecos del ayuntamiento, tal como lo establece el artículo 118 que a la letra dice: los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente.

Existen ciertos requisitos para poder ser miembro del ayuntamiento, de tal forma que para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere: a) Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos; b) Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y c) Ser de reconocida probidad y buena fama pública (artículo 119).

A *contrario sensu* no pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos: 1) Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo; 2) Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo; 3) Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación; 4) Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad; 5) Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección; y 6) Los ministros de cualquier culto, a

menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección; los servidores públicos a que se refieren los incisos 3), 4) y 5), serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección (artículo 120).

Cada ayuntamiento designará para el despacho de los asuntos, a un secretario cuyas atribuciones serán las que determine la ley respectiva (artículo 121).

• De las Atribuciones de los Ayuntamientos

La Constitución General de la república, así como las demás disposiciones legales aplicables establecen las atribuciones de los ayuntamientos de los municipios. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; también los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento (artículo 122).

Sobre el *ámbito de competencia* de las facultades normativas de los ayuntamientos, el artículo 123 dispone que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñaran facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.

En cuanto al Bando de policía y buen gobierno que expiden los ayuntamientos, así como la promulgación de este y reglamentos, así como otras normas necesarias para la organización y buen funcionamiento de la administración pública municipal, se encuentra establecido en el artículo 124 que a la letra señala que los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de

cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

En caso de no promulgarse un nuevo bando municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.

La hacienda municipal es de trascendental importancia para la obtención de recursos financieros por parte del ayuntamiento en este orden de ideas tenemos que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso: i) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio del 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; ii) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine la Legislatura; iii) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Las leyes del Estado no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna, respecto de las contribuciones anteriormente citadas. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los municipios. Los bienes públicos que sean utilizados por organismos auxiliares, fideicomisos públicos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, causarán las mencionadas contribuciones.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la Legislatura, 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, en los términos que señalen las leyes de la materia.

Los Ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones a su Presupuesto de Egresos. Estas sesiones nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar el Presupuesto de Egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el Presupuesto de Egresos Municipal en forma definitiva, se dispondrá, por el Presidente Municipal, su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación, o modificaciones en su caso, de dicho Presupuesto de Egresos, al Órgano Superior de Fiscalización, a más tardar el día 25 de febrero de cada año.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o por quien ellos autoricen, conforme a la ley (artículo 125).

Cuando los ayuntamientos tengan que ejecutar obras o prestar servicios que le competan al ayuntamiento, podrá llevarlos a cabo el Ejecutivo del Estado mediante un convenio en donde se acuerde que el Ejecutivo del Estado llevará a cabo dichas funciones siempre y cuando el desarrollo económico lo haga necesario.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan (artículo 126).

La programación y entrega de las participaciones del erario que deberá cubrir el Estado a los Ayuntamientos, deberá ser oportuna.

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el Ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá al ayuntamiento que corresponda el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables; en los casos de participaciones federales, las autoridades del Estado convendrán con las de la Federación el calendario respectivo; no asistirá responsabilidad a quien, por razones que no le sean imputables, origine retraso en la ejecución de dicho calendario (artículo 127).

• **De las Atribuciones de los Presidentes Municipales**

Es muy importante lo referente a las atribuciones de los presidentes municipales, pues son los que encabezan los gobiernos de los ayuntamientos; de acuerdo con lo estipulado en el artículo 128 son atribuciones de los presidentes municipales: 1) Presidir las sesiones de sus ayuntamientos; 2) Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento; 3) Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos; 4) Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden, con los demás ayuntamientos y con los Poderes del Estado; 5) Asumir la representación jurídica del Municipio, conforme a la ley respectiva; 6) Rendir al ayuntamiento dentro de los primeros diez días del mes de agosto de cada año, un informe acerca del estado que guarda el gobierno y la administración pública municipales; 7) Someter a la consideración del Ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal; 8) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del municipio cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución

y por las leyes que de ella emanan; 9) Presentar al Ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su respectiva discusión y dictamen; 10) Asumir el mando de la policía preventiva municipal; 11) Expedir los acuerdos necesarios para el cumplimiento de las determinaciones del Ayuntamiento; 12) Las demás que le señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.

1.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Las leyes orgánicas municipales, son una normatividad más amplia (en lo que se refiere al municipio), se encargan de regular los elementos del municipio, sus actividades y principales servicios que tienen a su cargo.

En este orden de ideas, nuestro régimen constitucional contempla al municipio como la base de la división territorial y de la organización política administrativa de los Estados de la Federación.

El municipio es la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la expresión institucional del Estado Mexicano más inmediata a la población. Es la forma de la asociación política de las pequeñas, medianas y, en ocasiones, grandes comunidades de la Nación, que se gobiernan a si mismas a través de los *Ayuntamientos*, cuyos integrantes conocen y atienden a la solución de los asuntos que las más de las veces les atañe más cercana y directamente y, por ello, pueden resolverlos en la forma más adecuada.

En la vida municipal, más que en cualquier otro ámbito, se dan los problemas de la vida cotidiana de la comunidad y es donde surgen la infinidad de fenómenos de forma continua, que afectan directamente la convivencia de la población.

En este espacio institucional y de gobierno se da la relación más frecuente de los habitantes con las autoridades y se crea el ambiente social donde interactúa la

sociedad con los órganos públicos municipales. Por ello es fundamental dar mayor solidez institucional y fortaleza a las entidades municipales, para que puedan organizar de manera más eficiente el esfuerzo y las potencialidades de la comunidad.

Actualmente en el Estado de México se reconocen las dos vertientes del origen de la institución municipal, que se manifiesta en la fusión del municipio español, influido en su desarrollo por la tradición grecolatina y la dominación árabe, con el callpulli, expresión organizacional de los barrios, en las culturas y pueblos indígenas que habitaron antes de la conquista; el desarrollo histórico y social de México influyó en la evolución y definió el perfil del municipio mexicano.

Primero, el mestizaje institucional su implantación a través del brutal proceso de conquista y luego durante la colonia; posteriormente, dejaron marcado en esta institución los movimientos que se registraron desde la independencia hasta la consolidación del Estado moderno, en la época de la reforma con Juárez y finalmente la Revolución Mexicana, que en la Constitución de 1917 se consagró el principio trascendental del municipio libre; así tenemos que la historia del municipio en México es también la lucha de las comunidades políticas. Vinculadas por los sólidos lazos de su vecindad, por el derecho a gobernarse por sí mismas, sin menoscabo de su identidad con los propósitos del ente estatal y el ser nacional por ende la historia municipal no ha concluido, pues el acelerado y constante cambio en la convivencia municipal, requiere un devolución recíproca en sus instituciones de gobierno y administración pública municipal.

El fortalecimiento del municipio es necesario para contribuir al desarrollo del Estado y de la República, estableciendo los mecanismos adecuados y actualizados enfocados a objetivos superiores, para esto se requiere el combate permanente a las manifestaciones del centralismo político administrativo a que pudieran aún estar sujetas las instituciones políticas municipales, por lo anterior el municipio requiere de

un apuntalamiento congruente con la aspiración del Constituyente de 1917, lo cual implica la modernización de las estructuras administrativas

A continuación mencionaremos algunos puntos relevantes de la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de México.

Ahora bien tenemos que el Título I denominado "Del municipio", lo constituyen disposiciones de carácter general, entre ellas las relativas a la naturaleza de esta Ley como ordenamiento de interés público, y su objeto referido a la regulación de las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales. También se contempla en este título que las atribuciones de las autoridades municipales serán las que señalan los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.

Además se enlista la actual relación con la denominación de los municipios, los nombres oficiales de sus respectivas cabeceras municipales.

Se mencionan los criterios y procedimientos para definir y otorgar las categorías políticas a las localidades de los municipios, así como la calidad de habitantes y vecinos de éstos.

En el Título II, "De los Ayuntamientos", que regula la integración e instalación de los ayuntamientos, incluye la previsión de que en caso de que los ediles de representación proporcional, tanto el propietario como el suplente, no se presentaran a la toma de protesta del ayuntamiento electo, la exhortación se extenderá en orden descendente a los siguientes regidores de la planilla respectiva; asimismo se establecen los lineamientos para el caso de que al término de la gestión administrativa del ayuntamiento saliente, éste, por conducto del presidente municipal, entregue al entrante un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación con la administración y gobierno municipal.

Se encuentra establecido que la residencia oficial del ayuntamiento será en la cabecera municipal y que solamente con la aprobación de la Legislatura ésta podrá trasladarse en forma temporal o permanente a otro lugar del territorio municipal. En los casos de cambio temporal de residencia y funcionamiento del ayuntamiento, la Diputación Permanente, en recesos de la legislatura, podrá acordar la aprobación correspondiente.

Con el fin de que esta ley tenga concordancia con la Constitución Política Local y con las leyes que otorgan otras atribuciones a los ayuntamientos y amplían el ámbito de su competencia, se hace mención también sobre la atribución de los ayuntamientos para proponer ante la Legislatura Local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal; concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales; realizar programas de institucionalización del servicio civil de carrera municipal, que permita profesionalizar y dar continuidad a los programas de la administración municipal; formular programas de organización y participación social que propicien una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio; establecer mecanismos de financiamiento para ampliar la cobertura y la eficacia de los servicios públicos municipales; así como la potestad de crear la Gaceta Municipal, como órgano de información y publicación de los acuerdos del cabildo.

Se establece lo relativo a las atribuciones de los ayuntamientos (solo se mencionan algunas) tales como expedir el bando municipal, así como los reglamentos, y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio; celebrar convenios cuando fuere necesario con las autoridades estatales; proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos, en materia municipal; crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; administrar libremente su hacienda en términos de ley y controlar a través del presidente y síndico, la aplicación del presupuesto de egresos del municipio; aprobar su presupuesto de egresos, en base a los ingresos presupuestados para el ejercicio que corresponda; autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de la Deuda Pública Municipal del Estado de México; preservar, conservar y restaurar el medio ambiente; editar; publicar y circular la gaceta municipal; sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado; expedir el reglamento de las Oficinas Conciliadoras Municipales y entre otras, las demás que señalen las leyes y otras disposiciones legales.

Se menciona el procedimiento para la realización de los actos administrativos municipales que requieren autorización de la Legislatura, entre otros, obtener créditos o empréstitos adicionales a los autorizados anualmente; enajenar bienes inmuebles del municipio o cualquier otro acto que implique transmisión de la propiedad de los mismos, su arrendamiento, comodato o usufructo, por un término que exceda al de la gestión del ayuntamiento; así como su desafectación del servicio público a que estuviesen destinados y su conversión a bienes propios o del dominio privado del municipio; y, finalmente, la aprobación de planes de desarrollo de localidades de conurbación intermunicipal.

En cuanto al enajenación de bienes inmuebles, la legislación dispone que necesariamente debe efectuarse en subasta pública, mediante un procedimiento semejante al establecido en el Código de Procedimientos Civiles para los remates judiciales, salvo que se autorice por la H. Legislatura en otra forma, pero siempre respetando el derecho del tanto.

En lo que se refiere a la donación de bienes inmuebles, solamente será operante cuando éstos se destinen a la realización de obras de interés público o beneficio colectivo.

La celebración de los contratos de obra pública y la realización de ésta deberá sujetarse obligadamente a la ley de la materia.

En lo relacionado al síndico procurador se destaca lo concerniente a las faltas temporales del síndico municipal, al establecerse que serán cubiertas por otro síndico cuando haya más de uno; y que, de no ser así, serán cubiertas por el miembro que designe el propio ayuntamiento.

También dentro de este título se regula lo relativo a la suspensión o desaparición de ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de sus miembros, por parte de la Legislatura, siguiendo los principios que al efecto señala el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, adecuándose los criterios sobre causas graves, especialmente en lo que hace a la suspensión y revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento.

En el Título III, "De la Organización del Ayuntamiento", sobresale por su importancia el aspecto de las atribuciones de los presidentes municipales, pues es de suma importancia para la dirección del gobierno y administración pública municipal, ya que si se ejerce una buena dirección del gobierno y una eficiente administración, por ende se tendrá desarrollo en el municipio y con ello se obtendrá el bienestar y beneficio de sus habitantes; mencionaremos algunas de las atribuciones de este funcionario municipal tales como presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento; ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento; promulgar el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento; asumir la representación jurídica del municipio; convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento; proponer al

ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de la dependencia y organismos auxiliares de la administración pública municipal; tener bajo su mando los cuerpos de seguridad, pública, tránsito y bomberos municipales; cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar a los infractores, las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades competentes; verificación sobre la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios, conforme a las disposiciones legales aplicables; supervisión de la administración, registro, control, uso adecuado, mantenimiento y conservación de los bienes del municipio.

De igual importancia son las atribuciones de los síndicos procuradores, entre las que destacan las de procuración y defensa de los intereses municipales; representar legal y jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en los que estos fueran parte; así como la gestión de los negocios de la hacienda pública municipal, facultándolos para otorgar y revocar poderes generales y especiales a terceros o mediante carta poder u oficio para la debida representación legal y jurídica de los ayuntamientos; pudiendo convenir en los mismos; asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento; practicar a falta del agente del Ministerio Público, las primeras diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia, remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, y vigilar que los Oficiales Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos; verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios; resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de resoluciones de las autoridades municipales, recaídas a los recursos de revocación y

que no sean competencia de otras; funciones de contraloría interna, con el auxilio, en su caso, del órgano de control y evaluación que al efecto instituyan los ayuntamientos, señalándose con toda claridad las atribuciones en esta materia.

También es de suma importancia comentar lo relacionado a los regidores integrantes del ayuntamiento, a continuación mencionaremos algunas de las atribuciones de estos, las cuales son suplir al presidente municipal en sus faltas temporales; vigilar y atender el sector de la administración pública municipal que le sea encomendado por el ayuntamiento; participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento; proponer al ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.

Dentro de este mismo título se encuentra establecido el procedimiento democrático para la elección de las autoridades auxiliares municipales, que es de trascendental importancia para el desarrollo y fortalecimiento de la vida democrática de la república, pues al ser el municipio la célula política fundamental del federalismo, al evolucionar de forma positiva la democracia en el municipio como consecuencia inmediata se reflejara en el desarrollo y fortalecimiento de la Nación; en el mismo título también se establece algunas de sus principales atribuciones de las autoridades auxiliares municipales, y también se especifican los actos que éstas no pueden realizar.

De igual forma se puede observar sobre las comisiones del ayuntamiento para el estudio, examen y resolución de los asuntos municipales así mismo podemos verificar sus facultades para que, previo acuerdo de cabildo, celebren reuniones públicas en las localidades del municipio para recabar la opinión de sus habitantes; llamen a los titulares de las dependencias administrativas municipales para que les informen sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia; e incluso soliciten asesoría

externa, en aquellos casos en que sea necesario. Las comisiones deberán, además, coadyuvar en la elaboración del plan de desarrollo municipal y en su evaluación.

Se encuentra establecido también que además de las comisiones permanentes del ayuntamiento, podrá haber transitorias.

Se estipula con toda precisión que la elección de los Consejos de Participación Ciudadana Municipal debe efectuarse en los plazos que establece la ley, y, en su caso, de acuerdo a los calendarios complementarios que determine el ayuntamiento, señalándose como fecha inicial el último domingo de enero del primer año de la administración municipal y como fecha límite el 21 de marzo de propio año.

La protección civil es una responsabilidad a cuya atención concurren a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como los sectores social y privado de la Entidad, ya que tiende a asegurar una adecuada atención a la población y su entorno, ante situaciones de desastre.

En el mismo capítulo en comento se encuentran las disposiciones para la participación de todos los sectores de la sociedad, a través de la creación de los Consejos Municipales de Protección Civil como órganos auxiliares de las autoridades, para prevenir y enfrentar eventuales casos de desastre, a través de la formación del voluntariado de protección civil.

En el mismo orden de ideas se puede observar la importante participación de los vecinos; también se destaca lo referente a la integración y atribuciones de las comisiones de planeación para el desarrollo; la facultad de los ayuntamientos para que al inicio de su período constitucional; las integren con presidentes de los consejos de participación ciudadana municipal y con personas representativas de la colectividad y/o que tengan un conocimiento técnico especializado de los asuntos de que éstas se ocuparán.

Continuando con nuestro bosquejo tenemos el Título IV, "Régimen Administrativo", contiene un capítulo que se refiere a las dependencias municipales, que son las instancias del ayuntamiento para el ejercicio delegado de sus atribuciones y responsabilidades administrativas, preservando contenido y denominación de la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal, que son dependencias inscritas en la ortodoxia de la operación municipal mexicana y cuya importancia y utilidad son reconocidas ampliamente, por lo anterior a continuación mencionamos algunas de las atribuciones del secretario del ayuntamiento que son por ejemplo asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes; llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo la firma de los asistentes a las sesiones; validar con su firma, los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros; publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general; ser responsable de la publicación de la gaceta municipal, entre otras. De igual forma exponemos algunas de las atribuciones del tesorero municipal como las siguientes: administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales; llevar los registros contables, financieros, y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios; presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la tesorería municipal; elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes y glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento.

Se prevé la facultad del presidente municipal para que previo acuerdo del ayuntamiento pueda crear, fusionar, modificar o suprimir las dependencias existentes, tomando en cuenta las necesidades y capacidad financiera de cada ayuntamiento.

Se encuentran establecidos los requisitos de mayor preparación para los secretarios de los ayuntamientos, pues debido a la complejidad de la administración pública municipal, amerita que sus funcionarios, cuenten con la experiencia, capacitación y conocimiento que les faciliten el cumplimiento de sus funciones, previéndose en consecuencia que los secretarios de los ayuntamientos cuenten con un cierto grado de estudios coherentemente con el rango del número de habitantes de los municipios.

De la misma manera, se contemplan los requisitos para ser tesorero municipal, al establecerse que deben tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; y de preferencia que se trate de profesionistas de las áreas económicas o contable administrativas, con experiencia mínima en estas materias.

Para que los tesoreros municipales, al tomar posesión de su cargo, cuenten con la información y documentación contable, indispensables para llevar a cabo sus funciones, se precisa el procedimiento para la entrega- recepción de la tesorería municipal, dentro del cual resalta por su importancia, el corte de caja que practique con el tesorero saliente, quien le hará entrega, además, de los estados financieros correspondientes.

De una forma clara y precisa se consigna la integración de la hacienda pública municipal que se compondrá de los recursos materiales, financieros y tributarios con que cuente el ayuntamiento respectivo.

Por otra parte, contando los ayuntamientos con la facultad de aprobar su presupuesto de egresos, en el proyecto que se somete a su consideración se establecen los lineamientos para la elaboración de éste, debiendo estar vinculado a los objetivos y prioridades que se indiquen en el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas.

En cuanto a los bienes que conforman el patrimonio municipal, se establece la clasificación de los mismos en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios o del dominio privado del municipio.

Es muy relevante lo concerniente a la transparencia en la aplicación correcta de los recursos del municipio, la cual debe ser vigilada por un órgano independiente de la autoridad que realiza estas actividades. Por ello, se dispone la facultad de los ayuntamientos, para que, si así lo determinan, puedan crear la contraloría municipal; previéndose que cuando no exista este órgano de control, las funciones respectivas serán ejercidas por el síndico del ayuntamiento, como se ha señalado con anterioridad.

Uno de los aspectos más importantes en una administración municipal moderna, es el relativo a la planeación. Por esta razón y con el objeto de que el ordenamiento municipal esté acorde con las leyes de planeación y de asentamientos humanos de la Entidad, se encuentran establecidas las disposiciones referentes a la planeación, que contiene todo lo relativo a la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Plan y programas municipales.

En un capítulo especial de este título se encuentran estipuladas las disposiciones normativas sobre la descentralización administrativa municipal, donde se establece que los ayuntamientos, para una mayor eficacia de su administración pública y en la prestación de servicios, podrán solicitar a la Honorable Legislatura la creación de organismos públicos descentralizados; sin perjuicio de que puedan contar, dentro de su sector auxiliar, con empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos públicos.

Debido a la suma importancia que reviste la prestación de los servicios públicos municipales, se regulan los mismos respetando los principios que al efecto señala el artículo 115 de la Constitución Federal.

Se establece asimismo que los servicios público estarán a cargo de los municipios y podrán prestarse en forma directa por los ayuntamientos, sus unidades administrativas organismos auxiliares, en coordinación, en su caso, con otros municipios o con el Estado; o bien, mediante concesión particulares, regulándose en forma clara y precisa el procedimiento correspondiente, dichos servicios públicos son los siguientes: agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales; alumbrado público; limpia y disposición de los desechos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas; seguridad pública y tránsito; embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos, y obras de interés social; asistencia social en el ámbito de su competencia, y atención para el desarrollo de la mujer, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos; de empleo

Un aspecto toral en la actual sociedad es lo relacionado a la seguridad pública y en este mismo titulo se prevé sobre el rubro de seguridad pública la existencia de cuerpos municipales de tránsito y de bomberos.

A hora bien, también se contempla lo relativo a los servidores públicos municipales que están sujetos en su actuación y funciones a las responsabilidades administrativas previstas en la ley; además se encuentra establecido un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal. Con tal objeto, se prevé la normatividad para el desarrollo de un sistema efectivo de capacitación de los servidores públicos municipales, especialmente de las áreas más técnicas, con la finalidad de lograr la continuidad de los programas de los ayuntamientos y en consecuencia estimular y reconocer esa actuación.

En lo referente al Título V denominado "De la Función Conciliadora y Calificadora de los Ayuntamientos". Se encuentra establecido que en cada municipio designará a propuesta del presiente municipal, al menos un Oficial Conciliador, asimismo se podrá

nombrar a los oficiales mediadores-conciliadores, todo ello para tratar de efficientar la justicia vecinal que no implique delitos del fuero común ni del fuero federal.

El mismo título contempla lo relacionado a los recursos administrativos contra los actos y resoluciones administrativos que dicten o ejecuten las autoridades competentes, en aplicación del presente ordenamiento, los particulares afectados tendrán la opción de interponer el recurso administrativo de inconformidad ante la propia autoridad o el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

En consecuencia con lo anterior y con fundamento en el principio sustentado en el artículo 169 de la Constitución Política Local, en el sentido de que las autoridades no tienen mas facultades que las que expresamente les conceden las leyes, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción y de que deberán motivar en ley expresa cualquier resolución definitiva que dictaren, se reafirma el derecho que tienen los particulares afectados con una resolución administrativa, de poder impugnarla, mediante la interposición de los medios de defensa previstos por la ley.

En tal sentido, se simplifica y clarifica la interposición de los recursos y la sustanciación de los mismos, en donde el síndico es quien resuelve los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades municipales en el recurso de revocación, excepto las del presidente municipal, que serán competencia del ayuntamiento.

A continuación tenemos lo referente al Título VI, denominado "De la Reglamentación Municipal", en este título comprende, lo relacionado a la vigencia y el ámbito de aplicación del Bando municipal, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general que emanen del ayuntamiento.

Se encuentran precisados los contenidos mínimos del Bando municipal que se promulgará en acto solemne y se difundirá, en su caso, mediante ediciones de amplia

circulación, determinándose la aplicación del principio de publicidad legal de todos los demás ordenamientos de observancia general en el municipio, los cuales, para que tengan vigencia, deberán publicarse por Bando o en la Gaceta Municipal, en el caso de que alguno decida crearla, o en la Gaceta del Gobierno del Estado. El Bando Municipal registrará y deberá contener las *normas de observancia general* que requiera el gobierno y la administración pública municipal, dicho Bando regulará al menos lo siguiente: nombre y escudo del municipio; territorio y organización territorial; población del municipio; gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento; servicios públicos municipales; desarrollo económico y bienestar social; protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares, y las infracciones, sanciones recursos.

Asimismo los ayuntamientos podrán expedir los *reglamentos, circulares y disposiciones administrativas* que regulen el régimen de las diversas *esferas de competencia* municipal; los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse, estableciendo su obligatoriedad y vigencia y publicarse en la gaceta municipal y en los medios que se estime conveniente.

En cuanto a las sanciones por infracciones a los ordenamientos municipales, se enlistan varias hipótesis que pueden ser motivo de infracción; se fijan las multas en equivalencias de salarios mínimos.

Finalmente, en el Título VII, denominado "De los Servidores Públicos Municipales", en sincronía con el criterio sustentado por la Constitución Política del Estado, y para efectos de responsabilidad administrativa, se precisa quiénes son servidores públicos municipales; lo que permitirá aplicar, en su caso, las sanciones correspondientes a todo aquel servidor que no observe las prescripciones sobre legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Es ineludible mencionar que actualmente vivimos en una época caracterizada por la intensidad y magnitud de los cambios en la realidad social, muchas veces generados por procesos cuya dinámica proviene de la sociedad, frente a los cuales los diferentes órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal han de ser atentos y receptivos, a fin de que se de una total consonancia entre las aspiraciones sociales y la voluntad política de las diversas instancias gubernamentales. En el Estado de México que conforma a la entidad federativa más poblada del país y una de las que registra los índices más altos de urbanización, esta fenomenología forma parte de las vivencias cotidianas de sus habitantes.

Siendo la ley Orgánica Municipal el ordenamiento jurídico por antonomasia que rige la vida municipal mediante su gobierno y administración pública municipal³, hoy más que en otras épocas la evolución social conlleva a un a evolución e innovación gubernamental y en la administración pública municipal para un eficiente desarrollo del Estado de México; el tejido social, como trama y urdimbre formada por las vinculaciones entre los hombres, los grupos y las fuerzas sociales, ha pasado a configurar un entorno político más demandante y participativo; pero también más responsable y solidario.

Los cambios en la esfera material de la ciudad y del campo han transformado la cantidad y calidad de las demandas ciudadanas, que han pasado a incidir particularmente en las estructuras de los gobiernos municipales. Representan por tanto, uno de los principales desafíos que enfrenta esta institución clave y básica en el contexto de la vida republicana y de las organizaciones políticas y administrativas.

La descentralización de facultades administrativas y la desconcentración de los recursos requeridos para el ejercicio de las funciones de gobierno, constituyen una

³ Para abundar más sobre el tema se recomienda consultar la ley Orgánica Municipal, en www.edomex.gob.mx

exigencia del desarrollo y equilibrio político y un requisito para una administración estatal y municipal eficiente y eficaz; sensible y oportuna frente a las necesidades del pueblo que elige a sus autoridades.

Como se puede observar, a través de la Ley Orgánica Municipal se pretende, como se ha dicho, dotar a los municipios de facultades decisivas que les permitan, al amparo de un marco jurídico más amplio y moderno, encontrar en él un estímulo y apoyo a sus tareas; y que, al mismo tiempo posibilite una mayor incorporación de la ciudadana en las acciones que la sociedad requiere.

2. EL MUNICIPIO MEXIQUENSE COMO PARTE EN LA CONTYROVERSIA CONSTITUCIONAL.

2.1. Sistema Competencial del Federalismo Mexicano.

La división política territorial de la Republica Mexicana que en la mayoría de los casos, responde a cuestiones de carácter histórico, geográficas, políticas y económicas. Esto lleva a que las tareas de gobierno se realicen de una manera más directa y eficiente, al poder identificar los problemas de una comunidad de forma cercana e inmediata. La integración de los órganos locales de gobierno varia, ya que en países donde existe un absolutismo de poder, la designación de los funcionarios regionales se hace sin la participación ciudadana, así tenemos que en aquellos Estados en los que sus entidades federativas, provincias, prefecturas o regiones se eligen popularmente.

En los Estados federales coexisten el gobierno federal y los locales, tal como sucede en México que se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una federación; con esto se determina dos esferas para el ejercicio del poder:

federal y estatal, respecto a la primera la Constitución Federal dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En concordancia, las entidades federativas adoptan para su régimen interior la forma de gobierno de república, representativa y popular; dividiendo el ejercicio del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, *el municipio libre*. En este caso se plantea la existencia de un Poder Legislativo local, que se deposita en una Cámara de diputados, que tendrá como facultad principal la creación del sistema jurídico estatal, con base en la normatividad federal.

En nuestro federalismo como forma de gobierno y de Estado, el ordenamiento jurídico establece *un reparto de competencias* entre los Estado y entre los distintos órganos de cada poder. De esta forma tenemos que si la separación es fácil en lo que respecta al poder legislativo respecto de los demás poderes del Estado, no ocurre lo mismo en lo relativo al poder Ejecutivo, pues en este se encarna la mayor parte de la actividad administrativa, así como al Poder Judicial. En efecto la ejecución de las leyes corresponde a las autoridades administrativas y judiciales, y aunque el ordenamiento jurídico procura definir las respectivas atribuciones, esta determinación no siempre es lo bastante precisa para poder evitar toda confrontación entre las diversas autoridades.

En la creación y ordenación de las instituciones de los poderes públicos, intervienen una pluralidad de órganos, por lo que en algunas ocasiones existen *controversias* en el momento de determinar la instancia competente para conocer de un determinado asunto. Es importante destacar que la denominación de los diversos tipos *controversias competenciales* que pueden suscitarse entre los distintos poderes, órganos o niveles de gobierno reciben nombres distintos, atendiendo sobre todo a los órganos entre los cuales existe conflicto de atribución de competencias.

Para poder entender que son los órganos locales de gobierno, se debe atender a la forma de gobierno de cada país, ya sea que se trate de una monarquía (absoluta o constitucional) o bien una república (central o federal); a partir de la estructura política podremos ir precisando su conformación. En ese sentido los órganos locales de gobierno son los entes que tienen a su cargo el ejercicio del poder en una región determinada, atendiendo a la división política-territorial de una nación, y a los lineamientos jurídicos de su estructura estatal.

En el federalismo mexicano⁴, las leyes federales se observan en todo el territorio nacional y en zonas de jurisdicción federa; las disposiciones locales se aplican en cada entidad federativa. En algunos casos un solo ordenamiento jurídico prevé normas aplicables en el orden nacional y en el ámbito local para el Distrito Federal, así tenemos que al redactar, discutir y aprobar las disposiciones legales, es substancial conocer el sistema de competencias establecido en el artículo 124 constitucional, que regula la concurrencia de autoridades federales, locales y *municipales* "las facultades que no están expresamente concedidas por esta carta suprema a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

Es relevante hacer un esbozo de la clasificación general de los diversos supuestos dubitativos que pueden plantearse en el ejercicio del ámbito de competencia de los diferentes entes constitucionales. A) *Según la naturaleza de los órganos implicados en la controversia* se observan los siguientes casos: a) Que el conflicto se plantee entre entes de igual naturaleza, por ejemplo entre órganos administrativos, entre distintas administraciones públicas (federales, estatales y municipales), entre órganos administrativos de la misma administración que se conocen como *conflictos de atribución*, entre órganos jurisdiccionales, en los que a su vez cabe hacer una

⁴ Para ahondar más sobre el federalismo mexicano, véase a, Carpizo MacGregor, Jorge, Carbonell, Miguel, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2005, pp. 147 y ss., Covián Andrade Miguel, *Teoría Constitucional*, *Op. cit.*, pp. 386 y ss.

diferencia según si el conflicto se llegue a plantear entre órganos del mismo orden jurisdiccional, los cuales se denominan cuestiones de competencia, b) Que el conflicto se suscite entre entes de distinta naturaleza, ya sea entre un órgano judicial y el legislativo o entre un órgano judicial y un órgano administrativo, llamándose a estos *Conflictos de jurisdicción*; B) *En atención a la naturaleza del conflicto*, cabe hablar de conflictos positivos de competencia, que tienen lugar cuando ninguno de los órganos se considera competente para conocer del fondo del asunto, para cada uno de los casos mencionados, el ordenamiento legal a de prever diversos cauces de resolución de la controversia, estos conflictos jurisdiccionales pueden ser: a) Por el carácter de los órganos: 1. *Cuestiones de competencia*, el conflicto se plantea entre un órgano jurisdiccional y otro administrativo. 2. *Competencias* cuando los dos órganos son jurisdiccionales. 3. *Conflictos de atribuciones*, cuando los órganos son administrativos. b) Por la naturaleza del conflicto, la doctrina y algunas legislaciones distinguen dos clases: 1. *Conflictos positivos*, cuando dos órganos se declaran competentes para conocer del mismo asunto. 2. *Conflictos negativos*, cuando los dos órganos en controversia no se declaran competentes para del mismo asunto.⁵

No obstante lo anterior, las atribuciones de la federación se extienden a través de las facultades implícitas contempladas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional, que autoriza al congreso de la Unión a "expedir todas la leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". De la misma forma, se limita el alcance del artículo 124 constitucional, al permitir que el Congreso General establezca en ciertos casos la concurrencia entre los gobiernos federal, estatal y municipal, podemos citar un ejemplo en cuanto a la distribución de funciones sobre asentamientos

⁵ Sobre la trascendencia del sistema competencial en el federalismo mexicano, véase a Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional, Op. cit.*, pp. 381 y ss.

humanos (fracción XXXIX-C del artículo 73), educación (artículos 3º y 73 fracción XXV), salud (artículos 4º y 73, fracción XVI).

En tal tesitura tenemos que el Congreso de la Unión esta facultado para legislar e instituir la concurrencia entre los niveles de gobierno de la federación. Esta legislación obliga a las entidades federativas a dictaminar sobre lo mismo, por lo que es necesario e ineludible, respetar la autonomía y ámbito de competencia de las autoridades locales, con esto se pretende evitar una multiplicidad de leyes en el país, que anquilose el desarrollo y consolidación de nuestro federalismo y el equilibrio de poderes centrales y locales.

El sistema de competencias de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal se hace patente en la ejecución de sus actos de autoridad y en la emisión de disposiciones jurídicas. Al respecto la fracción XXX del artículo 73 y el artículo 124 constitucionales, establecen la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, cuyas facultades que no sean concedidas a la Federación se reservarán a los gobiernos estatales. No obstante, éstos estarán atentos a las prohibiciones estipulas en la propia Constitución.

En este orden de ideas, se habla de facultades *expresas e implícitas* para ser legislado por el Poder legislativo federal; las atribuciones *concurrentes* facultan al Congreso de la Unión para expedir leyes que distribuyen competencias entre los tres niveles de gobierno de la federación; las coexistentes y coincidentes autorizan al Poder legislativo Federal y a las legislaturas locales, para legislar sobre ciertas materias, tales como educación (artículo 3º), salud (artículo 4º y 73, fracción XVI), equilibrio ecológico (artículo 73, fracción XXIX-G), todos los artículos de la Constitución General de la República, etcétera.

Sobre las *facultades coincidentes* del Congreso de la Unión, parecen compartir la misma naturaleza y constituir una excepción al sistema federal; por su parte las

facultades concurrentes se establecen a través de la legislación ordinaria, las bases comunes de los diversos niveles de gobierno sobre una misma materia. De esta forma las leyes y decretos que expide el Congreso de la Unión se denominan *generales*; las cuales distribuyen competencias entre la federación, los estados y municipios en ciertas materias; fijan bases generales de concurrencia para llevarse a cabo en las entidades, toda esta normatividad se complementa con la que emiten las legislaturas locales o el Congreso de la Unión para el caso particular del Distrito Federal. De igual forma desarrollan cierta materia jurídica; precisan un ámbito especial de aplicación que comprende todo el territorio de la nacional o local, así como las competencias de una o varias dependencias de la Administración Pública. Así las cosas tenemos que, la frase de *ley general* y *ley federal* se utilizan como sinónimos respecto al alcance en el ámbito territorial de aplicación, por ejemplo las leyes mercantiles que se catalogan tradicionalmente como *leyes generales*, haciendo alusión como sinónimo de *ley federal*, refiriéndose al ámbito espacial federal de aplicación; el cumplimiento de las leyes generales o federales es de observancia obligada en el territorio nacional, ya que son aprobadas por el Congreso de la Unión, se promulgan por el Titular del Ejecutivo y se publican en el *Diario Oficial de la Federación* posteriormente son interpretadas y aplicadas por las autoridades constitucionales respectivas. De esta forma el Congreso de la Unión elabora la legislación precisada en su ámbito de competencia, señalado en el artículo 73 constitucional.

Ahora bien, conforme a los artículos 76, fracción V, 108, párrafo cuarto, y 133 constitucionales, todas las entidades federativas cuentan con una Constitución Política; dichas constituciones no podrán contravenir a la General de la República; debe adoptar en su régimen interior de gobierno la forma republicana, representativa y popular, cuya división territorial será el municipio libre, de acuerdo con el artículo 115, párrafo primero de la Carta Fundamental, de esta forma los gobernadores de cada

entidad federativa, ejercen su soberanía por conducto de de los poderes locales, según lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 41 constitucional; tales estados constituyen el pacto federal, con la extensión territorial que tuvieron hasta 1917, así como sus islas, conforme a los artículos 42, fracción I, 43, 45 y 48 todos de la Carta Fundamental; de esta forma tenemos que cada entidad federativa es libre de organizarse en su régimen interior, además de tener una legislatura, un Poder ejecutivo a cargo de un gobernador, una estructura de dependencias o secretarías administrativas, un tribunal superior de justicia, juntas locales de conciliación y arbitraje, ayuntamientos de cada uno de los municipios que integren determinada entidad federativa que a su vez integra la federación mediante el pacto federal, también se determina a quienes se considera como servidores públicos de conformidad con los siguientes artículos constitucionales 40, 55, fracción V, párrafo segundo y tercero; 71, fracción III; 73 fracción II; 82 fracción VI; 76 fracción V; 107 fracción V inciso d); 108 párrafo cuarto, 115, 116, 119, 120 y 123-A fracción XXXI. Lo anterior conlleva a que, la forma de organización del Estado y las comunidades locales en relación con las diversas materias, lo que trae consigo que deba ser la legislación sectorial la que determine en cada caso, las competencias que correspondan a los poderes públicos de los distintos ámbitos de competencia.

2.2. Fundamento de las controversias constitucionales en la Constitución Federal.

El fundamento constitucional de las controversias constitucionales, se encuentra establecido en la fracción I del artículo 105 de la Constitución General de la República, específicamente en los incisos b), f), g), i) y j) en donde se involucra al municipio

como parte de una controversia constitucional, lo cual lo podemos verificar en la transcripción textual de la fracción I del artículo mencionado que establece:⁶

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, 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.

⁶ Cfr. Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo expuesto podemos apreciar que son cinco las hipótesis en las que el municipio puede ser parte en un conflicto de controversia constitucional, que son las siguientes:

1) *La Federación y un Municipio*

2) *El Distrito Federal y un municipio*

3) *Dos municipios de diversos Estados*

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

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

2.3. Fundamento de las controversias constitucionales en la Constitución política del Estado de México.

Es preciso resaltar que como una muestra de coherencia hacia el fortalecimiento de nuestro federalismo, para hacer patente el estado de derecho y con ello apuntalar el equilibrio institucional, en la Constitución Política del el Estado de México se estableció un sistema de control constitucional (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), mediante el decreto número 52, por el que se reformaron los artículos 88 y 94; se adicionó el artículo 88 bis, y se instauro la Sala Constitucional, dicho decreto se público en la Gaceta de Gobierno el 12 de julio de 2004, entrando en vigor al día siguiente de su publicación; además se reformo la ley orgánica del Poder Judicial local y se creo la ley reglamentaria del artículo 88 bis de la constitución del Estado de México (mediante el decreto número 73, publicado el 9 de septiembre de 2004). La Sala Constitucional entro en funciones el 13 de octubre de 2004.

Ahora bien, tenemos que en la fracción II del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado de México se legitima al municipio como parte en las controversias constitucionales; a continuación se cita literalmente dicha disposición:

Artículo 88 Bis.- Corresponde a la Sala Constitucional:

I.- Garantizar la supremacía y control de esta Constitución;

*II.- Substanciar y resolver los procedimientos en materia de **controversias** que se deriven de esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, surgidos entre:*

a) El Estado y uno o más Municipios;

b) Un Municipio y otro;

c) Uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado;

d) El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado

El último párrafo de este artículo establece lo siguiente: *En caso de que la controversia o acción de inconstitucionalidad verse sobre la constitucionalidad de actos, o presuntas violaciones o contradicción de preceptos constitucionales federales, se estará a lo dispuesto en la Constitución General de la República, así como a la ley reglamentaría de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.*

En el precepto constitucional transcrito, notamos que son tres las hipótesis en donde el municipio es parte en las controversias constitucionales, las cuales son:

1) El Estado y uno o más Municipios

2) Un Municipio y otro

3) Uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado

Es necesario hacer una precisión; en las cinco hipótesis que hemos enlistado conforme a la fracción primera del artículo 105 de la Constitución Federal, no se

contempla el posible conflicto entre dos municipios de una misma Entidad Federativa, esto no ocurre en la Constitución Política del Estado de México, pues en esta, si se incluye la hipótesis en la que se pudiera suscitar un conflicto entre dos municipios de la entidad; es en el inciso b) de la fracción segunda del artículo 88 bis, donde se configura tal hipótesis.

2.3.1. NORMATIVIDAD QUE EXPIDEN LOS DISTINTOS PODERES EN LOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA FEDERAL Y ESTATAL (ESTADO DE MÉXICO) QUE PODRÍAN ORIGINAR EL CONFLICTO COMPETENCIAL Y POR TANTO, LA CONTROVERCIA CONSTITUCIONAL.

A) Organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos del Poder Ejecutivo Federal que pueden invadir la esfera competencial del municipio en el Estado de México.

A. Órganos desconcentrados por Secretarías.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Servicio de Administración Tributaria

Servicio de Administración de Bienes Asegurados

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Nacional Financiera

Secretaría de Economía

Comisión Federal de Competencia

Comisión Federal de Mejora Regulatoria

Secretaría de Comunicaciones y Transporte

Comisión Federal de Telecomunicaciones

Instituto Mexicano del Transporte

Secretaría de Educación Pública

*Comité Administrador del Programa Federal de
Construcción de Escuelas*

Consejo Nacional para la Cultura y las Artes

Instituto Nacional de Antropología e Historia

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Instituto Nacional de Derechos de Autor

Instituto Politécnico Nacional

Radio Educación

Universidad Pedagógica Nacional

Secretaría de Gobernación

Consejo Nacional de Población

Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Instituto Nacional de Migración

Instituto Nacional para el Federalismo y el
Desarrollo Municipal

Archivo General de la Nación

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la
Revolución Mexicana

Coordinación General de la Comisión Mexicana de
Ayuda A Refugiados

Secretaria Técnica de la Comisión Calificadora de
Publicaciones y Revistas Ilustradas

*Centro de Producción de Programas Informativos y
Especiales*

Centro Nacional de Prevención de Desastres

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural,
Pesca y Alimentación

Apoyos y Servicios a la Comercialización
Agropecuaria

Instituto Nacional de Investigaciones Forestales
Agrícolas y Pecuarias

Sistema Integral de Información Agroalimentaria y
Pesquera

Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad
Agroalimentaria

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Instituto Nacional de Ecología

Comisión Nacional del Agua

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de
la Biodiversidad

Secretaría de la Función Pública

*Comisión Nacional de Avalúos de Bienes
Nacionales*

Secretaría de Energía

Comisión Reguladora de Energía

Comisión Nacional para el Ahorro de Energía

Secretaría de Salud

*Centro Nacional de Prevención y Control de VIH-
SIDA e ITS*

Instituto Nacional de Salud Pública

Comisión Nacional de Arbitraje Médico

Centro Nacional de Transplantes

Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea

Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica

Centro Nacional para la Salud de la Infancia y
Adolescencia

Centro Nacional de Rehabilitación

Dirección General de la Administración del
Patrimonio de la Beneficencia Pública

Secretaría de Relaciones Exteriores

Instituto Mexicano de Cooperación Internacional

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Secretaría de Seguridad Pública

Sistema Nacional de Seguridad Pública

Policía Federal Preventiva

Consejo de Menores

Prevención y Readaptación Social

Secretaría de Turismo

Centro de Estudios Superiores en Turismo

Secretaría de Desarrollo Social

Instituto Nacional de Desarrollo Social

B. Organismos descentralizados por Secretarías.⁷

Secretaría de Gobernación

Instituto Mexicano de la Radio

Talleres Gráficos de México

Secretaría de la Defensa Nacional

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas

Armadas Mexicanas

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

⁷ Tocante a la amplia gama de organismos dependientes del Poder Ejecutivo Federal, véase a Muro Ruiz Eliseo, *Algunos elementos de Técnica Legislativa*, IIJ-UNAM, México, 2006, pp. 459 y ss.

Casa de Moneda de México
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
Lotería Nacional para la Asistencia Pública
Patronato del Ahorro Nacional
Pronósticos para la Asistencia Pública

Secretaría de Desarrollo Social
Comisión Nacional de las Zonas Áridas
Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
Instituto Nacional Indigenista

Secretaría de Energía
Comisión Federal de Electricidad
Instituto de Investigaciones Eléctricas
Instituto Mexicano del Petróleo
Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares
Luz y Fuerza del Centro
Pemex-Exploración y Producción
Pemex-Gas y Petroquímica Básica
Pemex-Petroquímica
Pemex-Refinación
Petróleos Mexicanos

Secretaría de Economía
Centro Nacional de Metrología
Consejo de Recursos Minerales
Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Colegio de Postgraduados
Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
Productora Nacional de Semillas

Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Aeropuertos y Servicios Auxiliares
Camino y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
Leyes
Servicio Postal Mexicano
Telecomunicaciones de México

Secretaría de Educación Pública
Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

Centro de Enseñanza Técnica Industrial
Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
Centro de Investigación Científica y Educación
Superior de Ensenada, B. C.
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados
del Instituto Politécnico Nacional
Centro de Investigaciones en Química Aplicada
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
en Antropología Social
Colegio de Bachilleres
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
Comisión de Operación y Fomento de Actividades
Académicas del Instituto Politécnico Nacional
Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos
Comité Administrador del Programa Federal de
Construcción de Escuelas
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Consejo Nacional de Fomento Educativo
El Colegio de la Frontera Sur
Fondo de Cultura Económica
Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis
Mora
Instituto Mexicano de Cinematografía
Instituto Mexicano de la Juventud
Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y
Electrónica
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto
Politécnico Nacional

Secretaría de Salud

Hospital General de México
Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
Hospital Infantil de México "Federico Gómez"
Instituto Nacional de Cancerología
Instituto Nacional de Cardiología "Ignacio Chávez"
Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición
"Salvador Zubirán"
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
Instituto Nacional de la Senectud
Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía
"Dr. Manuel Velazco Suárez"
Instituto Nacional de Pediatría
Instituto Nacional de Perinatología
Instituto Nacional de Psiquiatría "Ramón de la
Fuente Muñiz"
Instituto Nacional de Salud Pública
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la
Familia

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

Procuraduría General de la República
Instituto Nacional de Ciencias Penales

➤ ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO
SECTORIZADOS

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de
los Trabajadores del Estado
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda
para los Trabajadores
Instituto Mexicano del Seguro Social

➤ ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN PROCESO
DE DESINCORPORACION

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Instituto Nacional de Capacitación
Fiscal

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos
Naturales
Forestal Vicente Guerrero
Productos Forestales Mexicanos

Secretaría de Economía
Servicio Nacional de Información de
Mercados

**B) LEYES FEDERALES QUE POR SU EMISION PUEDEN INVADIR LA ESFERA
MUNICIPAL.**

- **Legislación emitida por el Congreso de la Unión, que al ser emitida, podría invadir la esfera de competencia municipal.**

LEYES

Ley de Aguas Nacionales
Ley de Asociaciones Agrícolas
Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados
Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal
Ley de Capitalización del Procampo
Ley de Ciencia y Tecnología
Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura
Hidráulica
Ley de Coordinación Fiscal
Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Ley de Energía para el Campo
Ley de Expropiación
Ley de Fiscalización Superior de la Federación
Ley de Información Estadística y Geográfica
Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007
Ley de Inversión Extranjera
Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Ley de la Comisión Reguladora de Energía
Ley de la Policía Federal Preventiva
Ley de la Propiedad Industrial
Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación
Ley de los Institutos Nacionales de Salud
Ley de Planeación
Ley de Productos Orgánicos
Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares
Ley de Seguridad Nacional
Ley de Vías Generales de Comunicación
Ley de Vivienda
Ley del Impuesto al Activo
Ley del Impuesto al Valor Agregado
Ley del Impuesto sobre la Renta
Ley del Impuesto sobre Tenencia ó Uso de Vehículos
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Ley del Registro Nacional de Vehículos
Ley del Registro Público Vehicular
Ley del Servicio de Administración Tributaria
Ley del Servicio de Inspección Fiscal
Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación
Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
Ley del Sistema de Horario en los Estados Unidos Mexicanos
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos
Ley Federal de Competencia Económica
Ley Federal de los Derechos del Contribuyente
Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
Ley Federal de Procedimiento Administrativo
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
Ley Federal de Sanidad Animal
Ley Federal de Sanidad Vegetal
Ley Federal de Telecomunicaciones
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Ley Federal de Turismo
Ley Federal de Variedades Vegetales
Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal
Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público
Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas

Ley General de Asentamientos Humanos
Ley General de Bibliotecas
Ley General de Bienes Nacionales
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
Ley General de Desarrollo Social
Ley General de Educación
Ley General de Población
Ley General de Protección Civil
Ley General de Salud
Ley General de Vida Silvestre
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos
Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
Ley Minera
Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos
Ley para la Coordinación de la Educación Superior
Ley que Crea el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
Ley que Crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura
Ley que Declara Reservas Mineras Nacionales los Yacimientos de Uranio, Torio y las demás Substancias de las cuales se Obtengan Isótopos Hendibles que puedan Producir Energía Nuclear
Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear
Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario

C) LA TÉCNICA NORMATIVA EN EL PODER EJECUTIVO LOCAL (ESTADO DE MÉXICO.), QUE PUEDE INVADIR LA ESFERA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO

• Estructura de al Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de México.

Los titulares de las dependencias del Ejecutivo, formularán proyectos de Ley, Reglamentos, Decretos y Acuerdos de las materias que correspondan a su competencia y las remitirán a través del Secretario General de Gobierno. Estarán facultados para celebrar contratos sobre materia de su competencia y suscribir convenios por acuerdo del ejecutivo.

• Dependencias que auxiliaran al titular del Poder Ejecutivo para el estudio planeación y despacho de diversos ramos de la Administración Pública del Estado.

A continuación se enlistan las dependencias del Ejecutivo.

- Secretaría General de Gobierno.
- Secretaría de Finanzas.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo.
- Secretaría de Educación.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Desarrollo Urbano.
- Secretaría de Agua y Obra Pública.
- Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
- Secretaría de Desarrollo Económico.
- Secretaria de Turismo.
- Secretaria de Desarrollo Metropolitano.
- Secretaria de la Contraloría.
- Secretaria de Comunicaciones.
- Secretaria de Transporte.
- Secretaria del Medio ambiente.

Para tener un panorama de las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo, a continuación enlistamos algunas de las atribuciones de cada dependencia⁸:

Competencia de las dependencias del Ejecutivo.

A continuación enunciaremos a algunas de las facultades con que cuenta cada una de las dependencias del Ejecutivo Estatal.

La **Secretaria General de Gobierno** es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás poderes y con los *Ayuntamientos* del Estado, así como con las autoridades de otras Entidades federativas.

⁸ Respecto a las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo, véase los artículos 19 a 38 bis. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, en www.cddiputados.gob.mx

- Ser el conducto para presentar ante la Legislatura del Estado las iniciativas de Ley o Decreto del Ejecutivo, así como publicar las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones jurídicas que deban regir el Estado.
- Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias del Ejecutivo del Estado, así como a los ayuntamientos que los soliciten.
- Revisar los proyectos de Ley, Reglamentos y cualquier ordenamiento jurídico que deban presentarse al ejecutivo del Estado.
- Tramitar los *recursos administrativos* que compete resolver al Gobernador del Estado.
- Ejecutar por acuerdos del Gobernador las expropiaciones, ocupación temporal y limitación de dominio en los casos de utilidad pública de conformidad con la legislación relativa.

La **Secretaría de Desarrollo Social** es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Coordinar e integrar las acciones de la planeación estatal en materia de desarrollo social.
- Concertar programas prioritarios para la atención de grupos indígenas y habitantes de zonas rurales y urbanas marginales.
- Coordinar las programas y acciones de combate a la pobreza que se ejecuten en la entidad.
- Proponer e impulsar acciones y obras para el desarrollo regional en la entidad, en coordinación con las dependencias y organismos auxiliares del Ejecutivo Estatal y los *municipios*.
- Fomentar en *coordinación con los municipios*, la construcción de obras de infraestructura y equipamiento urbano, para elevar el nivel de vida de la población con mayores necesidades.
- Coordinar las acciones que deriven de los convenios suscritos con el gobierno Federal y con *los municipios*, cuyo objeto sea el desarrollo social en las diversas regiones del Estado.
- Proporcionar asesoría en materia de desarrollo social a las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal, *a los municipios* a los sectores y grupos sociales y privados que los soliciten.
- Promover que los recursos públicos destinados a los programas sociales se apliquen dando cobertura de prioridad *a los municipios* en el siguiente orden: de muy alta, media, baja y muy baja marginalidad.

La **Secretaría Finanzas**, es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Elaborar y proponer al Ejecutivo los proyectos de Ley, Reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se requieran para la planeación, programación, presupuestación y evaluación de la actividad económica y financiera del Estado, así como para la actividad fiscal y tributaria estatal.
- Recaudar los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos, que correspondan al Estado; y las contribuciones federales y municipales en los términos de los convenios suscritos.

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales de carácter fiscal y demás de su ramo, aplicables en el Estado.
- Ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales que celebre el Gobierno del Estado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de Gobierno Federal, con los gobiernos municipales y con organismos auxiliares.
- Dirigir la negociación y llevar el registro y control de la deuda pública del Estado; y vigilar y registrar la de los municipios, informando al Gobernador periódicamente, sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses.
- Proporcionar asesoría, en materia de interpretación y aplicación de las leyes tributarias del Estado, solicitadas por los particulares y las autoridades federales, estatales y municipales. Difundir permanentemente y publicar anualmente las disposiciones fiscales, estatales y municipales.
- Fijar las políticas, normas y lineamientos generales en materia de catastro, de acuerdo con las leyes respectivas.
- Establecer la coordinación de los programas de desarrollo socioeconómico del Gobierno del Estado, con los de la administración pública federal y la de los municipios de la entidad, promoviendo la participación en los mismos de los sectores social y privado.
- Intervenir en el otorgamiento de los subsidios que concede el Gobierno del Estado a los municipios, instituciones o particulares, con objeto de comprobar que la inversión se efectúe en los términos establecidos.
- Prestar a los municipios, cuando así lo soliciten, la asesoría y el apoyo técnico necesario para elaboración de sus planes y programas de desarrollo económico y social.
- Levantar y tener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Gobierno del Estado.
- Administrar y asegurar la conservación y mantenimiento del patrimonio del Gobierno del Estado.

La **Secretaría de Salud** es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Ejercer las atribuciones que en materia de salud le correspondan al titular del Ejecutivo Estatal, de acuerdo a la Ley General de Salud, la Ley de Salud del Estado de México, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables;

- Conducir la política estatal en materia de salud, en los términos de la Ley de Salud del Estado de México y demás disposiciones aplicables, de conformidad con el Sistema Nacional de Salud;
- Coordinar la prestación de servicios de atención médica, salud pública y regulación sanitaria en el Estado; y convenir en lo conducente, con cualquier otro sector que promueva acciones en estas materias;
- Impulsar la descentralización y desconcentración de los servicios de salud a los municipios, mediante los convenios que al efecto se suscriban, en términos de la Ley de Salud del Estado de México y demás disposiciones legales en la materia;
- Proponer al Ejecutivo Estatal, para su aprobación, acuerdos de coordinación con las instituciones del sector salud, tendientes a promover y apoyar los programas de medicina preventiva;
- Vigilar que se apliquen las normas oficiales mexicanas, en materia de salud, que emitan las autoridades federales;
- Participar con las dependencias competentes y con las autoridades federales y municipales en la prevención o tratamiento de problemas ambientales;
- Vigilar y supervisar la operación de clínicas, hospitales y consultorios públicos y privados, a fin de que operen conforme a los términos de las leyes en la materia;
- Adquirir, con sujeción a las bases y procedimientos relativos, el equipo instrumental médico que requieran las unidades aplicativas, así como contratar, en su caso, los servicios para su reparación y mantenimiento, observando las disposiciones en la materia;

La **Secretaría Trabajo**, es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Formular y ejecutar el plan estatal de empleo.
- Prestar asistencia jurídica gratuita a los sindicatos o trabajadores que lo soliciten y representarlos ante los tribunales del trabajo.
- Organizar y operar el servicio estatal de empleo.

La **Secretaría de Educación**, es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Formular, en el ámbito que compete al Estado, la política educativa, así como la de desarrollo cultural, bienestar social y deporte.
- Planear, organizar, desarrollar, vigilar y evaluar los servicios educativos que dependen del Gobierno del Estado o sus organismos descentralizados con apego a la legislación federal y estatal vigentes.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, políticas y planes del sector.
- Crear y mantener las escuelas oficiales que dependan directamente del Gobierno del Estado y autorizar la creación de las que forman parte de sus organismos descentralizados, con excepción de las instituciones de educación superior autónomas.
- Formular los contenidos regionales de los planes y programas de estudio y educación básica.
- Elaborar y, en su caso, ejecutar los convenios de coordinación que en materia educativa, cultural, de bienestar social, o deportiva celebre el Estado con el Gobierno Federal *y los Municipios*.
- Mantener por sí, o en coordinación con los Gobiernos Federal y *Municipal*, programas permanentes de educación para adultos, de alfabetización y demás programas especiales.
- Coordinar, organizar, dirigir y fomentar el establecimiento de bibliotecas, hemerotecas, casas de cultura, museos y orientar sus actividades.
- Fomentar y vigilar el desarrollo de la investigación científica y tecnológica de la Entidad y promover la creación de centros de investigación, laboratorios, observatorios y, en general, la infraestructura que requiera la educación formal, la investigación científica y el desarrollo tecnológico.
- Administrar los asilos e instituciones de beneficencia pública del Gobierno del Estado.
- Coordinar con las autoridades competentes la realización de campañas para prevenir y atacar la farmacodependencia y el alcoholismo.

La **Secretaría de Desarrollo Urbano**, es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Formular y conducir las políticas estatales de asentamientos humanos, urbanismo y vivienda.
- Formular, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales de desarrollo urbano y los planes parciales que de ellos se deriven;

- Promover la implantación de planes municipales de desarrollo urbano;
- Vigilar que los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y sus planes parciales sean congruentes con el plan Estatal de Desarrollo Urbano y con los planes regionales;
- Promover y vigilar el desarrollo urbano de las comunidades y de los centros de población del Estado;
- Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas en materia de desarrollo urbano, vivienda y construcciones;
- Establecer los lineamientos para la regulación de la tenencia de la tierra en el Estado;
- Promover, apoyar y ejecutar programas de regularización de la tenencia de la tierra, con la participación que corresponda a *los municipios*.
- Otorgar autorizaciones para subdivisiones, fusiones y relotificaciones de predios y conjuntos urbanos, en los términos previstos por la legislación aplicable y su reglamentación;
- Establecer y vigilar el cumplimiento de los programas de adquisición de reservas territoriales del Estado, con la participación que corresponda a otras autoridades;
- Promover estudios para el mejoramiento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, y la vivienda en la Entidad e impulsar proyectos para su financiamiento;
- Participar en las comisiones de carácter regional y metropolitano en la que se traten asuntos sobre asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

La **Secretaría de Comunicaciones**, es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Expedir normas técnicas a que debe sujetarse el establecimiento y operación de la infraestructura vial primaria y las comunicaciones de jurisdicción local;
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de infraestructura vial primaria y de comunicaciones de jurisdicción local, con la intervención que corresponda a otras autoridades;
- Realizar las tareas relativas a la ingeniería vial y señalamiento de la infraestructura vial primaria, coordinándose con las autoridades municipales

respecto de la integración de la infraestructura vial local con la infraestructura vial primaria;

- Participar con el gobierno federal en la construcción, conservación y administración de aeródromos civiles en territorio estatal.
- Promover y organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de infraestructura vial y de comunicaciones de jurisdicción local;
- Participar con los gobiernos federal y de otras entidades federativas, en su caso en la construcción, operación, explotación y mantenimiento de los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad, así como gestionar las concesiones, autorizaciones o permisos que sean necesarios para la utilización de los derechos de vía federales, conforme a la normatividad aplicable;
- Elaborar estudios, diseñar, proyectar, construir, operar, administrar, explotar, conservar, rehabilitar y dar mantenimiento a estaciones de transferencia modal para los sistemas de transporte masivo o de alta capacidad, directamente o a través de particulares, mediante el otorgamiento de concesiones o contratos;

La **Secretaría del Medio Ambiente**, es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de ecología y de protección al ambiente atribuidas al Ejecutivo Estatal.
- Formular, ejecutar y evaluar el Programa Estatal de Protección al Ambiente.
- Convenir con los Gobiernos Federal, de las Entidades Federativas y de los Municipios del Estado, así como con los particulares, la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental.
- Establecer medidas y criterios para la prevención y control de residuos y emisiones generadas por fuentes contaminantes.
- Difundir los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente.
- Promover la educación y la participación comunitaria, social y privada, para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección del ambiente.
- Promover coordinar y participar en acciones de protección, conservación, reforestación, fomento y vigilancia de los recursos forestales en la Entidad.
- Regular y promover la protección y preservación de los recursos de fauna y flora silvestres en el territorio del Estado.
- Declarar las áreas naturales protegidas de interés Estatal.
- Administrar, vigilar y controlar los parques naturales que tenga a su cargo.

- Promover y fomentar las investigaciones ecológicas.
- Emitir dictámenes técnicos para cuantificar el daño causado al ambiente.
- Aplicar las sanciones previstas en las disposiciones legales de la materia y promover la aplicación de las correspondan a otras autoridades.

La **Secretaría de Transporte**, es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Otorgar, modificar, revocar, rescatar, revertir o dar por terminadas las concesiones para la prestación del servicio público de pasajeros colectivo, individual y mixto y fijar los requisitos mediante disposiciones de carácter general para su otorgamiento. El proceso de otorgamiento será inscrito en el Registro Estatal de Transporte y publicado en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno" mediante convocatoria, señalando el procedimiento de asignación y el resultado de la misma;
- Otorgar, modificar, cancelar, revocar, rescatar, revertir o dar por terminados los permisos para la prestación de servicios de transporte de pasajeros especializado y el de carga; de servicios auxiliares de arrastre, de arrastre y salvamento, y depósito de vehículos; de servicios conexos; y para la instalación y explotación de anuncios publicitarios en los diversos tipos de vehículos y servicios auxiliares y conexos;
- Autorizar y modificar en todo tiempo rutas, tarifas, itinerarios, horarios, frecuencias, así como ordenar el cambio de bases, paraderos y terminales, y señalar la forma de identificación de los vehículos afectos al servicio público de transporte;
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de transporte público dictando al respecto, las medidas administrativas que sean necesarias para el mejoramiento de la prestación del servicio;
- Autorizar y modificar las tarifas a que se sujete el servicio público de transporte;
- Autorizar las bases, paraderos y terminales del servicio público de transporte, previa opinión de la Secretaría de Comunicaciones, en los casos de uso de la infraestructura vial primaria;
- Expedir las placas de matriculación, calcomanías, tarjetas de circulación y demás elementos de identificación de los vehículos automotores destinados al transporte de pasajeros, de carga y mixto, así como al de uso particular y uso comercial, que no sean competencia de otras autoridades;

- Otorgar las licencias, permisos y autorizaciones que le correspondan para conducir vehículos automotores destinados al transporte en sus diversas clases y modalidades;

La **Secretaría de Desarrollo Agropecuario**, es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Intervenir en los convenios de coordinación que celebre el Ejecutivo con el Gobierno Federal en materia de desarrollo agropecuario, forestal, pesquero, hidráulico y agroindustrial, o con los municipios, así como con otras entidades públicas;
- Ejercer las atribuciones que en materia agraria le competan al Ejecutivo del Estado, relacionándose con las autoridades correspondientes para la atención y solución de los asuntos en esta materia;
- Nombrar a las comisiones que han de vigilar la operación de las empresas de participación municipal avocadas a las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, pesqueras y agroindustriales;
- Conservar y fomentar el desarrollo de la flora y fauna fluvial y lacustre en el Estado;
- Coordinar las actividades operativas de las Coordinaciones Regionales de Desarrollo Rural e implantar los mecanismos requeridos para la eficiente operación de los planes y programas que en materia agropecuaria, forestal e hidráulica se establezcan en la Entidad;

La **Secretaría de Agua y Obra Pública**, es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Formular y conducir la política estatal en materia de obras públicas e infraestructura para el desarrollo;
- Construir, mantener o modificar, en su caso, la obra pública que corresponda al desarrollo y equipamiento urbano y que no competa a otras autoridades;
- Establecer lineamientos para la realización de estudios y proyectos de construcción de obras públicas;
- Proponer al Ejecutivo del Estado la celebración de convenios en materia de obra pública e infraestructura para el desarrollo y participar en su ejecución;
- Apoyar la creación y consolidación de los organismos descentralizados municipales encargados de la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales;
- Promover el financiamiento y la construcción, instalación, conservación, mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura hidráulica estatal;

La **Secretaría de Desarrollo Económico**, competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Asesorar técnicamente a los Ayuntamientos, a los sectores sociales y privados que lo soliciten, en el establecimiento de nuevas industrias o en la ejecución de proyectos productivos;
- Participar en la creación y administración de parques, corredores y ciudades industriales en el Estado;

La **Secretaría de Turismo**, competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Asesorar técnicamente a los Ayuntamientos, a los sectores sociales, privados o públicos que los soliciten, en la promoción y fomento del desarrollo turístico y artesanal;
- Promover la realización de ferias, exposiciones y congresos artesanales;

La **Secretaría de Desarrollo Metropolitano**, es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos Federal, del Distrito Federal, de las entidades federativas vecinas y de *los municipios conurbados*, para atender de manera integral los asuntos de carácter metropolitano;
- Promover, coordinar y evaluar con las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas o de conurbación en la entidad;
- Convocar a las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, a participar directamente en alguna comisión metropolitana cuando así resulte necesario;
- Coordinar y promover con los representantes de la entidad en las comisiones metropolitanas, que los programas y acciones de éstas se vinculen con los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo del Estado de México, a través de un enfoque metropolitano;
- Promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en *materia intermunicipal*, cuando así se convenga con los municipios involucrados;
- Realizar investigaciones y estudios para apoyar las actividades que realiza la Administración Pública Estatal en las zonas metropolitanas de la entidad, así

como de aquéllas que se deriven de los programas de las comisiones metropolitanas;

- Asesorar cuando así lo soliciten, a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e *intermunicipal*, para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano;

La **Secretaría de la Contraloría**, es competente para conocer de los siguientes asuntos:

- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.
- Fiscalizar e inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- Formular y expedir las normas y criterios que regulen el funcionamiento de los instrumentos, sistemas y procedimientos de control de la administración pública estatal. La Secretaría discrecionalmente podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de sus facultades de control.
- Vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- Vigilar en los términos de los convenios respectivos que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.
- Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas adquiridas con el Ejecutivo del Estado, solicitándoles la información relacionada con las operaciones que realicen, y fincar las deductivas y responsabilidades que en su caso procedan.
- Designar a los auditores externos de los organismos auxiliares y fideicomisos, normar y controlar su actividad y proponer al titular del Ejecutivo la designación y comisarios en los consejos o juntas de Gobierno y administración de los mismos.
- Opinar sobre el nombramiento y en su caso solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- Coordinarse con la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, para el establecimiento de los mecanismos necesarios, que permitan a ambas instancias, el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.
- Informar anualmente al titular del Ejecutivo del Estado, respecto del resultado de la evaluación de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal, que hayan sido objeto de fiscalización.

Asimismo, informar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación de la evaluación de los programas que manejen o involucren recursos federales en los términos de los acuerdos o convenios respectivos.

- Recibir y registrar la manifestación de bienes de los servidores públicos del Estado y municipios y verificar y practicar las investigaciones que fueren necesarias, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y demás disposiciones legales aplicables.
- Atender y dar seguimiento a las denuncias y quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal.
- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias correspondientes ante el ministerio público, proporcionándole los datos e información que requiera.
- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándoles las correcciones que correspondan y formular las denuncias o querellas, acusaciones o quejas de naturaleza administrativa o penal, en caso necesario.
- Brindar asesoría y apoyo técnico a los órganos de control interno del *gasto público municipal*, cuando así lo soliciten.

• **Organismos auxiliares del Poder Ejecutivo Local (descentralizados, desconcentrados y autónomos) que pueden invadir la esfera competencial del municipio en el Estado de México.**

A. Organismos Auxiliares del Poder Ejecutivo.

a) Organismos descentralizados

-Secretaría General de Gobierno.

Instituto de Información e Investigación, Geográfica Estadístico y Catastral del Estado de México.
Consejo Estatal de Protección Civil

-Secretaría de Salud.

Instituto de Salud del Estado de México.
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios.
Instituto Materno Infantil del Estado de México.

Comisión de Conciliación y Arbitraje Médico del Estado de México.

-Secretaría de Educación.

Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología.
Instituto Mexiquense de Cultura.
Instituto Mexiquense de Cultura Física y Deporte.
Instituto Mexiquense de la Juventud.
Comité de Instalaciones Educativas del Estado de México.

- Secretaría de Finanzas.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México

-Secretaría de Desarrollo Urbano.

Consejo Consultivo Estatal de desarrollo Urbano (órgano de asesoría, consulta y participación social)
Comisión Estatal de Desarrollo Urbano (órgano técnico de coordinación interinstitucional)

-Secretaría de Comunicaciones.

Junta de Caminos del Estado de México.
Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México.

-Secretaría de Desarrollo Agropecuario.

Instituto de Investigación y Capacitación Agropecuaria, Acuícola y Forestal del Estado de México.

-Secretaría de Desarrollo Económico.

Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías del Estado de México.
Instituto de Fomento Minero y Estudios Geológicos del Estado de México.
Consejo Consultivo Económico Estatal. (Órgano técnico de asesoría del Ejecutivo del Estado)

-Secretaría de Agua y Obra Pública.

Comisión de Agua del Estado de México.

b) Organismos desconcentrados.

-Secretaría General de Gobierno.

Instituto de Protección civil del Estado de México.
Consejo Estatal de Población.

-Secretaría de Salud.

Centro Estatal de Trasplantes.

c) Organismos Autónomos.

Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

d) Organismo descentralizado no sectorizado.

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. (organismo público descentralizado *no sectorizado* de carácter estatal)

D) DISPOSICIONES NORMATIVAS LOCALES (ESTADO DE MÉXICO) QUE POR SU EMISION PUEDEN INVADIR LA ESFERA MUNICIPAL.

A continuación se describen algunos de estos instrumentos, tales como reglamentos, acuerdos, convocatorias, programas, informes, listas, oficios, circulares, lineamientos, manuales, instructivos, planes, entre otros.

Por tanto, dentro de los **reglamentos** derivados de la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo estatal destacan:

-La de construcciones.

-Para la fusión, subdivisión, lotificación y fraccionamiento de terrenos; del cobro y aplicación de gastos de ejecución y pago de honorarios por notificación de créditos; de escalafón de los trabajadores al servicio de la dirección general de educación; para la construcción y funcionamiento de las sociedades de padres de familia en los jardines de niños y escuelas primarias; de los servicios de salud; para el cobro y aplicación de

honorarios por notificaciones de créditos fiscales y gastos de ejecución; para los centros de reclusión distrital; del funcionamiento de aparatos mecánico-musicales; para la organización y funcionamiento del consejo de honor y justicia, dependiente de la secretaria de protección social y vialidad, del gobierno del estado; de corredores del estado; de tránsito; del acuerdo de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal estado-municipios; para la reincorporación social de los liberados y externados del estado; del registro y ejercicio de peritos valuadores; para la protección de los no fumadores; de escalafón del personal operativo de la dirección general de seguridad pública y tránsito; de escalafón de los servidores públicos sindicalizados del sistema para el desarrollo integral de la familia; del sistema para el desarrollo integral de la familia; de exámenes profesionales para obtener el título de licenciado en educación, de acuerdo con las especialidades que imparten las escuelas normales; de los centros preventivos y de readaptación social; para regular el otorgamiento y ejercicio del período sabático para los trabajadores educativos al servicio del estado; para el escalafón de los trabajadores educativos del estado; de inspección del trabajo; del otorgamiento y ejercicio del período sabático de los trabajadores docentes de educación básica, adscritos al organismo público descentralizado de carácter estatal, denominado servicios educativos integrados al estado; de exámenes profesionales para obtener el título de licenciado en los estudios de instrumentista musical y en composición musical que imparte el conservatorio de música del estado; para la entrega recepción de oficinas de la administración pública estatal; para la expedición de certificados de incapacidad; de conciliación administrativa; de asociaciones de padres de familia; del servicio social; para el otorgamiento de revalidación y equivalencia de estudios; para los servicios educativos que ofrecen los particulares; de informática del poder ejecutivo; de sistema de radio y televisión.

Asimismo, hay **reglamentos de secretarías; organismos descentralizados y desconcentrados del Poder Ejecutivo; de fideicomisos públicos; del órgano legislativo estatal; de los tribunales jurisdiccionales administrativos; de los órganos autónomos; de los institutos, consejos y patronatos.** Por ejemplo:

-La junta local de conciliación y arbitraje.

-Para el gobierno interno del poder legislativo; del instituto de investigaciones legislativas del congreso del estado; del órgano de fiscalización superior; de la contaduría mayor de hacienda de la legislatura del estado; del tribunal superior de justicia; del consejo de la judicatura del tribunal superior de justicia; del tribunal estatal de conciliación y arbitraje; del tribunal de lo contencioso administrativo; del instituto de formación, capacitación, especialización y actualización del poder judicial; del instituto electoral; del consejo general del instituto electoral; de la Procuraduría de Justicia del Estado; del instituto de formación profesional de la procuraduría general de justicia; de la comisión de derechos humanos; de la comisión de arbitraje médico; de la comisión estatal de alimentación; de la comisión de límites; de la comisión estatal de peritos; de la junta estatal de caminos; de los consejos estatal, municipales y escolares de participación social; del fideicomiso para el desarrollo de parques y zonas industriales; del Colegio de notarios, etcétera.⁹

Tocante a **decretos**, está:

-*El que crea un Organismo Público Descentralizado*, como el Instituto Mexiquense de Cultura Física y Deporte; el Instituto de Fomento Minero a Estudios Geológicos; el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología; el Instituto Mexiquense de la Mujer; el

⁹ Sobre el tema véase, a Muro Ruiz, Eliseo, *Op. cit.* pp. 477 y ss.

Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares; el de la Universidad Estatal del Valle de Ecatepec; el del Tecnológico de Estudios Superiores de San Felipe del Progreso; el del Tecnológico de Estudios Superiores de Chimalhuacán; el de la Universidad Tecnológica del Valle de Toluca, todos del Estado de México; el *decreto por el que se reforma y adiciona un reglamento interior de alguna dependencia*; el *decreto que reforma un Reglamento que regula cierta materia*; el *decreto expropiatorio* a favor de un Municipio; el *decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones del diverso por el que se crea un Organismo Público Descentralizado*. *Decreto por el que se desafecta un servicio público y se desincorpora un bien inmueble propiedad del Estado*, para destinarse a la construcción de una obra pública del Estado o municipal; el *decreto por el que se decreta la inhumación de restos*, etcétera.

Como **acuerdos**, está:

-El acuerdo de un Secretario de Estado, como el de Comunicaciones y Transportes Estatal, por el que se establecen los requisitos que deberán cumplir los concesionarios del servicio público de transporte de pasajeros del Estado y los particulares, que participen en el proyecto de conversión de gasolina a gas natural comprimido, para acceder a los subsidios previstos en la Ley de Ingresos del Estado para cierto año fiscal.

-El acuerdo del Secretario de Comunicaciones y Transportes por el que se establece un Programa para el Desarrollo Integral de Transporte Público; el acuerdo del Secretario de Administración por el que se afecta al dominio público un inmueble y se destina al Servicio de una dependencia del Estado; el acuerdo del Secretario de Administración por el que se autoriza el cambio de uso y destino de un inmueble, para asignarlo a otra Secretaría, por ejemplo a la de Salud, para destinarlo a la construcción de

infraestructura que permita realizar investigaciones, formar cuadros y prestar servicios de atención médica en beneficio de la población; el acuerdo del Secretario de Administración por el que se delegan facultades a cierta dependencia, como el titular de la Dirección General de Control Patrimonial, para endosar facturas que amparan la propiedad de bienes muebles siniestrados o enajenados por subasta pública; para la recepción de indemnizaciones de bienes muebles e inmuebles, por parte de las compañías de seguros; así como para la celebración de contratos de comodato de bienes muebles, propiedad del Gobierno del Estado; acuerdo del titular del Ejecutivo del Estado por el que se crea cierta dependencia, como una Coordinación General de enlace Institucional; una Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe; una Coordinación General de Comunicación Social; una Coordinación General de Proyectos Estratégicos, una Fiscalía Especial para combatir los delitos cometidos por fraccionadores y contra la propiedad y posesión de inmuebles; una Fiscalía Especial para combatir los delitos relacionados con la transportación, almacenamiento, distribución, procesamiento, comercialización o destrucción de productos de Montes o Bosques del Estado, así como de su fauna, que causen la destrucción, daños o perturbación de la vida silvestre o de su hábitat; Delegaciones Regionales de la Procuraduría General del Estado; una Oficialía Número "x" del Registro Civil, en un municipio; una Unidad de Investigación y Mercadotecnia; etcétera; acuerdo que reforma y adiciona el diverso por el que se crea una dependencia pública; acuerdo por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de un Reglamento Interior de una dependencia del gobierno del Estado, organismo público descentralizado o desconcentrado; acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea un organismo público descentralizado, como el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas; un Consejo Consultivo para la Protección y Aprovechamiento de los Mantos Acuíferos del Estado; un Consejo Nacional Consultivo

para la Integración de las Personas con Discapacidad; un Consejo Estatal Ciudadano de Contraloría Social; un Consejo Consultivo de Foro Ciudadano Instituto de Protección Civil; un Consejo Consultivo de Transporte; un Comité de Adquisiciones y Enajenaciones de Bienes Inmuebles y Enajenación de Bienes Muebles del Instituto de Capacitación Hacendaría del Estado; un Consejo Consultivo para el Fomento a la Producción de Maíz en el Estado, etcétera; acuerdo por el que se concede a un notario público, licencia para separarse de la función notarial para desempeñar un cargo público, ya sea municipal, estatal o federal, y por lo que se nombra en su lugar al Lic..., notario interino de dicha notaría, durante el término de la Licencia concedida al notario titular; acuerdo por el que se nombra a un notario público como titular, en un distrito judicial, con residencia en un municipio; acuerdo por el cual se crea una notaría pública en un distrito judicial, con residencia en cierto municipio; acuerdo con el que se declara la terminación del cargo de cierto notario público; acuerdo por el que se autoriza la reubicación de un notario público para cierto distrito judicial, con residencia en cierto municipio; acuerdo por el que se da a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendario de las asignaciones por municipio que corresponden a fondos de esta clase, como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, el Fondo para la Infraestructura, para un ejercicio fiscal; acuerdo por el que se dan a conocer los montos estimados de participaciones federales que percibirá cada ayuntamiento del Estado por un ejercicio fiscal, en cumplimiento a la Legislación de Coordinación Fiscal; como el acuerdo por el que se prorrogan plazos sobre beneficios fiscales a favor de los afectados por la construcción de obras hidráulicas de un municipio; acuerdo para la contención del gasto y el ahorro presupuestario en la administración Pública Estatal para cierto ejercicio fiscal; acuerdo que modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el

Gobierno del Estado; acuerdo por el que se emite una convocatoria para registrar laboratorios de medición y análisis de emisiones a la atmósfera, de acuerdo a cierta norma oficial del Estado; acuerdo por el que se dan a conocer los criterios para dictaminar y opinar sobre permisos de importación de vehículos especiales; acuerdo del Grupo Intersecretarial para la Mejora Regulatoria del Estado; acuerdo por el que se establecen las normas y los formatos oficiales para que los Servidores Públicos del Estado, Municipios y los notarios públicos, presenten su manifestación anual de bienes por modificación patrimonial; acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establece el Programa de Gobierno Electrónico Sexenal; acuerdo con el que se otorga un reconocimiento para ciudadanos destacados en la ciencia, la docencia, etcétera; acuerdo por el que se convoca para la incorporación de empresas ambientales del sector público, educativo y de investigación, personas físicas y morales del sector privado, al padrón estatal de auditores ambientales; acuerdos de las Presidencias de la Comisiones Ambientales Metropolitanas, como el que designa a su suplente y al titular del Secretariado Técnico; acuerdo por el que se amplía la vigencia de las normas y procedimientos del Programa de Verificación Vehicular obligatoria para el primer semestre del año y se establecen las reglas de verificación para el segundo periodo durante cierto mes; acuerdo por el que se convoca para la Enajenación mediante subasta pública de vehículos automotores en desuso, propiedad del Gobierno del Estado; acuerdo por el que se publica una licitación pública; acuerdo por el que se constituye un Fondo de Retiro para los Servidores Públicos de los Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos del Poder Ejecutivo del Estado.

Como **programas**, el de editorial anual del Poder Ejecutivo; el de verificación vehicular obligatoria para "x" semestre del año "x"; para las poblaciones indígenas; el de asistencia del sistema DIF estatal; en materia ecológica; en restauración y

conservación de monumentos históricos; de fomento agrícola; de fomento ganadero; de apoyo al desarrollo rural.

Tocante a **manuales**, hay manuales de operación; de infraestructura social; sobre los **listados**, por ejemplo, el listado de escuelas particulares incorporadas y desincorporadas para un ciclo escolar de los Servicios Educativos Integrados al Estado. A cerca de las **bases**, hay bases que instituyen el reconocimiento al mérito cívico; bases internas para comités, como el de asuntos patrimoniales. Asimismo, concurren los **planes**, como el plan estatal de desarrollo, los planes de desarrollo urbano, los planes parciales de centros históricos, los planes regionales de desarrollo integral, los planes parciales de desarrollo urbano de municipios conurbados y metropolitanos. Asimismo, los **fideicomisos**, como el relativo a la conservación y explotación de parques recreativos. Además, como **declaratorias**, está la declaratoria de emergencia por las lluvias torrenciales y trombas en cierto municipio; la declaratoria por la que se establece un Area Natural Protegida con la categoría de reserva estatal; la declaratoria por la que se establece una ampliación de una área natural protegida. Igualmente, como **fe de erratas**, está la fe de erratas sobre acuerdos del Ejecutivo del Estado publicados en el Periódico Oficial del gobierno del Estado.

E) LEGISLACIÓN QUE EXPIDEN LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, COMO EL DEL ESTADO DE MEXICO Y QUE PUEDEN INVADIR LA ESFERA MUNICIPAL.

A continuación enlistamos parte de la legislación que expide la Legislatura del Estado de México

• LEGISLACIÓN VIGENTE DEL ESTADO DE MEXICO

LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MAEXICO POR MATERIAS Legislación actualizada al mes de agosto de 2007

LEYES

- Ley de Expropiación del Estado de México.
- Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.
- Código Administrativo del Estado de México.
- Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.
- Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Instituto Mexiquense de la Pirotecnia.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.
- Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de México.

Secretaría de Administración, Planeación y Finanzas

- Código Financiero del Estado de México.
- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
- Ley de Ingresos del Estado de México.
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.
- Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México.
- Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios.
- Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México.
- Ley de Bienes del Estado de México.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

- Ley que Transforma el Órgano Desconcentrado denominado Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial del (ICATI), en Organismo Descentralizado.

Secretaría de Educación.

- Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Estado de México.
- Ley de Asistencia Social del Estado de México.
- Ley de Documentos Administrativos e Históricos del Estado de México.
- Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.
- Ley que crea los Organismos Públicos Descentralizados de Asistencia Social de Carácter Municipal denominados "Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia".
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Colegio de Bachilleres del Estado de México.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de México.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Tecnológico de Estudios Superiores de Coacalco.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec.

- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Universidad Tecnológica de Tecámac.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Universidad Tecnológica "Fidel Velázquez".
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados del Estado de México.
- Ley sobre el Escudo y el Himno del Estado de México.
- Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de México.
- Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de México.
- Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de México.

Secretaría de Desarrollo Social

- Ley de Desarrollo Social del Estado de México.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

- Ley que Regula el Régimen de Propiedad en Condominio en el Estado de México.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Instituto Mexiquense de Vivienda Social.

Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo

- Ley del Agua del Estado de México.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado "Comisión del Agua del Estado de México".

Secretaría de la Contraloría

- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.

Secretaría de la Ecología

- Código de Biodiversidad del Estado de México

Comisión de Derechos Humanos

- Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Ley para Prevenir, Combatir y Eliminar Actos de Discriminación en el Estado de México.

Poder Legislativo

- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

Municipio

- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Municipal para el Mantenimiento de Vialidades de Cuautitlán Izcalli.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Aculco.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Almoloya de Alquisiras.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Almoloya de Juárez.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Almoloya del Río.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Amanalco.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Apaxco.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Atizapán.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Atlautla.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Axapusco.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Calimaya.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Capulhuac.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Cocotitlan.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Ecatzingo.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Huixquilucan.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Isidro Fabela.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Jilotzingo.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Juchitepec.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Malinalco.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Ocoyoacac.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Ocuilan.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Otumba.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Ozumba.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Papalotla.

- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Rayón.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de San Antonio la Isla.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de San Martín de las Pirámides.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de San Mateo Atenco.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Santo Tomás de los Plátanos.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tenancingo.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tenango del Aire.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tenango del Valle.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tepetlixpa.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Texcaltitlán.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Texcalyacac.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Timilpan.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Tonanitla.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Villa Guerrero.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Villa Victoria.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Xalatlaco.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Zinacantepec.

F) A continuación se mencionan algunos de los cuerpos normativos que integran la legislación del **orden municipal**:

A. Bandos municipales.¹⁰

¹⁰ La denominación "bando" engloba varios avisos u órdenes de ciertas autoridades civiles (alcaldes) o militares. Se utiliza para dar cuenta sobre cierto acto jurídico. El bando es un mandato publicado por el Alcalde de carácter obligatorio y de general observancia. El bando suele ser solemne en la forma de redactarse y aún en la de publicarse, por lo que es una norma reglamentaria, dictada por el Alcalde en el ámbito de sus atribuciones. Este documento normativo en ningún caso contendrán preceptos opuestos a las leyes. No es posible la pasividad municipal, pues las relaciones vecinales se pueden regular a través de las ordenanzas municipales que desarrollan leyes secundarias concretas, pero la normatividad municipal ha de regular las patologías de las relaciones vecinales y no permanecer impasible la autoridad municipal

Bando de policía y buen gobierno.

B. Reglamentos administrativos municipales sobre diversas materias.

Para la protección de los no fumadores.

De limpieza pública del municipio.

Del medio ambiente.

Para la constitución del patronato expo-feria.

Para preservar el orden y la seguridad pública.

De aseo público.

De justicia cívica.

De expendio de carnes y similares

De espectáculos y diversiones públicas.

Del servicio de seguridad pública.

De explotación comercial de máquinas electrónicas.

Del sistema municipal del transporte.

De mercados y comercio en la vía pública

De panteones.

De patrimonio municipal

De seguridad pública municipal

Para el funcionamiento de farmacias, boticas y similares.

De parques.

De la materia taurina.

De venta y consumo de bebidas alcohólicas

De anuncios y publicidad exterior

Para el funcionamiento de establecimientos mercantiles, industriales y de servicios

De recolección y transporte

De protección al medio ambiente

De la declaratoria del centro histórico de la ciudad.

De alcoholes del municipio.

De la policía preventiva.

Para combatir el ruido de la ciudad.

De los espectáculos de boxeo y lucha libre.

De comercio ambulante.

De limpia de la ciudad

De protección y mejoramiento urbano.

De seguridad civil y prevención de incendios.

Para el control de la explotación de aparatos mecánicos, electrónicos, electromecánicos y musicales.

Para el funcionamiento de espectáculos públicos y centros de reunión.

Para la práctica de avalúos fiscales.

Para el personal jubilado y pensionado de la dirección de seguridad pública.

Para el control de calidad ambiental.

De las bases para proporcionar información y normar los procedimientos de entrega de las dependencias municipales de la administración saliente y entrante.

Para la atención de discapacitados.

De acciones de urbanización para usos industriales.

De ascensos de la policía preventiva y tránsito del municipio.

De aseadores de calzado.

De edificaciones.

De espectáculos taurinos.

ante lo ilícito. Así, hay bandos ordinarios, generales que establecen derechos y obligaciones para los habitantes, interpretativos y aclaratorios de ordenanzas, de trámite y extraordinarios de urgencia.

De imagen urbana.
De protección a los animales domésticos.
De seguridad civil y prevención de incendios.
Del proceso de planeación para el desarrollo municipal.
De acciones de urbanización para el municipio.
De promoción de desarrollo para el desarrollo de comunidades rurales y populares.
De desarrollo social municipal.
Para la administración de documentos públicos del municipio.
Para la entrega y recepción de los asuntos y recursos públicos.
Para el desarrollo de actividades de venta, renta, mantenimiento y recarga de extintores portátiles de incendios.
Para el ejercicio del comercio ambulante, oficios y servicios al público en bienes y vías públicas.
Para la preservación del aseo público.
Para eventos sociales.
Para el ejercicio del oficio de fotógrafo.
Para la valuación fiscal inmobiliaria en el municipio.
De premio al mérito ciudadano municipal del municipio.
De ambulante, puestos semifijos y mercados sobre ruedas.
Para la atención a personas con capacidades diferentes.
Para la presentación y publicación de la declaración patrimonial.
De aseo público y protección ambiental.
Del uso y control de vehículos propiedad municipal.
Para la apertura y funcionamiento de farmacias, boticas y droguerías.
Para coordinar la operación de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material.
Para la ciudad, de anuncios, pinturas y remodelaciones de fachadas.
Para la administración de justicia para el municipio.
Para la prevención de incendios, explosiones y siniestros.
De entrega y recepción de las dependencias, delegaciones y entidades paramunicipales.
De bienes y servicios del municipio.
De la promotora para el desarrollo del deporte.
Del sistema de autogestión.
Del servicio de estacionamientos.
Para el funcionamiento de centros turísticos.
Para el funcionamiento de la sección especial para la guarda de menores.
Para el funcionamiento de actividades comerciales.
Para la práctica de avalúos fiscales para el municipio.
Para la excavación, extracción y nivelación de terrenos.
Para el funcionamiento de mercados municipales.
Para la apertura y funcionamiento de molinos de nixtamal, y tortillerías.
Para la venta almacenaje y consumo público de bebidas alcohólicas.
De áreas verdes.
De centros nocturnos.
De fraccionamientos.
De licencias.
De comercialización y abasto.
De prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en la zona rural.
De adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles.
Para el fondo de ahorro y préstamos para los trabajadores de la presidencia.

De comercio.
De servicios privados de seguridad.
Para el funcionamiento de peluquerías, estéticas unisex, salones, academias e institutos de cultura de belleza.
De verificación vehicular.
De aseo público.
Del control de calidad ambiental.
De parques y jardines.
Del patronato de la feria.
De peritos valuadores.
De planeación democrática.
De policía y buen gobierno.
De sistema de aguas tratadas.
De zona peatonal.
De zonificación y usos del suelo.
De fiscalización y control.

De tenencia, protección y trato digno a los animales.

De barandilla.

De alumbrado público.
De venta de bebidas alcohólicas.
De las sociedades escolares de padres de familia del municipio.
De compras.
De regeneración, conservación y desarrollo de áreas y edificios de valor patrimonial en el centro histórico.
Para la prestación de servicios médicos.
De mercado de abastos.
De patrimonio municipal.
De vehículos oficiales.

Para vigilar la actuación de los servidores públicos en materia de inspección y vigilancia.

Para vigilar la actuación de los elementos de la dirección general de seguridad pública.

Para el uso de los centros de desarrollo social.

De estructuras para sistemas de telecomunicaciones del municipio.

De escalafón de las academias municipales.

Del servicio de residencia o posgrado dentro de la dirección municipal de salud.

De las relaciones del municipio con otras ciudades del mundo.

Para la zona denominada como centro histórico, barrios y zonas tradicionales del municipio.

De parques, jardines y recursos forestales.

De protección a los animales.

De gestión del desarrollo urbano.

De salud municipal.

De restaurantes para el municipio.

De seguridad e higiene en el trabajo para servidores públicos del ayuntamiento.

Para la declaratoria y atención de los visitantes distinguidos del municipio.

De la actividad comercial de tianguis y mercados rodantes en la vía pública.

De fomento deportivo municipal.

De lotes baldíos y edificios abandonados.

Para la instalación de reductores de velocidad en la vía pública.

Para la promoción de la participación ciudadana.

De jefes de manzana.

De la red de escuelas para padres.

De adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y de servicios del municipio.

Para la apertura y financiamiento de discotecas y discos-bares.

Para la apertura y funcionamiento de establecimientos con juegos de video.

C. Reglamentos interiores de la estructura gubernamental del H. Ayuntamiento.

Del interior del ayuntamiento.

De la administración pública municipal.

De las sesiones de cabildo.

Secretaría del ayuntamiento.

Secretaría particular.

Coordinación de asesores.

Sindicatura.

Procuraduría de la defensa de la mujer

De autoridades auxiliares y organismos de participación social.

De las oficialías conciliadoras y calificadoras del municipio.

D. Reglamentos de direcciones/secretarías/dependencias/unidades administrativas.

General de gobierno.

Contraloría y desarrollo administrativo.

Dirección y del servicio y cárcel pública.

Patrimonio.

Adquisiciones.

Tránsito.

Espectáculos y comercio.

Jurídica.

Recursos humanos.

Mantenimiento.

Patrimonio.

Mantenimiento.

Jurídica.

Espectáculos y comercio.

Finanzas y tesorería.

Fomento económico

Obras públicas, desarrollo urbano y ecología

Seguridad, vialidad y tránsito
Educación, cultura y deportes.
Servicios públicos.
Comunicación social y relaciones públicas.
Planeación y proyectos.
Servicios administrativos.
Oficialía mayor.
Desarrollo social y humano.
Desarrollo urbano.
Seguridad pública y vialidad.
Servicios públicos y medio ambiente.
Participación ciudadana y recursos humanos.
Concertación social.
Dirección técnica.
Comercio.
Inspección y vigilancia.
Protección civil.
Desarrollo urbano y ecología.
Fraccionamientos y regularizaciones.
Ecología.
Bomberos.
Fomento deportivo y apoyo a la juventud.
Relaciones públicas.
Fomento económico.
Servicios primarios.
Servicios de limpia.
Fomento agropecuario.
Administración de panteones.
Administración de rastro y control canino.
Alumbrado público.
Parques y jardines.
Archivo histórico.
Servicios concesionados.
Promoción municipal.
Atención ciudadana.
Cultura.
Fiscalización.
Salud y asistencia social.
Desarrollo social y reservas territoriales.
Educación.
Alumbrado público.
Limpia y aseo público.
Del instituto municipal de cultura.
De la academia de policía del ayuntamiento.

E. Reglamentos de organismos desconcentrados.

Sistema municipal del DIF.
Agua y saneamiento.
Consejo de urbanización municipal.
Desarrollo social municipal.

Sistema municipal de transporte.
Comisión de desarrollo industrial del municipio.
Comité de turismo y convenciones del municipio.
Patronatos.
De agua potable, drenaje y alcantarillado.
De fiestas, exposiciones y eventos especiales.
De las mujeres.
De seguridad pública.
De desarrollo.
De la juventud.
De seguridad pública.
Para el desarrollo de las reservas territoriales.
Del deporte.
De planeación del desarrollo municipal.

F. Reglamentos de comités.

Del comité ciudadano de seguridad pública.
Del comité de planeación para el desarrollo.
Del comité municipal de turismo y convenciones .
Del comité de planeación para el desarrollo municipal.
Del comité de turismo y convenciones.
Del comité ciudadano de seguridad pública.
Del comité municipal de agua potable y alcantarillado.
Del comité de planeación y desarrollo municipal.

G. Reglamentos de centros.

Del centro social cívico y cultural "x".
Del centro municipal de control y vigilancia epidemiológica de la rabia en el municipio.
Del centro preventivo de internamiento distrital.
Del centro preventivo municipal (cárcel municipal)
Del centro distrital de readaptación social femenil y varonil.

H. Reglamentos de juntas.

De la junta municipal de agua potable y alcantarillado.
De la junta de colaboración urbana.

I. Reglamentos de institutos.

Del instituto municipal del deporte y recreación.
Del instituto municipal de investigación y planeación.
Del instituto para el desarrollo urbano.
Del instituto municipal de la mujer.
Del instituto municipal de vivienda.

J. Reglamentos de consejos.

Del consejo municipal de nomenclatura.
Del consejo de asesores en control urbano y ecología.
Del consejo de urbanización.
Del consejo municipal de desarrollo.

De los consejos delegacionales.
De consejo municipal de desarrollo económico.
Del consejo de honor y justicia.

Del consejo de la crónica e historia del municipio.

Del consejo de colaboración municipal.

Del consejo municipal contra las adicciones.

Del consejo técnico de catastro.

Del consejo para la transparencia y el combate a la corrupción.

Del consejo municipal para el fomento de la cultura.

Del consejo de colaboración municipal.

Del consejo consultivo ciudadano.

De la elección de los consejos delegacionales.

De los consejos delegacionales de la zona rural.

Del consejo municipal de seguridad pública

Del consejo de desarrollo municipal

Del consejo promotor para el desarrollo de las reservas territoriales del municipio.

De la integración y funcionamiento de los consejos de participación ciudadana.

K. Reglamentos de fideicomisos.

Del fideicomiso para el desarrollo urbano.

L. Reglamentos de comisiones.

De la comisión estatal de servicios públicos.

De la comisión mixta de capacitación y escalafón para los servidores públicos del ayuntamiento.

De la comisión municipal de acción a favor de la infancia.

De la comisión estatal de servicios públicos.

De la comisión de desarrollo industrial.

De la comisión municipal de ecología.

De la comisión municipal del deporte y atención a la juventud.

De la comisión técnica para la protección y reanimación del centro histórico.

M. Reglamentos de patronatos.

Del patronato municipal.

Del patronato de la casa de la juventud.

Del patronato del bosque y zoológico de la ciudad "x".

Del patronato del parque "x" de la ciudad de "x".

N. Reglamentos de justicia administrativa municipal.

Del tribunal calificador de infracciones.

Del funcionamiento interno de los juzgados municipales.

Reglamento de justicia cívica.

O. Reglamentos de delegaciones o comisarías municipales.

De comisarías y subcomisarías.

Para la elección de las delegaciones, sub-delegaciones y los agentes auxiliares de la autoridad municipal.

De las juntas de mejoramiento moral, cívico y material.

De la coordinación de delegaciones.

P. Leyes municipales.

Del impuesto sobre la plusvalía sobre obras de urbanización.

Para la concesión de los servicios públicos.

De hacienda del municipio "x".

De ingresos municipales.

Del plan regulador de la ciudad de "x".

Del cuerpo de bomberos de la ciudad "x".

Del organismo municipal descentralizado del ayuntamiento de "x", para prestar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Del organismo descentralizado denominado "comité de...".

De los organismos públicos descentralizados de asistencia social de carácter municipal denominados "sistemas municipales para el desarrollo integral de la familia".

Q. Convenios.

Con dependencias estatales y federales sobre la conservación y manejo.

De educación superior del estado, de otras entidades federativas, privadas y públicas.

De adquisición de contenedores y sistemas de elevación.

-Planes de desarrollo urbano o regionales.

-Circulares.

-Acuerdos del Cabildo o del Presidente .Municipal.

-Avisos.

-Instructivos o formatos.

-Disposiciones administrativas.

-Contratos.

-Permisos.

-Concesiones.

-Licencias.

-Ordenanzas.

-Manuales.

-Programas.

No obstante lo anterior, a continuación se enlista la normatividad emitida por los ayuntamientos de algunos municipios mexiquenses:

Cuerpo normativo que integra la legislación del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli¹¹.

Bandos.

Bando de Gobierno Municipal Cuautitlán Izcalli.

Reglamentos:

Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.

Reglamento del Archivo Municipal de Cuautitlán Izcalli. Estado de México.

Reglamento Interior de la Comisión Municipal de Atención Empresarial del H. Ayuntamiento Constitucional de Cuautitlán Izcalli.

Reglamento de Autoridades Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y Comités de Enlace.

Reglamento del Cabildo de Cuautitlán Izcalli, México

Reglamento Municipal de Control Canino Título Primero Disposiciones Generales

Reglamento del Comercio, la Industria, la Prestación de Servicios, Espectáculos, Anuncios y Vía Pública

Reglamento para el Cobro y Aplicación de los Gastos de Ejecución, Provenientes de Créditos Fiscales del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Cuautitlán Izcalli, Denominado OPERAGUA

Reglamento de Industria, Comercio y Servicios Establecidos de Cuautitlán Izcalli, México.

Reglamento Interno del Comité de Obra Pública del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Estado de México

Reglamento de la Oficialía Mediadora-Conciliadora del Municipio de Cuautitlán Izcalli, México.

Reglamento General de Condominio para el Municipio de Cuautitlán Izcalli Estado de México.

Reglamento Interno de la Contraloría Interna Municipal

Reglamento Interior de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)

Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli, México. (COPLADEMUN)

Reglamento del Deporte del Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México

Reglamento Interno del Consejo Municipal para la Protección de las Personas con Discapacidad y su Integración al Desarrollo Social de Cuautitlán Izcalli

Reglamento de las Comisiones Edilicias del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.

Reglamento Interno del Área de Trabajo y Fomento Económico del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.

¹¹ Cfr. Bando municipal y reglamentos del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli , en www.cizcalli.gob.mx

Reglamento General del Organismo Público Descentralizado Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, del Municipio de Cuautitlán Izcalli; Denominado OPERAGUA O.P.D.M.

Reglamento Interno de la Dirección de Medio Ambiente del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Estado de México

Manual de Operación de la Dirección de Obras Públicas

Reglamento de la Oficialía Calificadora de Cuautitlán Izcalli, México

Reglamento del Organismo Público Descentralizado Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, Denominado OPERAGUA

Reglamento Municipal de Protección al Ambiente

Reglamento de las Bases Generales para la Realización de Auditorías y Otras Intervenciones.

Reglamento de Limpia, Transporte y Disposición Final de Residuos Capítulo Primero Disposiciones Generales

Reglamento Interior de Trabajo de los Servidores Públicos de la Administración Pública Municipal de Cuautitlán Izcalli, Estado de México

Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Municipal de Cuautitlán Izcalli, Estado de México.

Reglamento para el Uso del Parque Vehicular Oficial del H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli.

Cuerpo normativo que integra la legislación del Ayuntamiento de Toluca de Lerdo¹².

Bandos.

Bando de Gobierno municipal Toluca 2007

Reglamentos

Reglamento para ubicar enseres en área pública, para consumo de alimentos

Reglamento interno de la dirección de seguridad pública del municipio de Toluca

Reglamento de consejos de colaboración municipales de Toluca

Reglamento de construcción de inmuebles en condominio del municipio de Toluca

Reglamento de espectáculos y diversiones públicas para el municipio de Toluca

Reglamento de imagen urbana del municipio de Toluca

Reglamento de la actividad comercial en los mercados

Reglamento de la imagen urbana para el paseo colon

Reformas al reglamento de imagen urbana para paseo colon

Reglamento de las delegaciones y subdelegaciones del municipio de Toluca

Reformas al reglamento de delegaciones y subdelegaciones del municipio de Toluca.

Reglamento de las oficialías conciliadoras y calificadoras

Reglamento de limpia para el municipio de Toluca

¹² Sobre el tema se recomienda consultar el bando y los reglamentos del ayuntamiento de Toluca, en www.toluca.gob.mx

Reglamento de molinos de nixtamal
Reglamento de protección a los animales
Reglamento de protección al ambiente y del equilibrio ecológico del municipio de Toluca
Reglamento de restaurantes para el municipio de Toluca
Reglamento de seguridad e higiene en el trabajo para servidores públicos del h ayuntamiento de Toluca
Reglamento del centro municipal de control y vigilancia epidemiológica de la rabia en el municipio de Toluca
Reglamento del funcionamiento interior del ayuntamiento de Toluca
Reformas al reglamento del funcionamiento interior del ayuntamiento de Toluca
Reglamento del h. cuerpo de bomberos del municipio de Toluca
Reglamento del rastro y frigorífico
Reglamento del servicio de estacionómetros en la vía pública en el municipio de Toluca
Reglamento general de mejoramiento ambiental del municipio de Toluca
Reglamento general de panteones
Reglamento interior del servicio publico municipal
Reglamento interior de trabajo del personal del H. ayuntamiento
Reglamento interno de la coordinación municipal de derechos humanos de Toluca
Reglamento municipal de protección civil
Reglamento para la poda y retiro de los árboles y arbustos del municipio de Toluca
Reglamento para el funcionamiento y operación de la plaza "José María González Arratia"
Reglamento de nomenclatura y números oficiales del municipio de Toluca
Reglamento relativo a la presentación del servicio de energía eléctrica en los mercados públicos y sus explanadas para el municipio de Toluca
Reglamento de agua potable, alcantarillado y saneamiento del municipio de Toluca
Reglamento interno del personal que integra la banda municipal de música del H. ayuntamiento de Toluca
Reglamento para el uso y la administración del auditorio de la colonia la cruz comalco
Reglamento para la declaratoria y atención de los visitantes distinguidos del municipio de Toluca.
Reglamento sobre el derecho de uso específico del suelo y horarios extraordinarios para establecimientos comerciales, industriales y de servicios del municipio de Toluca
Reglamento sobre la venta y consumo de bebidas alcohólicas del municipio de Toluca
Reglamento de transparencia y acceso a la información pública del municipio de Toluca
Reglamento del consejo municipal de la juventud 2004
Reglamento de funcionamiento para la administración pública municipal de Toluca
Reglamento interno de la comisión de planeación

Cuerpo normativo que integra la legislación del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.¹³

Bandos.

¹³ *Vid.* Bando municipal y reglamentos del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, en www.ecatepec.gob.mx

Reglamentos

Reglamento de Unidades, Módulos y Canchas Deportivas del Municipio de Ecatepec de Morelos

Reglamento de Protección al Ambiente del Municipio de Ecatepec de Morelos

Reglamento Interno de la Comisión Interinstitucional de Salud Pública

Reglamento sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México

Reglamento Interno de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos, Estado de México

Reglamento Interno del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Estado de México

Reglamento del Servicio Público de Limpia y Disposición de Desechos del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México

Reglamento de Protección Civil y Bomberos del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México

Reglamento de Nomenclatura para la Vía Pública y Bienes del Dominio Público de Uso Común del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México

Reglamento para el Control de Mascotas Caninas y Felinas en el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

Reglamento de las Oficialías Mediadoras-Conciliadoras del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México

Proyecto de Reglamento de la Industria de la Producción de Masa y Tortilla, para el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México

Reglamento General del Régimen de Propiedad en Condomino del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México

Reglamento de Participación Ciudadana

Reglamento de Licencias

3. SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DE ACUERDO A LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En esta capítulo describiremos de forma básica el procedimiento para la substanciación de las controversias constitucionales, para efecto del presente trabajo y dado que nuestro tema central son las controversias constitucionales haremos la descripción de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional en lo referente a las controversias constitucionales.

3.1. Título primero de la Ley reglamentaria: Disposiciones generales.

El Título primero de la ley reglamentaria en comento, dispone las reglas del procedimiento que son aplicables a las controversias constitucionales, así como a las acciones de inconstitucionalidad. También contiene lo referente a la supletoriedad de la ley, computo de días, plazos y términos, las notificaciones y sus efectos, la presentación de la demanda, las promociones y lo referente a las multas que en virtud de dicho ordenamiento se podrían imponer.

De acuerdo con el artículo 1º tenemos el: **a) *Ámbito de aplicación.***- La Suprema Corte de Justicia de la Nación es la única competente para resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad; **b) *Supletoriedad de la ley.***- Es de aplicación supletoria, a falta de disposición expresa, el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al texto del artículo número uno de la ley reglamentaria.

De acuerdo con al artículo 2º señala lo relativo a ***Computo de días y plazos.***- Los días hábiles serán los que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; para el computo de los plazos conforme al artículo 3º fracción (i) comienzan a correr al día siguiente en que surte efectos su notificación y queda incluido el día de su vencimiento; (ii) cuentan solo los días hábiles y; (iii) no corren durante los periodos de receso, ni los días en que se suspende las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a las ***Notificaciones*** cabe destacar que es de suma importancia este acto procesal y con referencia al artículo 4º se tiene que, (i) cuando y por que medio deben practicarse; (ii) las notificaciones al Presidente de la República; (iii) la designación de personas autorizadas para recibirlas.

A continuación haremos una breve descripción de los incisos mencionadas supra:

i) Cuando y por que medios deben practicarse.- Las resoluciones deben de notificarse el día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, por medio de publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo certificado con acuse de recibo; la vía telegráfica se permite para los casos urgentes. **ii) las notificaciones al Presidente de la Republica.-** Estas se entenderán con el Secretario o Jefe de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, o con el Consejero jurídico del Gobierno, considerando las competencias de la ley. **iii) La designación de personas autorizadas para recibirlas.-** Las partes tiene derecho a designar a una o varias personas que se autoricen para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

En cuanto a **Cómo deben practicarse las notificaciones,** de acuerdo con el artículo 5º tenemos que si las notificaciones se hacen a través de actuario, éste hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha; en todo caso cualquiera que haya sido la vía utilizada para notificar, las parte están obligadas a recibir los oficios de notificación que se les hayan dirigido a su oficina, domicilio o lugar en que se encuentren.

El artículo 6º se refiere a **Cuándo surten efectos las notificaciones,** estas surten efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas; de no hacerse estas de acuerdo a la forma establecida en las reglas anteriores para hacer notificaciones, éstas serán nulas y además se impondrá una multa de uno a diez días al responsable, y dado el caso en que reincida será destituido del cargo.

Es importante mencionar que la legislación no especifica el valor pecuniario de la multa, pero suponemos que se refiere a días de salario mínimo vigente en la zona económica donde se cometa la falta.

Continuando con la descripción de la ley reglamentaria pasamos a abordar lo referente a la ***Presentación de la demanda o promociones***, contenido en el artículo 7º de la referida ley (en lo sucesivo al referirnos a la ley, esta es a la multicitada ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos); en esta parte no es precisamente cuando se establecen los requisitos materiales y formales de la demanda, ya que esto se encuentra regulado en el Título y capítulo correspondiente, a los cuales nos referiremos más adelante. Las disposiciones relativas a la presentación de la demanda o promociones, la ley otorga facilidades para la presentación de las demandas y promociones, al establecer que las demandas de término se podrán presentar *fuera de horario hábil* ante el Secretario General de Acuerdos o ante la persona que sea designada por éste.

La ley también dispone un principio de comodidad procesal, respecto a la presentación de promociones, conforme al artículo 8º, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos: **a)** *Que las partes en la controversia radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, b)* *Que las oficinas de correos por medio del cual se hacen envíos se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes, c)* *Que los oficios o escritos relativos se depositen dentro de los plazos legales y, d)* *Que el depósito se haga en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envíen desde la oficina de telégrafos;* la ley establece que se tendrán por presentadas en tiempo y la fecha de presentación será la fecha en que se depositen o envíen, según sea el caso.

En el segundo párrafo del artículo 6º se hace mención sobre multas aplicables por no hacer las notificaciones conforme a la legislación en comento, a continuación cito textualmente la parte que hace mención de la multa.

*Artículo 6º ... Declarada la nulidad se impondrá **multa** de uno a diez días al responsable....*

Pero en dicho artículo no se especifica el valor pecuniario de la multa; no es sino hasta el artículo 9º en donde se establece lo relacionado a las **multas**, pues de acuerdo con la técnica legislativa actual, las multas se imponen a razón de días de salario, sirviendo como base para calcularlas el mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionadora.

3.2. Título segundo de la Ley Reglamentaria: De las controversias constitucionales.

El título segundo de la ley reglamentaria, que contiene del artículo 10 al 58, y es la columna vertebral de la citada ley, pues tiene por objeto regular el procedimiento de las **controversias constitucionales**, hacemos mención a que es la columna vertebral, por que de acuerdo con el objetivo central del presente trabajo son las controversias constitucionales; los restantes artículos contienen lo referente a las acciones de inconstitucionalidad, tema que no se abordara en el presente trabajo, pero es pertinente mencionar que el artículo 59 de la ley reglamentaria prevé textualmente que *en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título(título III), en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.*

A continuación hacemos una enunciación de lo que prevé la ley reglamentaria en cuanto al procedimiento de las controversias constitucionales.

3.2.1. De las partes.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la ley reglamentaria son partes en el juicio de controversia constitucional **1) Como actor o demandante:** la entidad,

poder u órgano que promueva la controversia, **2) Como demandado o demandados:** las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, **3) Como tercero o terceros interesados:** las entidades, poderes u órganos de que habla la fracción I del artículo 105 Constitucional, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse, **4) El Procurador General de la República** dicho funcionario intervendrá personalmente en las controversias; de esto se infiere que todo escrito debe ser suscrito directamente por él, y no por sus agentes; no puede ser entendido en el sentido de que tenga que presentarse en toda diligencia y actuación en forma personal y directa. La *ley reglamentaria* debió haber hecho esta aclaración; no lo hizo lo que es más al atribuirle el carácter de parte, introdujo confusión ahí donde se requería claridad.¹⁴ En nuestra opinión la participación del Procurador General de la República como parte en las controversias constitucionales podría obedecer a que es el titular de la institución que vela por la protección del interés público ante cualquier anomalía que transgreda dicho interés, también opinamos que la inclusión del Procurador General de la República (artículo 10 de la ley reglamentaria) pudo haber sido influenciada al legislador por la ley de amparo tal como lo establece e la fracción IV del artículo 5º de la ley de amparo que textualmente dice: *son parte en el juicio de amparo:*

IV. El Ministerio Público Federal...

El destacado constitucionalista Elisur Arteaga Nava¹⁵, también menciona que si de conformidad con la ley reglamentaria, el Procurador es parte en las controversias constitucionales, es obvio que puede intervenir y opinar en relación con la demanda, la contestación y la ampliación; ofrecer pruebas, alegar e interponer recursos y demás

¹⁴ Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la corte*, editorial Monte alto, México, 1997, p.28

¹⁵ *Ibidem.* p.30.

acciones que la ley permite a las partes lo que podría desvirtuarla y propiciar confusión en el procedimiento, pues no se trataría de un litigio entre dos partes, sino entre tres, y siempre que la federación fuera parte, la intervención de ese servidor público pudiera derivar en desventaja para los Estados y municipios.

Ahora bien, conforme al apartado A, párrafo tercero del artículo 102 Constitucional, el Procurador General de la República debe intervenir personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 Constitucional, lo que en principio excluye que sea representado en estos juicios. La Suprema Corte de Justicia la Nación al resolver el recurso de reclamación 71/98, relativo a la controversia constitucional 51/96, determinó que la intervención personal del Procurador sólo es necesario respecto de los actos relacionados con la facultad de demostrar la preservación y respeto de la supremacía constitucional, y no así cuando se trate de actos procesales que carezcan de relevancia, tal como la solicitud de copias, lo cual lo puede realizar un delegado. La resolución citada dio origen a la siguiente tesis:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DELEGADO QUE DESIGNE EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PUEDE FORMULAR PROMOCIONES, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DE EJERCER FACULTADES PROCESALES QUE, POR SER MERAMENTE AUXILIARES, NO REQUIERAN LA INTERVENCIÓN PERSONAL DE ÉSTE. Debe estimarse que los actos vinculados y

sujetos a la intervención personal del procurador general de la República, en las controversias constitucionales...son aquellos que tienen que ver con la facultad de manifestar y demostrar la preservación y respeto de la supremacía constitucional, lo cual puede suceder cuando pida la declaración de validez o invalidez de los actos impugnados, cuando solicita la adopción de medidas decisorias tendientes al desechamiento de la demanda, o cuando promueva la declaración de sobreseimiento, entre otros supuestos. Por tanto quedan fuera de la gestión directa y personal del

procurador los actos procesales que carezcan de las características enunciadas, pues sería ilógico y contrario al buen sentido obligar a esta parte a intervenir, necesariamente, en forma personal, aún en el acto más irrelevante.¹⁶

Por su parte el gran jurista Juventino Castro y Castro a pronunciado al respecto "que se puede suponer que el Procurador General de la República ha sido señalado como parte permanente en las controversias que examinamos (sic), al entenderse que es una especie de *supervigilante* de lo constitucionalmente reglamentado; Procurador del pacto federal; destacado opinante social del ordenamiento Jurídico nacional.¹⁷

Así tenemos que en la mayoría de las veces en que se han interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de la República, en lugar de procurar la definición de un diferendo constitucional y de esta forma lograr de manera pronta llegar al fondo de la cuestión, lo que buscó, como si se hubiera tratado de un amparo, fue que se dispusiera el sobreseimiento de la demanda.

3.2.2. Representación de las partes

En cuanto a la Representación de las partes en la controversia constitucional, la Federación, los Estados, el Distrito Federal, y los municipios de acuerdo con la ley reglamentaria, son personas morales, por lo tanto se requiere que sean representados; en las controversias constitucionales la representación está sujeta a los principios propios del derecho público y que son diferentes a los que rigen el derecho privado.

En congruencia con lo anterior y puesto que es público y notorio que el presidente de la república , los gobernadores de los estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal y presidentes municipales, son quien en cierto momento desempeñan el cargo, y se entiende que dichas autoridades obran de buena fe, bastaría que ellos aseguren

¹⁶ Recurso de reclamación 71/98, en la controversia constitucional 51/96. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo VIII, Agosto de 1998. p. 581.

¹⁷ Castro y Castro, Juventino, *Artículo 105 Constitucional, Op. cit.* p.112.

tener el carácter con que se ostentan, para que se les pueda reconocer su personalidad, pues conforme a la letra del artículo 11 de la ley reglamentaria el actor el demandado y, en su caso el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso se presumirá que quien comparezca a juicio goza de representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario; a pesar de que la ley no admite otra forma de representación que aquella a la que sea hecho referencia con anterioridad, la ley autoriza a las partes en la controversia constitucional, a acreditar por medio de oficio a *delegados*, quienes podrán: presentar promociones, concurrir a audiencias y rendir pruebas en las mismas, formular alegatos y promover los incidentes previstos en la ley reglamentaria, asimismo el Presidente de la República será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas por la ley. La acreditación de la personalidad y suplencia de estos servidores públicos se hará en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores correspondientes.

A decir del destacado constitucionalista Elisur Arteaga Nava, la personalidad debe presumirse siempre, salvo renuncia, destitución o suspensión en los términos de la ley.

Par el caso de que se opere un cambio en los titulares del ente, poder u órgano en principio, por ser la controversia un *acto institucional* y no personal, la controversia debe seguir con su curso.¹⁸

De acuerdo con el objeto del presente trabajo, es de muy trascendental relevancia destacar lo referente a la representación del *municipio*; de acuerdo con la ley reglamentaria, las partes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios

¹⁸ Arteaga Nava, Elisur, *Op. ci.* p.31.

que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos, por ende lo que procede para saber cómo y quien deberá ejercer la representación del municipio, es necesario remitirse a las respectivas leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa, con fundamento en las facultades conferidas en los artículos 115 y 116 de la Carta Fundamental.

En la mayoría de los casos la representación del municipio se le ha conferido al *síndico procurador* de cada ayuntamiento y en algunos casos al *presidente municipal*; en algunas leyes orgánicas municipales, la representación del ayuntamiento se confiere al *presidente municipal* o al *síndico procurador*, tal es el caso del Estado de México, donde la representación jurídica del municipio es conferida tanto al presidente municipal conforme a lo dispuesto en el fracción V, del artículo 128 de la Constitución local y los artículos 48, fracción IV, 50 de la Ley Orgánica Municipal (representación conferida al presidente municipal), como al síndico procurador, tal representación le es conferida de conformidad con lo establecido en la fracción primera del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal.¹⁹

3.3. De los incidentes.

En el Capítulo II del Título II de la ley reglamentaria, se encuentra establecido lo concerniente a los *incidentes*; la regulación de estos es distinta tratándose de *incidentes de especial pronunciamiento* y los que no lo son, tal como los *incidentes en la suspensión*.

En cuanto a los *incidentes de especial pronunciamiento* la ley señala en el artículo 12 que son exclusivamente: *el de nulidad de notificaciones; el de reposición de autos; y el de falsedad de documentos*, tales incidentes se podrán promover por las partes

¹⁹ *Cfr.* Artículo 128 de la Constitución del Estado de México, así como los artículos 48, fracción IV, 50 y 53 de la Ley Orgánica Municipal del mismo Estado, en www.cddiputados.gob.mx

ante *el ministro instructor* hasta antes que se dicte la sentencia (artículo 13, primer párrafo); estos incidentes se substanciarán en una sola audiencia en al que el ministro instructor recibirá las pruebas y alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda; tratándose del *incidente de reposición de autos* el ministro instructor mandará certificar que la existencia y falta del expediente, además el ministro instructor esta facultado para llevar a cabo las investigaciones que sean conducentes conforme a derecho.

Los demás incidentes que las partes llegarán a promover, se resolverán en la sentencia definitiva, con lo cual se tratará de evitar dilaciones al procedimiento, que puedan ser irrelevantes para el fondo del asunto, dejando lo referente a la *suspensión* con sus reglas peculiares para este caso.

3.4. De la Suspensión

Uno de nuestros intereses al elaborar este trabajo es lo relativo ala defensa jurisdiccional del municipio, para poder seguir con lo conducente a la procedencia de la suspensión en la controversia constitucional, es pertinente destacar los casos en que el municipio esta legitimado para promover esta acción, en virtud del párrafo segundo del artículo 14 de la ley reglamentaria dispone que: La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de "*normas generales*".

Los términos "*normas generales*" son utilizados como sinónimo de "*disposiciones generales*" al que hace referencia el artículo 105 constitucional,²⁰ en esta tesitura los supuestos en que procede la controversia constitucional en el terreno de la defensa

²⁰ Hernández Chong Cuy, Amparo, *La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional*, México, Universidad Panamericana (sede Guadalajara), 1998, p.128.

jurisdiccional del municipio son: 1) los casos en que la controversia constitucional *no versa sobre normas generales* que serian a las que se suscitaran entre la federación y un municipio, entre el Distrito Federal y un municipio, entre dos municipio de diversos estados y entre un Estado y uno de sus municipios o de un municipio de otro Estado, sobre la "*constitucionalidad de sus actos*"; por otro lado tenemos, 2) Los casos en que la controversia constitucional en la cual es parte un municipio, planteada respecto a "*disposiciones generales*" entre un Estado y uno de sus municipios o de un municipio de otro Estado, sobre *la constitucionalidad de sus disposiciones generales*, en esta hipótesis no procederá la suspensión; dentro de los supuestos descritos en el inciso 1), el ministro instructor podrá conceder la suspensión *del acto que motivare la controversia constitucional*, de oficio o a petición de parte, en cualquier tiempo y hasta antes de dictarse la sentencia definitiva.

En los casos en que se ponga en peligro la seguridad o la economía de la Nación, las instituciones fundamentales del orden jurídico o pueda afectarse gravemente a la población en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtenerle solicitante, la suspensión no podrá concederse (artículo 15 de la ley reglamentaria). La suspensión siempre se tramitara por *la vía incidental* y las partes la podrán solicitar en cualquier tiempo hasta antes que se dicte la sentencia definitiva (artículo 16); mientras no se dicte la *sentencia definitiva* el ministro instructor podrá *modificar o revocar* el auto de suspensión que haya dictado él mismo, siempre que este fundamentado en hecho superveniente que pudiera ocurrir. Otra vía para poder obtener la suspensión del acto que motivara la controversia constitucional, se presenta cuando *negada, modificada o revocada la suspensión* la parte interesada en que se decreta, promueve el *medio de reclamación*, conforme a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 51 de la ley reglamentaria, el recurso de reclamación procederá contra los autos del ministro

instructor en que se *otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión*; de esta forma al resolverse dicho recurso, el Pleno de la Corte podrá conceder la suspensión al valorar las pruebas sometidas por el ministro instructor de los hechos supervenientes que fundamenten la modificación de la misma (artículo 17).

Al otorgarse la suspensión se deberán tomar en cuenta *las circunstancias y características particulares* de cada controversia constitucional. El *auto o la interlocutoria* mediante el cual se otorgue deberá señalar con *precisión* los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir su efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva (artículo 18).

3.5. De la improcedencia y el sobreseimiento.

Haremos una breve precisión sobre el concepto procesal de la procedencia, se entiende por *procedencia* en los casos en los cuales un medio de defensa, recurso o institución procesal se encuentra prevista en la legislación, como un conjunto de hipótesis a las cuales se puede aplicar la norma establecida.

3.5.1. De la improcedencia

Tocante a las controversias constitucionales, la procedencia está prevista por los artículos 104, fracción IV; 105, fracción I, constitucionales, donde se dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales en los términos que la ley reglamentaria señale, con excepción a las que se refieren a la materia electoral, y otras más establecidas en la ley reglamentaria, a las cuales nos referiremos en seguida.

La ley reglamentaria establece con claridad los casos en que se prohíbe el planteamiento de una controversia constitucional, lo cual indica *la improcedencia*, es

decir, son los casos en que la legislación (en la materia), niega la posibilidad de que se interponga una controversia constitucional.

Las causales de improcedencia en la controversia constitucional se encuentran establecidas en el artículo 19 de la ley reglamentaria; dichas causales las podemos identificar de acuerdo a los criterios que el legislador estableció para la prohibición del planteamiento de la controversia constitucional, de la siguiente forma:

- *Por la naturaleza del órgano emisor*, en la fracción I del artículo 19 de la ley reglamentaria se establece que son improcedentes las controversias constitucionales: contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta limitación obedece a que el Alto Tribunal de la Nación es el único órgano facultado para resolver las controversias constitucionales, lo cual excluye que el Máximo Tribunal pueda juzgar sus decisiones a través de este medio de control constitucional.
- *Por la naturaleza del acto*, conforme a tal naturaleza, se excluyen las normas generales o actos de autoridad en *materia electoral*, dicha prohibición se fundamenta en la fracción I del artículo 105 constitucional; respecto a *la materia electoral* es necesario hacer una precisión sobre este concepto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación a determinado lo que se debe entender por materia electoral respecto a las acciones de inconstitucionalidad, siendo aplicable también a las controversias constitucionales.

Por su parte el constitucionalista Elisur Arteaga Nava a manifestado que por *materia electoral* debe entenderse o comprenderse, en principio, todos los actos y hechos que se realizan y ejecutan con vista a hacer efectivos los principio democráticos y republicanos, para lograr la renovación ordinaria y periódica de los poderes y órganos federales y locales, mediante el sufragio universal, sin importar quien lo realice ni el momento en que se haga o ejecute. Deben estimarse comprendidos los ejercicios

electorales extraordinarios, que se realicen con el fin de cubrir las vacantes que se produzcan en los poderes legislativo y ejecutivo de la nación, estados o municipios.²¹

- *Litis pendencia* la cual se caracteriza por la existencia de un procedimiento en trámite, similar al que se pretende promover, la similitud es requisito para que se actualice esta causal.

Conforme al tenor de la fracción III del artículo 19 de la ley reglamentaria, dispone que son improcedentes las controversias constitucionales contra normas generales o actos que sean materia de una controversia constitucional *pendiente de resolver*, siempre que exista *identidad* de partes.

- *Cosa juzgada*.- Si se ha dictado una ejecutoria en una controversia constitucional, donde se han impugnado normas generales que hubieren sido materia de otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, pero es condición *sine quan non* que exista identidad de las partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, para los casos a que hace alusión el último párrafo de la fracción I, del artículo 105 Constitucional (fracción IV del artículo 19 de la ley reglamentaria).

- *Por cesación de los efectos del acto*.- Si al interponer una controversia constitucional han cesado los efectos de la norma general o acto impugnado, queda sin materia la pretensión de la parte actora (fracción V del artículo 19).

- *Definitividad*.- Como se podrá advertir la controversia constitucional es un medio extraordinario de control de la constitucionalidad, por ende solo procederá como una

²¹ Cfr. Arteaga Nava, Elisur. *Op. cit.* p. 12.

última posibilidad para poder conseguir la revocación, anulación o modificación de la norma general o acto impugnado, obligando a que, en caso de que la legislación ordinaria aplicable, disponga de medios para solucionar el conflicto (materia de la controversia) entre las partes, éstos deben agotarlos con antelación a la promoción de la controversia constitucional; en este orden de ideas la legislación de la materia dispone que cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, la promoción de la controversia constitucional será improcedente (fracción VI del artículo 19).

- *Por vencimiento del plazo.*- En caso de que la demanda se llegue a presentar *fuera* de los casos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria.

El artículo 21 de la ley en comento prevé los plazos hipotéticos de treinta días para impugnar normas generales y de actos, salvo que se trate de conflictos limítrofes distintos a los establecidos en la fracción IV. Del artículo 73 Constitucional.

En relación a determinar la oportunidad para la promoción de la demanda de controversia constitucional, carece de relevancia en que esta se presente ante una autoridad incompetente, cuando el actor equivoca la vía, en tal tesitura nuestro Alto Tribunal ha determinado que estos asuntos, por regla general son complejos., pues es más importante la necesidad de resolver sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones impugnadas que la disposición estricta y formal de las disposiciones procesales, en este sentido la Corte ha sostenido el siguiente criterio:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL COMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA PRESENTADA, POR EQUIVOCACIÓN EN LA VÍA, ANTE UN ORGANO JURISDICCIONAL INCOMPETENTE, DEBE

REALIZARCE ATENDIENDO A LA FECHA DE PRESENTACIÓN ANTE ÉL. Para determinar la oportunidad de una demanda de controversia constitucional que por error en la vía intentada se planteo ante un órgano jurisdiccional incompetente para conocer de este tipo de procesos y que, posteriormente, es remitida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es la competente para conocer de la misma, en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe atenderse a la fecha de la presentación de la demanda ante dicho órgano y no a la que se recibió en la Suprema Corte. Lo anterior es así pues, atendiendo a la complejidad de los asuntos materia de estos procesos y del interés supremo para resolver respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos o disposiciones impugnadas, la equivocación en la vía no debe dar lugar a imposibilitar el ejercicio de la acción de la actora ante actos que se aducen violatorios de la Constitución Federal por posible invasión de las esferas de competencia que le establece la propia Norma Fundamental.²²

- *Otros casos de improcedencia.*- También serán improcedentes las controversias constitucionales en los demás casos en que la *improcedencia* resulte de alguna disposición de la ley reglamentaria (fracción VII, de la ley reglamentaria).

3.5.2. Del sobreseimiento.

El sobreseimiento es una forma especial de terminar con un juicio o procedimiento; normalmente éste culmina con una resolución sobre el fondo del asunto; esto es la determinación del tribunal sobre los derechos y obligaciones substanciales de las partes y consecuentemente, sobre las pretensiones deducidas en la controversia; en el caso del sobreseimiento, la resolución del tribunal pone fin al juicio sin decidir sobre el

²² Controversia Constitucional 17/97. Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo VIII. Diciembre de 1998. Página 792.

fondo del asunto, limitándose a declarar la existencia de la causa que ocasiona este fenómeno jurídico.²³

El artículo 20 de la ley reglamentaria prevé las distintas causales en donde será procedente el sobreseimiento, así tenemos las distintas fracciones donde se establecen tales causales, de tal forma que la Fracción I comprende *El sobreseimiento por desistimiento expreso de la parte actora*. - cuando la demanda se haya interpuesto en *contra de actos* será procedente el sobreseimiento, pero en ningún caso procederá el sobreseimiento cuando se impugnen *normas generales*; Fracción II. *Actualización de alguna de las causales de improcedencia (artículo 19)*, cuando dentro del juicio apareciera o sobreviniera alguna de las *causas de improcedencia* a que se refiere el artículo 19 de la ley reglamentaria; Fracción III. *Inexistencia del acto o norma general impugnados*. Cuando de las constancias de autos apareciera claramente demostrado que *no existe la norma o acto* materia de la controversia o cuando no se pruebe la *existencia* del acto; Fracción IV. *Convenio entre las partes*. Cuando por *convenio entre las partes*, haya dejado de *existir el acto materia de la controversia*, sin que en *ningún caso* ese convenio pueda recaer sobre *normas generales*.

Es muy importante destacar que el convenio entre las partes solo puede celebrarse respecto de *actos* y nunca con relación a *normas generales*.

3.6. De la demanda y su contestación.

3.6.1. Interposición.

Conforme al artículo 21 de la ley reglamentaria, los plazos para interponer la demanda de controversia constitucional se encuentran establecidos en forma distinta para cada tipo de conflicto que pudieran presentarse, tales hipótesis se refieren a:

²³ Baltasar Robles, Germán. *Op. cit.* p.122.

Tratándose de actos, el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; o treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o treinta días contados a partir del día siguiente al en que se ostente sabedor de los mismos (fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria).

Tratándose de normas generales, el plazo será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el *primer acto de aplicación de la norma* que de lugar a la controversia. (fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria).

Tratándose de los conflictos de límites distintos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo será de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la *norma general* o de la realización del *acto* que los origine (fracción III, del art. 21 de la ley).

En relación a lo anterior solo las fracciones I y II del artículo 21 de la ley reglamentaria son aplicables en referencia al caso municipal, esto es cuando la materia de la controversia constitucional se refiere a un *acto* y cuando se trata de *disposiciones generales*.

3.6.2. Del escrito de demanda y su contestación.

Los elementos que debe contener el escrito inicial de la demanda, sirven para que las partes formulen correctamente estas, con el fin de que el juzgador tenga elementos fehacientes y contundentes para identificar claramente el conflicto de la controversia, y de esta forma lograr su adecuada tramitación y resolución.

El artículo 22 de la ley reglamentaria prevé los requisitos de la demanda, los cuales se enuncia a continuación:

En cuanto a la parte actora, se debe señalar la entidad, poder u órgano, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente (fracción I, de la ley reglamentaria).

En cuanto a la parte demandada, se debe señalar la entidad poder u órgano, y su domicilio (fracción II.)

En cuanto a los terceros interesados, se debe señalar las entidades poderes u órganos que tengan tal carácter, si los subiré así como su domicilio (fracción III).

En cuanto a la materia de la controversia, señalar la norma general o acto cuya invalidez se demande, así como en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado (fracción IV).

En cuanto a preceptos constitucionales violados, se debe señala los preceptos constitucionales que se estimen violados, los cuales dieron origen a la controversia constitucional (fracción V).

En cuanto a manifestación de hechos o abstenciones, se debe señalar la manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto, cuya invalidez se demande (fracción VI). Señalar los conceptos de invalidez, que las partes hagan valer al entablar la demanda de controversia constitucional (fracción VII).

Es preciso apuntar que lo previsto por el artículo 22 de al ley reglamentaria, debe ser entendido de que se trata de una simple guía a seguir; dada la suplencia de la demanda prevista en el artículo 40 de esta misma ley; las omisiones en la demanda no deben dar lugar a que sea rechazada.

En lo que respecta a la *contestación de la demanda*, el escrito de esta debe contener cuando menos:

La relación precisa de cada uno de hechos narrados por la parte actora, afirmándolos o negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron (fracción I, del artículo 23 de la ley reglamentaria).

También en le escrito de contestación de la demanda debe contener las razones o fundamentos que se estimen pertinentes para sostener la *validez de la norma general o acto* según se trate (fracción II, del artículo 23 de la ley reglamentaria).

3.7. De la instrucción.

La instrucción de la controversia constitucional esta regulada por los artículos 24 al 38 de al ley reglamentaria. Una vez que es recibida la demanda la cual se interpone ante el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este designa según el turno correspondiente a un Ministro instructor para que ponga el juicio en estado de resolución, el Ministro instructor examina ante todo el escrito de demanda y, si encuentra un *motivo manifiesto de indudable improcedencia*, la desechara de plano; admitida la demanda el Ministro instructor ordenara emplazar a la parte demandada para que la conteste dentro del *termino de treinta días*, y da vista a las demás partes para que en el mismo plazo manifieste lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda la parte demandada podrá, en su caso reconvenir a la actora, aplicándose para este efecto lo dispuesto en la ley reglamentaria para la demanda y contestación primigenia; el actor podrá *ampliar su demanda* dentro de *los quince días* siguientes al de la contestación, si en esta aparece un *hecho nuevo*, o hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciera un *hecho superveniente*. La *ampliación de la demanda y su contestación* se tramitan conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

Si los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación fueran *oscuros e irregulares*, el Ministro instructor *prevendrá* a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro de un plazo de *cinco días*; de no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del Ministro instructor, *la importancia y trascendencia* del asunto lo amerita, dará vista al Procurador General de la República por cinco días, y con vista a su pedimento si lo hiciere, *admitirá o desechará* la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Una vez que haya transcurrido el plazo para *contestar la demanda* y, en su caso, su *ampliación o reconvención*, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de *ofrecimiento y desahogo de pruebas* que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando *la importancia y trascendencia* del asunto así lo amerite.

La *falta de contestación de la demanda* o, en su caso la reconvención dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.

Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean *contrarias a derecho*. En cualquier caso, corresponde al Ministro instructor desechar de plano las que no guarden relación con la controversia, o no influyan en la sentencia definitiva.

Las pruebas deberán *ofrecerse y rendirse* en la audiencia *excepto* la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado; las pruebas testimonial y de inspección ocular deberán anunciarse *diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento*, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario

para los peritos, a fin de que las partes puedan *repreguntar* en la audiencia. En *ningún caso* se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Al promoverse la prueba pericial, el Ministro instructor designará al perito o peritos que estimen convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar un perito para que se *asocie* al nombrado por el Ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el Ministro instructor deberá excusarse de conocer del asunto cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a la que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, todas las autoridades están obligadas a expedir oportunamente las copias o documentos que le soliciten y en caso contrario, podrán pedir al Ministro instructor que a los omisos. Si a pesar del requerimiento no se expiden las copias o documentos, el Ministro instructor, a petición de parte, hará uso de *los medios de apremio* y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

Las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales. *Abierta* la audiencia se procederá a recibir por su orden las pruebas y los alegatos *por escrito* de las partes.

En todo tiempo el Ministro instructor podrá decretar *pruebas para mejor proveer*, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo el propio Ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los *informes o aclaraciones* que estime necesarios para la mejor solución del asunto; concluida la audiencia, el Ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno *el proyecto de resolución* respectivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante *acuerdos generales*, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta que se resuelva una controversia

constitucional, *siempre que las normas impugnadas e unos y en otros fueran las mismas*. En este supuesto no corre el término de *caducidad* previsto en el artículo 74, fracción V de la ley de amparo (que es el de trescientos días, incluyendo a los inhábiles).

No procede la *acumulación de controversias*, pero cuando exista *conexidad* entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse de que se resuelvan en la misma sesión.²⁴

4. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

4.1. Efectos generales.

Tal y como lo describe el artículo 42 de la ley reglamentaria, para que una sentencia tenga *efectos generales* las controversias deben versar sobre disposiciones generales de los *Estados o de los municipios* que sean impugnadas por la *Federación*, o de los *municipios* impugnados por los *Estados*, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte las declare *invalidas*, dicha resolución tendrá *efectos generales* cuando sea aprobada por *una mayoría de por lo menos ocho votos*. Cuando no se alcance la votación mencionada, en aquellas controversias respecto de *normas generales* el Pleno de la Suprema Corte *declarará desestimadas* dichas controversias; al no alcanzar la votación establecida (de ocho votos), los razonamientos contenidos en los considerandos que funden los resolutivos de la sentencia, no serán obligatorias para las salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales

²⁴ Para abundar sobre la parte de la instrucción, *Cfr.* con los artículos 24 a 38 de la ley reglamentaria del las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en www.ordenjuridico.gob.mx

militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales.

En congruencia con lo expuesto, para que una controversia que se interponga para impugnar *normas generales*, y sean declaradas inválidas en la resolución de la Suprema Corte y dicha resolución tenga *efectos generales* debe darse en las siguientes hipótesis:

- ◇ Cuando se suscite una controversia entre *el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente*.
- ◇ Cuando exista una controversia entre *dos poderes de un mismo Estado*.
- ◇ Cuando surja una controversia entre *dos órganos de gobierno del Distrito Federal*.
- ◇ Cuando la *Federación* promueva una controversia en contra de un *Estado o un municipio*.
- ◇ Cuando un *Estado* interponga una controversia en contra de uno de *sus municipios*.

Para que la resolución dictada por la Suprema Corte donde se declare la invalidez de la *norma general* y tenga efectos generales, es *necesario* que la votación favorable sea de cuando menos ocho Ministros.

Para todos los demás casos distintos a los expuestos, los efectos de las sentencias serán únicamente entre las partes.

Cuando las razones expuestas en los considerandos de los *resolutivos* de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos *serán obligatorias* para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales (artículo 43 de la ley reglamentaria).

Una vez que se dicte la sentencia el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación *ordenará notificarla a las partes*, y mandará publicarla de *manera íntegra* en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen; si en las sentencias se declare *la invalidez de normas generales*, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, *su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado* (artículo 44 de la ley reglamentaria).

Al notificar personalmente a las partes, se busca que éstas estén enteradas de forma directa del contenido de la resolución; al publicarse en el Semanario Judicial de la Federación es con el fin de darla mayor difusión a la resolución dado que los criterios que se exponen en estas, son obligatorios para todos los órganos jurisdiccionales tanto locales como federales, asimismo la publicación de la resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales disposiciones se hubieren publicado, tiene vital importancia puesto que al darle publicidad a la resolución, al igual que cuando se da a conocer la vigencia de una ley, resulta congruente que también cuando se declare la invalidez de una norma se le de publicidad a la resolución que la declara inválida.

Las sentencias *producirán sus efectos* a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias *no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal*, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia (artículo 45 de la ley reglamentaria).

Estimamos que la discrecionalidad de la Suprema corte al determinar cuando producirán sus efectos las sentencias de las controversias constitucionales, obedece a un intento por darle *seguridad y eficacia* al cumplimiento de la sentencias y, de esta

forma, impulsar una forma *eficiente* de aplicación del derecho y reafirmar la supremacía constitucional, logrando así fortalecer el Estado de derecho.

Sobre los efectos de la sentencia el jurista Elisur Arteaga Nava opina que "las sentencias que dicta el pleno tiene *efectos vinculativos*; siempre que versen sobre *disposiciones generales* de los *Estados o municipios*, si la impugnación provino de la *Federación* o de los *municipios*, si la impugnación provino de los *Estados*, tendrá *efectos generales*, si aquellas son aprobadas por ocho votos de los ministros. No hay razón para que quedarán excluidos de ese principio los *órganos de autoridad* del Distrito Federal, cuando sea la Federación quien demanda, finalmente se trata de actos netamente locales. Los *actos de la Federación* que sean violatorios de la constitución fueron puestos al margen del principio de generalidad; no había razón para ese proceder. El artículo 105 original establecía sobre esta materia un principio común: la nulidad general del acto impugnado, ésta comprendía, incluso los actos y leyes federales. La excepción desvirtúa la institución y resta autoridad a la Corte".²⁵

• Efectos de las sentencias de los juicios de controversia constitucional en donde el municipio es parte.

La sentencia dentro del proceso judicial es la parte más relevante y trascendente, pues de esta forma se pone fin al juicio, que en la mayoría de las veces pone fin al asunto controvertido, en la cual se determinan los derechos y obligaciones substanciales de las partes, así como la procedencia o improcedencia de las pretensiones dilucidadas durante el proceso.

Ahora bien es oportuno mencionar que la ley reglamentaria de la materia establece que al dictar sentencia la Suprema Corte corregirá los errores que advierta en la cita de

²⁵ Arteaga Nava, Elisur. *Op. cit.* pp.55-56.

los preceptos invocados además examinará en conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver efectivamente la cuestión planteada (artículo 39 de la ley reglamentaria).

En el mismo orden de ideas la ley reglamentaria de la materia contempla un importante *sistema de suplencias* lo cual se entiende ya que la importancia de la materia de las controversias constitucionales y en consecuencia lo trascendente y relevante de sus resoluciones por parte del Alto Tribunal. Cuando alguna de las partes en la controversia no fundamentado y argumentado correcta o claramente la *inconstitucionalidad de los actos o disposiciones* que impugnan, pero si son *advertidos* por la Suprema Corte (como máximo garante e interprete de la constitución) tiene la obligación constitucional de subsanar esas deficiencias para poder estar en posibilidades de determinar la invalidez del acto o la norma que contravenga a la Carta Magna.

En consecuencia la Suprema Corte al emitir las sentencias para resolver controversias constitucionales, puede dar lugar a los siguientes tipos:²⁶

- *De sobreseimiento*: al declarar que en virtud de una razón de una razón fáctica, la controversia es improcedente. Esto puede responder tanto que se a evidente que la *norma general o el acto impugnado* no existen, como a que surgiera algún supuesto de improcedencia.
- *Estimatorias*: son aquellas en que la Suprema Corte estima que *la norma general o los actos reclamados* en la controversia en efecto están contra la competencia del órgano o poder promoverte y violan, por tanto la Constitución Federa.

²⁶ Ortiz Mayagoitia, Guillermo, "La justicia constitucional en México" (ponencia presentada en la III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, Portugal y España, realizada en Guatemala del 22 al 26 de noviembre de 1999), pp. 56-57. citado en la obra "¿Que son las controversias constitucionales?", Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, julio de 2004, p. 45.

- *Desestimatorias*: éstas, por el contrario, declaran explícitamente la constitucionalidad de *la norma general o acto impugnado* o, por lo menos, no lo declaran inconstitucional, porque en la votación no se alcanzó la mayoría requerida por la ley.

Asimismo en cuanto al contenido de las sentencias, tal como lo prevé el artículo 41 de la ley reglamentaria deben contener:

- La fijación breve y precisa de las *normas generales o actos* objeto de la controversia y, en su caso a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados (fracción I).

- Los preceptos en que se fundamente la sentencia (fracción II), es loable mencionar que al invocar los preceptos que fundamenten la sentencia, es trascendente para el debido cumplimiento al requisito constitucional de fundamentación que todo acto de autoridad debe cumplir, pues es aún más relevante al tratarse de una resolución del Máximo Tribunal de la Nación, sobre todo cuando sus resoluciones no pueden ser revisadas por alguna otra instancia.

- Las *consideraciones* que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimen violados (fracción III); esto se refiere por ejemplo a la exposición de las razones por las cuales la Suprema Corte considera que debe sobreseerse en el juicio, o declara la validez o invalidez de las *normas generales o actos* motivo de la controversia. También la legislación menciona que se deben exponer los preceptos que se estimen violados, pues la invalidez de la norma o acto objeto de la controversia sólo puede derivar de la violación de un precepto constitucional, ya sea directa o indirectamente, tales preceptos violados serán las disposiciones constitucionales infringidas por la norma general o acto que se impugnen; cuando la violación a la Carta Magna sea de forma *indirecta*, además de los preceptos constitucionales se deberá expresar los preceptos de las normas secundarias cuya violación involucre en forma indirecta la transgresión a las normas constitucionales.

- Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso los órganos *obligados* a cumplirla, *las normas generales o actos* respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para la plena eficacia en el ámbito que corresponda (fracción IV).

El contenido de la disposición en comento, comprende que no basta que la sentencia exprese las razones por las que la Suprema Corte deberá exponer lo mas diáfano posible los efectos que deban producir la resolución, además para el debido cumplimiento de la sentencia, en la tesitura que el primer obligado deberá ser el demandado, pero esto no soslaya que se deberá constreñir a órganos diferentes, que por su función deba llevar a cabo algún acto para el debido cumplimiento de la sentencia, además deben expresarse *las normas generales o actos* en los cuales se haya declarado la invalidez, con el fin de que no haya dudas con lo declarado en la resolución.

Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos *deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia ley invalidada* (fracción IV); esto es, al *anularse una norma general*, se deben anular todas aquellas que se hayan fundamentado en ella, lo cual se podría dilucidar en el sentido de que "lo accesorio sigue la suerte de lo principal".

- Los *puntos resolutivos* que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la *absolución* o condena respectiva, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen (fracción V). La parte medular de la sentencia son los *puntos resolutivos*, los cuales normalmente se localizan en la parte final de la resolución, y esta parte es básicamente la determinación central de la Suprema Corte, en esta parte de la sentencia se pone de manifiesto los razonamientos en los cuales se fundamenta la decisión de absolver, condenar o sobreseer, a la parte demandada.

- En su caso, el *termino* en que la parte demandada deba realizar una actuación (fracción VI). La legislación no prevé limitaciones al plazo que el Máximo Tribunal de la Nación podrá conceder a la parte condenada para que de cumplimiento a la resolución, siendo así estimamos que el mencionado plazo quedara al razonable arbitrio de la Suprema Corte, y tomando en cuenta la naturaleza de la actividad o actividades que deban llevarse a cabo por la parte condenada y el tiempo que razonablemente pueda realizarse.

5. DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS.

Ahora bien es de suma importancia destacar lo referente a la *ejecución de sentencias*, pues es la etapa de un juicio posterior al dictado de la sentencia cuya finalidad es concretar en la práctica los actos necesarios para actualizar los derechos y situaciones jurídicas señalados en la resolución; únicamente en los juicios que terminan con *sentencia condenatoria* continúan con la *etapa de ejecución*; cuando se sobresee o se absuelve, el efecto de la sentencia es poner fin al juicio y archivar el expediente, lo cual no ocurre cuando la sentencia es condenatoria pues conlleva a una obligación al condenado de hacer los actos necesarios para resarcir las transgresiones a la esfera competencial del demandante y por ende obtener un cumplimiento efectivo de la sentencia dictada por el Máximo Tribunal.

El capítulo de la ley reglamentaria dedicado a la *ejecución de sentencias* contiene las normas para hacer efectiva en los hechos las resoluciones de la Suprema Corte y en consecuencia restablecer el orden constitucional que se hubiere violentado, pues al señalarse en la sentencia la invalidez del acto o norma, se restablecerá la supremacía constitucional y por antonomasia el sistema competencial del pacto federal.

La parte condenada tendrá que informar, el cumplimiento de la sentencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el plazo estipulado en la sentencia, y la Corte resolverá si la sentencia a quedado debidamente cumplida (párrafo primero del artículo 46 de la ley reglamentaria).

A su vez el segundo párrafo del artículo 46 de la ley reglamentaria dispone que una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento; si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 Constitucional.

En congruencia con lo anterior, observamos que cuando la autoridad condenada en una sentencia de controversia constitucional que no cumpla oportunamente con lo establecido en la sentencia respectiva, esto es, que no la cumpla con los actos señalados en el plazo que la Corte le hubiere indicado expresamente, a pesar del requerimiento del Presidente de la Suprema Corte, éste turnará el asunto al Ministro ponente para que formule un proyecto de resolución y lo someta al Pleno, y de esta forma determine si el incumplimiento es excusable o inexcusable y en consecuencia se apliquen los procedimientos establecidos en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

En consecuencia si el incumplimiento es *inexcusable*, el Pleno de la Suprema Corte declara que existe *incumplimiento inexcusable* de la ejecutoria y separarle cargo al funcionario responsable y será consignado ante el Juez de Distrito correspondiente.

Ahora bien si el incumplimiento fuera *excusable*, esto es, que la autoridad condenada no cumpliera la ejecutoria por alguna causa excusable o justificable por algún motivo razonable, el Pleno de la Suprema Corte deberá declarar que existe incumplimiento y requerirá a la autoridad responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la resolución; en caso que la autoridad responsable no ejecute la sentencia a pesar de habersele otorgado el plazo (plazo prudente), el Presidente de la Corte deberá turnar nuevamente el expediente al Ministro ponente para que elabore otro proyecto, en el cual se determine la separación del cargo al funcionario omiso y a su vez debe ser consignado ante el Juez de Distrito competente.

El artículo 47 de la ley reglamentaria dispone que cuando cualquiera autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda; si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que se haya declarado la invalidez de una norma o acto, y cualquier autoridad siga aplicando ya sea el acto o la norma, esto podrá ser denunciado por cualquiera de las partes en la controversia ante el presidente de la Suprema Corte, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, fijándole un plazo de quince días, para que deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 47 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en su parte final remite a la aplicación del último párrafo del artículo 105 constitucional (el cual se refiere al caso de incumplimiento de las resoluciones tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad), a su vez esta parte del citado párrafo remite a los procedimientos establecidos en los párrafos primero y segundo de la fracción XVI del artículo 107 constitucional (que serán aplicables en las resoluciones de controversias constitucionales dictadas por el Pleno de la Suprema Corte); cuando la naturaleza del acto lo permita, el Pleno del Máximo Tribunal, una vez que determine el incumplimiento (tanto excusable como inexcusable) podrá decretar el *cumplimiento sustituto* de la sentencia cuando su ejecución no afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiese obtener la parte actora en la controversia constitucional.

De lo expuesto podemos dilucidar que en lugar de obtener una anulación de la norma general o la declaración de invalidez de un acto, la parte promotora de una controversia constitucional recibirá una prestación económica como indemnización, a cambio de la subsistencia del motivo que dio origen a la controversia constitucional.

En cuanto al *cumplimiento substituto* en las sentencias de controversias constitucionales, el Doctor Germán E. Baltazar Robles señala que el cumplimiento substituto sólo procederá cuando los actos que deban ejecutarse en cumplimiento de la ejecutoria dictada en controversia constitucional afecten solamente derechos o situaciones susceptibles de ser valorados económicamente.²⁷

El artículo 48 de la ley reglamentaria prevé que lo dispuesto en el artículo 47 de la ley en comento, se debe entender sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte dicte las medidas pertinentes para que *hacer cumplir* la ejecutoria de que se trate.

5.1. Consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado.

Cuando en términos de los artículos 46 y 47, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciere una consignación por *incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado*, los jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de *abuso de autoridad*; si la consignación hecha por la Suprema Corte, o durante *la* secuela del proceso penal se *presume la posible comisión de un delito distinto* de aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 Constitucional²⁸ y en lo que sobre el particular establezcan los ordenamientos de la materia (artículo 49 de la ley reglamentaria).

²⁷ Baltazar Robles, Germán. *Op. cit.* p.266.

²⁸ Los términos de los que se hace referencia, se encuentran señalados en el párrafo tercero del artículo 19 vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para que un expediente de controversia constitucional pueda ser archivado, debe haber quedado cumplida la sentencia o que la materia de la ejecución se hubiere extinguido de acuerdo con lo señalado por el artículo 50 de la ley reglamentaria.

6. DE LOS RECURSOS.

La ley reglamentaria de la materia establece la procedencia de dos recursos en las controversias constitucionales, los cuales son: *El de reclamación y el de queja*, estos son los únicos recursos procedentes en las controversias constitucionales el; la procedencia de tales recursos permite a las partes defender de una mejor manera sus intereses dentro del juicio, y de esta forma se amplía su margen de defensa.

6.1. Del recurso de reclamación

En consecuencia tenemos que según el artículo 51 de la ley reglamentaria, el *recurso de reclamación* será procedente:

- I. Contra los autos o resoluciones que *admitan o desechen* una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;
- II. Contra los autos o resoluciones *que pongan fin a la controversia* o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;
- III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12 (se refiere a los incidentes de especial pronunciamiento, los cuales son *el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos, y el de falsedad de documentos*);
- IV. Contra los autos del ministro instructor en que *se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión*;

V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que *admitan o desechen pruebas*;

VI. Contra los autos o resoluciones *del Presidente* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación *que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*; y

VII. En los demás casos que señale esta ley.

6.1.1. Plazo para interponer el *recurso de reclamación*.

El *recurso de reclamación* debe interponerse en un *plazo de cinco días* y en él deberán expresarse agravios y acompañarse *pruebas* (artículo 52 de la ley reglamentaria).

6.1.2. Ante quien debe interponerse el *recurso de reclamación*.

El recurso de reclamación se promoverá ante *el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del *plazo de cinco días* aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación *turnará los autos a un ministro distinto del instructor* a fin de que elabore el proyecto de resolución que *deba someterse al Tribunal Pleno* (artículo 53 de la ley).

6.1.3. Imposición de multa por interponer el *recurso de reclamación sin motivo*.

Cuando el *recurso de reclamación* se interponga *sin motivo*, se *impondrá* al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, *una multa de diez a ciento veinte días de salario* (Artículo 54 de la ley).

6.2. Del recurso de queja.

6.2.1. Procedencia del *recurso de queja*.

El recurso de queja es procedente:

- I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto *en la ejecución del auto o resolución* por el que se haya concedido la suspensión, y
- II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en *la ejecución de una sentencia* (artículo 55 de la ley).

6.2.2. Ante quien debe interponerse *el recurso de queja*.

Se interpone ante el *Ministro instructor*.

En los casos de la fracción I del artículo 55 (cuando *el recurso de queja* sea procedente contra la parte demandada o cualquier otra autoridad por violación, exceso o defecto *en la ejecución del auto o resolución* por el que se haya concedido la suspensión), hasta en tanto *se falle* la controversia en lo principal (fracción I del artículo 56 de la ley).

Se interpone ante el *Presidente de de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

Cuando se trate de los casos estipulados en la fracción II del artículo 55 de la ley reglamentaria (contra la parte condenada, por *exceso o defecto* en la ejecución de la sentencia), el plazo para interponer este recurso es *dentro del año siguiente* al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la *entidad o poder* extraño (tercero interesado) afectado por la ejecución de esta última (fracción II del artículo 56 de la ley).

6.2.3. De la admisión del *recurso de queja*.

Admitido el recurso se requerirá a *la autoridad* contra la cual se hubiere interpuesto para que *dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso* o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario; transcurrido el término señalado en el párrafo anterior y siempre que subsista la materia del recurso, en el supuesto de la fracción I del artículo precedente (cuando *el recurso de queja* sea procedente contra la parte demandada o cualquier otra autoridad por violación, exceso o defecto *en la ejecución del auto o resolución* por el que se haya concedido la suspensión), el *Ministro instructor* fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos; para el caso de la fracción II (contra la parte condenada, por *exceso o defecto* en la ejecución de la sentencia), *el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, *turnará el expediente a un ministro instructor* para los mismos efectos (artículo 57 de la ley).

Asimismo cuando el expediente le sea turnado al *Ministro instructor*, este instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y *lo someterá al Tribunal Pleno*, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente:

I. Si se trata del supuesto previsto en la fracción I del artículo 55 (cuando *el recurso de queja* sea procedente contra la parte demandada o cualquier otra autoridad por violación, exceso o defecto *en la ejecución del auto o resolución* por el que se haya concedido la suspensión), que la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para *el delito de abuso de autoridad*, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, y

II. En el caso a que se refiere la fracción II del artículo 55 (contra la parte condenada, por *exceso o defecto* en la ejecución de la sentencia), que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 58 de la ley reglamentaria).

7. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EN LOS JUICIOS DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, EN DONDE EL MUNICIPIO ES PARTE.

7.1. Efectos generales.

Conforme al artículo 42 de la ley reglamentaria que dispone "Siempre que las controversias versen sobre *disposiciones generales de los Estados o de los municipios* que se a impugnadas por la *Federación*, de los *municipios* (disposiciones generales) impugnados por los *Estados*, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional (la Suprema Corte conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria de los siguientes asuntos: I. De las controversias constitucionales...que se susciten entre c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las Cámaras de este o, en su caso, la Comisión permanente sean como órganos federales o del Distrito Federal; h) Dos

Poderes de un mismo Estado, sobre la *constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales*; k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre *la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales*) , y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare *inválidas*, dicha resolución tendrá *efectos generales* cuando *hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos*.

Al tenor de lo anterior tenemos que cuando mediante una controversia constitucional sean impugnadas las *disposiciones generales de un municipio*, ya sea por la por la Federación o por los Estados, y que las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte *no alcancen la votación mencionada en el párrafo anterior* (ocho votos), el Pleno de la *declarará desestimadas* dichas controversias; en sentido contrario, esto es cuando se alcance la mayoría mencionada, la resolución o sentencia será estimatoria,²⁹ además de haberse declarado la invalidez de las disposiciones impugnadas, tales resoluciones serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

7.2. Desestimación de una controversia constitucional declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En lo referente a la declaratoria de desestimación que hace la Suprema Corte (cuando se impugnen *las disposiciones generales* de un municipio ya sea por la Federación o los Estados), y la resolución las declare *invalidas* (a las disposiciones generales), pero no se haya obtenido la mayoría de ocho votos, esto implica que no serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados

²⁹ *Vid. Supra.* p. 210.

de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Al respecto el Doctor Juventino Castro y Castro opina que *la declaratoria de desestimación* se asemeja aun sobreseimiento, pues sostiene que "difícilmente la declaratoria de de desestimación podrá considerarse una sentencia, pues más bien se semeja a un sobreseimiento, como la conclusión de una sentencia sin resolver a favor o en contra de un asunto. Como si el legislador hubiese considerado el apoyo en número de votos insuficiente para obtener el mandato invalidatorio, pero incurre en el error, de que tampoco lo considera suficiente para tener un criterio valido respecto de actos similares. Esta sentencia de mayoría insuficiente no tiene ningún trámite posteriori a su declaración. Se trata de un asunto como si la votación hubiere sido de *infundada la acción*.³⁰

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. Es decir para el caso de que un municipio impugne las *disposiciones generales* de la Federación o de un Estado, la resolución aprobada por la mayoría de ocho votos, tendrá efectos sólo para las partes en la controversia.

Ahora bien tenemos que de acuerdo a lo establecido en la fracción I del artículo 105 constitucional y el 45 de la ley reglamentaria, se plantean dos hipótesis respecto a los efectos de las sentencias relacionados con el tiempo, para el primer caso tales efectos se producirán a partir de la fecha en lo determine la Suprema Corte; en el segundo caso (cuando se haya declarado la invalidez) dichos efectos no tendrán carácter *retroactivo*, con excepción a la materia penal. Es de relevante importancia mencionar lo concerniente a la publicación de los fallos, que conforme al artículo 44 de la ley

³⁰ Castro y Castro, Juventino. *Artículo 105 constitucional*, Op. cit. p. 123.

reglamentaría que dispone que en todos los casos deberán notificarse las sentencias a las partes y publicarse de manera íntegra y conjuntamente con los votos particulares emitidos en el Semanario Judicial de la Federación, sin perjuicio de que cuando el fallo declare la invalidez de normas generales, también se deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y, en su caso, en el órgano oficial de la entidad federativa en que tales normas se hubieren publicado.

8. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO.

8.1. Fundamento de la controversia constitucional en la Constitución del Estado de México.

Haremos un bosquejo de la substanciación de la controversia constitucional a nivel local, para ello empezaremos describiendo el fundamento constitucional a nivel local donde se fundamenta este tipo de juicios.

El párrafo primero del artículo 88 de la Constitución Política del Estado de México dispone que el ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en : a) Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funciona en Pleno, *Sala Constitucional*, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales.

8.2. Competencia de la *Sala Constitucional*.

De acuerdo con el las fracciones I y II del artículo 88 BIS. de la Constitución Política del Estado de México, "corresponde a la *Sala Constitucional*: I.- Garantizar la supremacía y control de esta Constitución; II.- Substanciar y resolver los procedimientos en *materia de controversias constitucionales* que se deriven de esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, surgidos entre: a) El Estado y uno o mas *Municipios*; b) Un *Municipio* y otro; c) Uno o más

Municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado; d) El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado. Observemos que existe similitud con la fracción primera del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a la excepción de conocer de las controversias en materia electoral.

La Sala Constitucional, de la cual hemos hecho referencia es competente para resolver las controversias suscitadas entre los poderes y el nivel de gobierno municipal, mencionados con anterioridad en los incisos a),b), c), y d), siempre que se impugnen disposiciones generales o actos que contravengas disposiciones de la Constitución local; cuando la controversia constitucional a acción de inconstitucionalidad (lo cual no es nuestro tema a tratar) verse sobre la constitucionalidad de actos o presunta violación o contradicción de preceptos constitucionales federales, se estará a lo dispuesto en la Constitución General de la República así como a la ley reglamentaría de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (último párrafo del artículo 88 BIS. de la Constitución Política del Estado de México).

En tal tesitura también es de relevante importancia exponer lo relacionado a la Sala Constitucional de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder judicial del Estado de México, pues conforme a la redacción del artículo 44 bis. de la Constitución local, corresponde a la Sala Constitucional, conocer y resolver las controversias y acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 88 Bis. de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México.

La Sala constitucional estará integrada por cinco magistrados

Como lo hemos expuesto el conocimiento y resolución de las controversias constitucionales corresponde al Tribunal Superior de Justicia a través de la Sala Constitucional, la cual se integra por *cinco Magistrados* del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de acuerdo con el artículo 94 de la Constitución local, y el artículo 3º de la

ley reglamentaria del artículo 88Bis. de la Constitución del Estado de México; los Magistrados de la Sala Constitucional serán designados por el Consejo de la Judicatura del Estado de México (artículo 4º de la ley reglamentaria local).

8.3. Substanciación del juicio de controversia constitucional a nivel Local (Estado de México).

Las controversias se tramitarán a través de un procedimiento específico que está regulado por los artículos 12 a 39 de la ley reglamentaria respectiva.

8.3.1. De las partes en las controversias constitucionales.

Según el artículo 12 de la ley reglamentaria, son partes en las controversias constitucionales como *actor* el Estado, Poder o municipio o Comisionado de los Derechos Humanos que promueva la controversia constitucional; como *demandado* el Estado, Poder o municipio que hubiere emitido y promulgado la *disposición general* o pronunciada el *acto* que sea objeto de la controversia y como *tercero interesado* el Estado, Poder o municipio que sin tener el carácter de actor o demandado, pudiera resultar afectado por la sentencia que se llegue a dictar.

8.3.2. De la formulación de la demanda.

La demanda se deberá formularse por escrito y presentarse en la oficialía de partes común del Tribunal Superior de Justicia.

8.3.3. De los plazos para presentarla.

Respecto de los *actos de autoridad* dentro de 15 días siguientes a la fecha de notificación en que se hizo sabedor de aquellos o tuvo conocimiento de los mismos.

Respecto de *disposiciones generales*, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su *publicación* en los medios oficiales o dentro de los quince días siguientes al en que

se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia (artículo 14 de la ley reglamentaria).

8.3.4. De la instrucción.

A continuación haremos un bosquejo de esta etapa del juicio³¹. Una vez que el Tribunal Superior de Justicia reciba la demanda el Consejo de la Judicatura convocara a los cinco Magistrados que integran la Sala Constitucional, en caso de que no se encuentren en funciones, a fin de que conozcan y resuelvan el asunto planteado, a su vez el presidente de la Sala designará al Magistrado Instructor, conforme al turno que corresponda, remitiéndole la demanda para el trámite respectivo; una vez designados y notificados, los magistrados que integraran la Sala Constitucional y habiéndose nombrado al Magistrado Instructor, este examinará el escrito de demanda y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano; en caso de que los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación *fueren oscuros o irregulares*, el Magistrado Instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de tres días, de no subsanarse las irregularidades, el Magistrado Instructor desechará la demanda.

Una vez que haya transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, la ampliación o la reconvención, el Magistrado Instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, misma que deberá verificarse dentro de los quince días siguientes. El Magistrado Instructor podrá ampliar

³¹ Para profundizar sobre el tema, *Cfr.* los artículos 20 a 39 de la ley reglamentaria del artículo 88 Bis. de la Constitución Política del Estado de México, en www.cddiputados.gob.mx

el término de celebración de la audiencia cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo ameriten, en caso que la demanda o reconvención no se contestaren dentro del término legal respectivo, el Magistrado Instructor tendrá por confesados los hechos que el actor atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

8.3.5. Del ofrecimiento de pruebas.

Las partes podrán ofrecer las pruebas a las que se refiere el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, excepto la confesional de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, deberán desecharse de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva; es importante destacar que las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia correspondiente, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Las pruebas testimonial, pericial y de inspección judicial, deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia o ampliar el cuestionario y nombrar perito. En ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Cuando se promueva la prueba pericial, el Magistrado Instructor designará al perito o peritos que estime conveniente de entre los que integran el Cuerpo de Peritos del propio Tribunal, para la práctica de la diligencia respectiva, sin perjuicio de que las

partes puedan nombrar a su perito, dentro de los que se encuentran certificados por el Instituto de Servicios Periciales del Estado de México, o los del propio Tribunal.

En referencia a los peritos, estos no serán recusables, pero el nombrado por el Magistrado Instructor deberá excusarse de conocer cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a los que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México. Es de suma importancia que cuando se ofrezca alguna de las pruebas antes mencionadas, se exhiban los interrogatorios o cuestionarios de lo contrario se desechara la prueba ofrecida.

8.3.6. Pruebas para mejor proveer.

En todo tiempo, el Magistrado Instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo; asimismo, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

Una vez que haya concluido la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, las partes dentro del término de cinco días, podrán presentar alegatos por escrito y una vez concluido el término para presentar los alegatos, el Magistrado Instructor, elaborará el proyecto de resolución respectivo, mismo que someterá a la consideración de los demás integrantes de la Sala Constitucional para resolver en definitiva.

8.4. De las sentencias.

Al respecto tenemos que Las sentencias que dicte la Sala Constitucional deberán contener: la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; el análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso; el análisis de todas

y cada una de las cuestiones planteadas por las partes; el examen y valoración de las pruebas; la mención de disposiciones legales que las sustenten y los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, o la condena que en su caso se decrete, fijando el término para el cumplimiento de las situaciones que se señalen.

8.4.1. Efectos de las sentencias.

Tendrán *efectos erga omnes*, cuando las resoluciones dictadas en los procesos relativos a las Controversias Constitucionales que declaren la invalidez de disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los Municipios, sean emitidas por cuando menos cuatro votos de los integrantes de la Sala Constitucional.

En cualquier otro caso tendrán *efectos única y exclusivamente entre las partes en la controversia*. Una vez que se haya dictado la sentencia, se ordenará notificar a las partes, y se mandará publicarla de manera Integra en el Boletín Judicial, además cuando en la sentencia se declare la invalidez de disposiciones generales, se ordenará su inserción en el periódico oficial, en el que tales normas se hubieren publicado.

8.4.2. Del momento en que las sentencias producen sus efectos.

La sala Constitucional determinará a partir de que fecha producirán sus efectos las sentencias que emita. Las sentencias que declaren la *invalidez de normas generales* no tendrán efectos retroactivos.

8.5. Improcedencia de las controversias constitucionales.

El artículo 40 de la ley reglamentaria contempla once hipótesis en las cuales son improcedentes las controversias constitucionales "Las controversias constitucionales son improcedentes: I. Contra resoluciones del Poder Judicial del Estado de México; II. Contra disposiciones generales o actos en materia electoral; III. Contra disposiciones generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos, aunque los conceptos de invalidez sean distintos; IV. Contra disposiciones generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoría dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos en los casos a que se refiere el Artículo 88 Bis, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en esta ley; VIII. Cuando exista falta de interés jurídico; IX. Cuando existan actos consumados de forma irreparable; X. Cuando la disposición general o el acto impugnados no sean de la competencia de la Sala Constitucional; y XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio".

8.6. Sobreseimiento de las controversias constitucionales.

Para el caso de sobreseimiento la legislación prevé cinco hipótesis en las cuales es precedente en consecuencia el artículo 41 de la ley reglamentaria estipula que "el sobreseimiento procederá en los casos siguientes: I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos de alguna autoridad, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de disposiciones generales; II. Cuando

durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la disposición general o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de este último; y IV. Cuando por convenio entre las partes haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que ningún caso ese convenio pueda recaer sobre disposiciones generales.

8.7. Suspensión del acto en las controversias constitucionales.

En la **suspensión del acto a petición de parte**, tratándose de controversias constitucionales, el Magistrado Instructor, *a petición de parte*, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el Magistrado Instructor.

El Magistrado Instructor tiene la facultad de modificar o revocar el auto en el que se otorgue la suspensión, siempre que exista un hecho *superveniente que lo fundamente* tal y como se puede leer en el artículo 43 de la ley reglamentaría que a la letra dice: "Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente".

La legislación prevé también que para otorgar la suspensión se debe tomar en cuenta las características particulares de la controversia constitucional, además la resolución mediante la cual se otorgue, deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el

territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que surta efectos (artículo 44 de la ley reglamentaría).

8.7.1. Fin u objeto de la suspensión.

Al otorgarse la suspensión, las cosas, es decir lo que origino la controversia (*disposiciones generales o actos de autoridad*) se deben mantener en el estado en que se encontraban en el momento en que surgió dicha controversia, en tanto no se resuelva el fondo de esta, así el artículo 45 de la ley dispone que " La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren en tanto se pronuncia sentencia definitiva. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio o un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia la controversia; además, en los casos en que con la misma se ponga en peligro la seguridad, las instituciones fundamentales, la economía o el orden jurídico del Estado, o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante".

8.7.2. Del incumplimiento de la sentencia, que decreta la suspensión.

En caso de que la autoridad o autoridades no cumplan con la resolución en la cual se conceda la suspensión, o lo hagan de manera incorrecta (ya sea con exceso o defecto) en la cual se conceda la suspensión, se aplicara en lo conducente las disposiciones relativas para la ejecución de la sentencia, tal y como lo describe el artículo 46 de la legislación reglamentaría: " Cuando alguna autoridad no cumpla la resolución en que se haya concedido la suspensión o cuando incurra en defecto o exceso en el

cumplimiento de la misma, se aplicaran en lo conducente, las disposiciones relativas para la ejecución de la sentencia”.

Las disposiciones relativas a la ejecución de la sentencia se encuentran previstas en los artículos 36 a 39 de la ley reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución del Estado de México; cuando el legislador se refiere ha aplicar en lo conducente, las disposiciones relativas para la ejecución de la sentencia creemos que hace alusión al artículo 38 de la ley reglamentaria que establece lo siguiente: “Lo dispuesto en el articulo anterior, *se entenderá sin perjuicio de que la Sala Constitucional haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias.*

8.8. Del recurso de revisión.

A diferencia de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, en la cual se contemplan dos recursos procedentes en las controversias constitucionales, los cuales son el de queja y el de revisión; en la legislación reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución local, únicamente se encuentra establecido el *recurso de revisión*. De conformidad con el artículo 47 de la ley reglamentaria, este recurso será procedente en contra de: I. Autos de la Sala que desechan una demanda o reconvención, su contestación o sus respectivas ampliaciones; II. Las resoluciones en que se otorgue, niegue, modifique, revoque o tenga por cumplida la suspensión; III. Los autos que admitan o desechen pruebas; IV. Las sentencias dictadas en controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad que decidan la cuestión planteada; y V. las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

El plazo para interponer el recurso de revisión será dentro de los ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación del auto o resolución recurrida y se

deberá interponer ante la Sala Constitucional; en el escrito correspondiente se deberán expresar los agravios que se le hayan causado al recurrente, exhibiendo copia para cada una de las partes; una vez interpuesto el recurso de revisión se dará vista a la parte contraria, por el termino de tres días, y transcurridos estos, la Sala Constitucional resolverá dentro del plazo de los cinco días siguientes (artículo 48 de las ley reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Local).

9. CONSIDERACIONES FINALES DEL CUARTO CAPÍTULO.

Resulta paradójico que, a pesar que se le considera al municipio como la célula fundamental del Federalismo Mexicano, se le tenga en la práctica en el último lugar dentro de la jerarquía administrativa del Estado, ya que es considerado como el tercer nivel de gobierno; en la realidad como célula fundamental de nuestro sistema político merece más atención y estudio para tener una eficiencia gubernamental más acorde con la dinámica político-social de nuestro tiempo, porque como todos sabemos en el municipio es donde se da el contacto primigenio de la organización social de quienes lo habitan, esto es entre gobernantes y gobernados; al existir esta interacción surgen necesidades básicas de la comunidad, las cuales deben ser atendida por el gobierno(municipal), para que cumpla su función para el cual fue electo; de esta forma se tratara de conseguir el bien común. En congruencia con lo anterior es de suma

relevancia política y jurídica que el municipio cuente con mecanismos eficientes (no eficaces) para que pueda atender las necesidades básicas de sus habitantes. Se ha hablado mucho del municipio como un *municipio libre*, pero acotado en algunas facultades fundamentales para su funcionamiento y desarrollo, quedando en desventaja con los otros niveles de gobierno, tanto a nivel Federal como Local, pues en la práctica se transgrede o se invade la esfera competencial del municipio en muchos aspectos; para tratar de contrarrestar la invasión a su esfera de competencia el constituyente ha establecido en la Constitución General de la República un sistema de control de constitucionalidad, a través del mecanismo denominado como *controversias constitucionales*, dicho instrumento de control además se encuentra establecido en la constitución local (Estado de México), para que a través de este mecanismo el municipio mexiquense tenga acceso a su defensa jurídica y de esta manera se fortalezca la democracia Nacional.

CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS.

Primera. Supremacía Constitucional.

En nuestro sistema Político, el cual es una República Democrática y Federal, la Constitución Política es por antonomasia Ley Suprema, pues en ella se encuentra establecido todo el ordenamiento jurídico y normativo para organizar al Estado y proteger las garantías individuales de los ciudadanos, además de contener disposiciones para reafirmar su supremacía ante cualquier otro ordenamiento jurídico, que intrínsecamente debe estar conforme esta y de esta forma destacar y confirmar lo que se a denominado como *Supremacía Constitucional*, tal supremacía es una garantía de todo estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, a nivel Federal o Local, fortalecerá la cultura del respeto a la Constitución.

Segunda. El Control Constitucional.

La naturaleza misma del ejerció del Poder Publico, conlleva a que al ser ejercidos por seres humanos (falibles), se propicien abusos, y con ello se vulnere la Constitución, el constituyente en congruencia constitucional a establecido sistemas de control de constitucionalidad para que todos los actos de los órganos del Estado se apeguen a los principios constitucionales; así tenemos que los sistemas de control de constitucionalidad son necesarios para la defensa de la constitución, para que en la practica todo los actos de órganos del estado que no se apeguen al orden constitucional puedan ser declarados inválidos. La defensa de la Constitución es en consecuencia, una parte decisiva en la ley fundamental y se refiere a todos los elementos de la misma: a las garantías personales, a la forma del Estado y de gobierno.

Tercera. Sistemas de Control Constitucional.

Para el control de constitucionalidad, existen varios medios para tal fin, tales como los políticos y los jurisdiccionales, en este estudio nuestro análisis se centra en los jurisdiccionales no obstante que hemos analizado los primeros, en el primer capítulo de este trabajo. Los sistemas jurisdiccionales se caracterizan por que quien ejerce el control de constitucionalidad es un tribunal del Estado, para que mediante sus resoluciones que emita al dirimir un conflicto entre los órganos del Estado, declare válida o no la actuación del órgano que sea parte demandada en determinado conflicto.

Cuarta. Medios directo e indirecto de control de la constitucionalidad.

Dentro de los medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad, tenemos los que son directos y los indirectos, en los primeros el órgano encargado de desempeñar el control de constitucionalidad verifica que en determinado conflicto que se ventile ante el, los actores y en específico la parte demandada al actuar se haya apegado a las disposiciones constitucionales, es decir el órgano de control de la constitucionalidad valorara si los actos de autoridad o disposiciones generales de la parte demandada se ejecutaron conforme a la constitución. En los medios indirectos, el órgano de control constitucional, no verificara que la actuación de la parte demandada sea conforme a la constitución, sino que su función será en verificar que la demandada se haya apegado a la legalidad de las disposiciones que rijan determinado acto (que en efecto derivan de la Ley Suprema), tal es el caso del juicio de amparo, cuando se examinan cuestiones de legalidad.

Quinta. Control difuso y concentrado de control de constitucionalidad.

En los sistemas de control de constitucionalidad existe el control difuso y concentrado, en el primer caso, cualquier juez (sin importar su jerarquía) tiene facultad para conocer de las violaciones a la Constitución, esto es cuando determinado juez en un caso concreto que sea ventilado ante el, y al resolverlo se percata de que existen

violaciones a las disposiciones constitucionales, tiene facultad para decretar la invalidez del acto o ley que estime que es violatoria de la constitución. En el segundo caso el control de constitucionalidad lo realiza un único órgano del estado al cual se le denominara Tribunal Constitucional, o Corte constitucional, que puede pertenecer al Poder Judicial, o no; en México el control de constitucionalidad es concentrado y la facultad para ello lo tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación en pleno.

Sexta. Inicios del control constitucional en nuestra legislación.

Dentro de la evolución de nuestro sistema político a ocurrido una serie de cambios vertiginosos, uno de ellos (entre muchos más) es en lo relacionado al control de constitucionalidad, el génesis del primer órgano controlador de la constitucionalidad conocido como "Cortes" data mas o menos desde la Constitución Política de Cádiz de 1812, que fijo como facultad de dichas cortes, proponer y decretar las leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario. Posteriormente, en la Constitución centralista de 1836, surgió la primera institución de carácter político, llamado Supremo Poder Conservador, que como órgano juzgador tenia la facultad para decidir la constitucionalidad de las leyes o decretos y, en su caso declararlos nulos por violar los, a solicitud de cualquiera de los otros dos poderes. Así las cosas llegamos al proyecto de Constitución de 1857, donde se estableció en definitiva el control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes, por un órgano judicial (anteriormente el control de constitucionalidad lo ejercía un órgano político), atribuyéndoles la facultad a los Tribunales Federales para que fueran competentes para conocer de las violaciones de las garantías individuales o invasión de esferas de las autoridades federales o estatales.

Séptima. La controversia constitucional en la Constitución de 1917.

Uno de los acontecimientos trascendentales para la vida política de nuestro país se dio con la Revolución de 1910, que dio origen a la Constitución de 1917 (que fue

redactada con base en los antecedentes de las constituciones de 1824 y 1857), al instaurar el juicio de amparo y las *controversias constitucionales*; con este nombre apareció por primera vez (en las anteriores constituciones se hacía referencia únicamente a controversia, pero no se les denominó constitucionales) como un instrumento de control de constitucionalidad; pero tal disposición solo hacía mención de ciertos casos hipotéticos de conflictos entre los poderes Federales y Locales (no se incluía al municipio ni a otros órganos), aunado a esto tampoco existía una ley reglamentaria para la substanciación de la controversia constitucional; no fue sino hasta la reforma de la constitución de diciembre de 1994 cuando se incluyeron como partes en la controversia constitucional al municipio y a otros órganos y entidades, pero fue hasta el año de 1995 que el Congreso de la Unión discutió y aprobó la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, para que de esta forma se complementara la controversia constitucional como instrumento de control de constitucionalidad, al poder acceder a este juicio mediante un procedimiento establecido y en consecuencia pudieran entablar ante la Corte los conflictos entre poderes, órganos o entidades. Esta ley contiene los lineamientos que rigen el procedimiento a seguir para entablar una controversia constitucional cuando surja un conflicto entre poderes, órganos o entidades. En la actualidad las controversias constitucionales se encuentran regidas por lo establecido en los artículos 104, fracción IV, y 105 de la Constitución General de la República, así como por la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, la Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación y de aplicación supletoria el Código de Procedimientos Civiles.

Octava. El control constitucional en los Estados Unidos de Norteamérica.

El control de la constitucionalidad en el derecho comparado es amplio; uno de los sistemas de control de constitucionalidad que destaca es el de los Estados Unidos de

Norteamérica, ya que este país fue uno de los pioneros en esta materia, al establecer la supremacía de la constitución y disponer en esta los mecanismos para el control de constitucionalidad, una de las características medulares, es que dicho sistema se sustenta en el método difuso de control de constitucionalidad, además de contar con la doctrina del *stare decissi* o doctrina de los precedentes; la peculiaridad del control constitucional en Estados Unidos de América es que cualquier juez que resuelva un caso en concreto, tiene atribuciones para decir sobre la constitucionalidad de las leyes aplicables al caso, de esta forma si existiera una violación a la constitución por una ley secundaria, la podrá declarar inválida y sus efectos son *erga omnes*.

Novena. El control constitucional en España.

En España es relevante destacar que el control constitucional es concentrado, dicho control lo lleva a cabo un órgano autónomo denominado Tribunal Constitucional, el cual dirime las controversias entre los órganos del poder público, cuando alguno de ellos estimen que exista invasión a su esfera de competencia o aplicación de una disposición general contraria a la Constitución.

Décima. El control constitucional en Venezuela.

En la república de Venezuela cuentan con un sistema de control de constitucionalidad mixto, que combina por una parte el método difuso y el concentrado de control de constitucionalidad de leyes y demás actos normativos nacionales, estatales y municipales, competencia de la sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Esta última, sin embargo no tiene el monopolio del control concentrado de la constitucionalidad de todos los actos estatales, sino solo respecto de determinados actos estatales (los de rango y fuerza de ley), y los dictados en ejecución directa o inmediata de la Constitución. La jurisdicción contenciosa administrativa conforme al artículo 259 de la Constitución, controla la constitucionalidad de los otros actos de los órganos del poder Ejecutivo y de los otros poderes del Estado, dictados en ejecución

directa o inmediata de la Constitución: los actos administrativos, tanto normativos (reglamentos) como no normativos, que son siempre de rango sublegal, es decir, no son actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución (sino más bien dictados en ejecución de la legislación). Los efectos de las sentencia según el medio de control utilizado, puede ser *erga omnes o inter partes*. Además que conocen del control preventivo de ciertos actos estatales y de inconstitucionalidad por omisión legislativa. Cabe hacer una muy importante observación en relación al control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y demás actos estatales con rango legal o dictados en ejecución directa de la constitución, lo relevante de esto es que la legitimación activa para intentar las acciones previstas, corresponde a cualquier persona, configurándose la acción, como una *actio popularis*.

Décimo primera. Acceso del Municipio a las controversias constitucionales.

Es evidente que con las reformas y adiciones a la Constitución General de la República, se dio un gran avance hacia el fortalecimiento del sistema político mexicano, pues dentro de las entidades legitimadas para poder interponer las controversias constitucionales se incluyó al municipio; lo que implicó que en la práctica dicha entidad tuviera un instrumento efectivo para su defensa jurisdiccional, no obstante con la actitud de avanzada de los legisladores federales, al incluir al municipio como parte legitimada para entablar las controversias constitucionales en congruencia constitucional, los legisladores del Estado de México tomando conciencia de que el municipio efectivamente es la base fundamental de nuestro sistema político, demostrando su misión que les fue encomendada al desempeñarse como legisladores de la entidad federativa, discutieron y aprobaron la iniciativa de ley para reformar el artículo 88 de la Constitución Local y de esta forma crear el artículo 88 bis. En donde se crea la Sala Constitucional dependiente del Tribunal Superior de Justicia, que será competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre

los órganos de poder y los municipios de dicha entidad, con lo cual el municipio mexiquense puede interponer las controversias constitucionales tanto a nivel local como a nivel federal.

Décimo segunda. Votación de mayoría calificada de los Ministros.

Estimamos de vital importancia lo relacionado a la mayoría de ocho votos de los ministros, cuando la Federación sea la parte que impugne, y en caso de que la votación favorable para declarar la invalidez de la disposición general sea de siete Ministros, esta será desestimada, esto es que no pasa absolutamente nada en nuestro sistema jurídico, porque ni se declara la constitucionalidad de dicha disposición, mucho menos su inconstitucionalidad; con lo anterior tenemos que la disposición general que se impugno a pesar que algunos Ministros la hayan considerado violatoria de la constitución por no cumplir la rígida mayoría, se tendrá por desestimada la controversia o sea que no habrá solución de fondo de la controversia. Siendo un tema tan medular el control de la constitucionalidad consideramos y proponemos que es pertinente que se legisle y se modifique el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 Constitucional y el artículo 42 de la ley reglamentaría del las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General de la República, para que se establezca una *mayoría simple* de votos para que la resolución tenga efectos generales y no se tenga por desestimada ninguna controversia y asimismo se logre una mayor eficiencia en este medio de control constitucional.

Décimo tercera. El control constitucional en el Estado de México.

Como una muestra de compromiso con el apuntalamiento de nuestro Federalismo, en el Estado de México se ha instaurado una Sala Constitucional (la cual es parte del Tribunal Superior de Justicia Local) para dirimir los conflictos que se susciten en materia de controversias entre los órganos, poderes locales (Ejecutivo y Legislativo) y municipios, cuando se invada la esfera de competencia de alguno de estos, o lleguen

a emitir alguna disposición general que sea contraria la Constitución Local. Uno de los aspectos relevantes en el sistema de control constitucional del Estado de México, es que se establece en el artículo 88 bis de la Constitución local una hipótesis referente a cuando la controversia se suscite entre dos municipios del Estado, lo cual no se encuentra prevista en la Constitución General de la República, es decir no contempla la hipótesis para cuando la controversia surja entre dos municipios de una misma entidad Federativa; de esta forma el municipio mexiquense cuenta con mejor seguridad jurídica para su defensa jurisdiccional al poder interponer la controversia constitucional tanto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (a nivel Federal), como ante la Sala Constitucional Local.

BIBLIOGRAFÍA

- Alegre Martínez. MA. *Justicia Constitucional y control preventivo*. León. 1995
- Aragón, Manuel, Serie. *Doctrina Jurídica*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Número 88. 2002
- _____. *Anuario de Derecho Público*, Número 1, México, ITAM. Mac Graw Hill, 1997.
- Arteaga Nava, Elisur, *Algunas notas en torno a la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, Revista Responsa, México, año 1. Número 4, marzo de 1996.
- _____. *Derecho Constitucional*, México. Editorial Oxford University Press, México, 1999.
- _____. *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*. El caso Tabasco, México, Editorial Monte Alto, 1997.
- Armenta López, Leonel Alejandro, *La controversia Constitucional*, en Estudios Jurídicos, México, UNAM, Número 11, 2003
- Baltazar Robles, Germán E. *Controversia Constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Ángel Editores, 2002.
- Barra Nacional de Abogados A.C. *El caso Tabasco y la controversia constitucional*, México, 1997.
- Baun Lawrence. *The Supreme Court*, 40 Edition, Universal Book Traders, Ohio, U.S.A.,1992.
- Brage Camazano, Joaquín . *La acción de inconstitucionalidad*. Estudios doctrinales, México, IIJ-UNAM, número 19, 2000.
- Brewer-Carías, Allan R., *La jurisdicción constitucional en América Latina*, Madrid, 1997.
- _____, *Debate Constituyente*, Aportes de la Asamblea Nacional Constituyente, Caracas, 9 de septiembre a 17 de octubre de 1999, Tomo VII,
- _____, *La justicia contencioso-administrativa, Instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, 1997, Tomo VII.
- _____, *El control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, estudio de derecho comparado*, Caracas, 1994.
- _____, *La justicia constitucional en la nueva constitución*, Revista de derecho constitucional, número 1, Caracas, septiembre-diciembre de 1999.
- _____, *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional, México, 2002.

Bryce, J., *Constituciones Flexibles y Constituciones Rígidas* (1905), Madrid, 1998.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2000.

_____, *Juicio de amparo*, México, Editorial Porrúa, 1992.

Cappelletti, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en el derecho comparado*, México, UNAM. 1996.

Cárdenas García, Jaime. *El municipio en las controversias constitucionales*. Pemex Lex, México, número 101-102, noviembre-diciembre 1996.

Carpizo MacGregor, Jorge, *Estudios Constitucionales*, IIJ-UNAM, México, 1993.

_____, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2005.

Castro y Castro, Juventino, *Artículo 105 constitucional*, México, Editorial, Porrúa, 1997.

_____, *Hacia el sistema judicial mexicano del siglo XXI*, México, Editorial Porrúa, 2000.

Corzo Sosa, Edgar, *La justicia constitucional comparada*, México, IIJ-UNAM, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica. 1993.

Cossío Díaz, José Ramón, *Las controversias entre Estados en el derecho estadounidense*, El Foro, México, novena época, Tomo X, número 1, primer semestre 1997.

Covían Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Ingeniería Política y Constitucional A.C. 2001.

_____, *Teoría Constitucional*, 2ª edición, CEDIPC, México, 2000.

_____, *La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad* (diez años de fallas e imprecisiones), CEDIPC, México, 2005.

Fix Fierro, Héctor, *La Reforma Judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad*, ARTS IURIS, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, número especial, Reforma Judicial, Vol. 13, México, 1995.

Fix Zamudio, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano comparado*, México, IIJ-UNAM, Editorial Porrúa, 1999.

_____, Héctor, *La Constitución y su Defensa*, México, IIJ-UNAM, 1994.

_____, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional, 1994-1995*, UNAM, México.

_____, *El juicio de amparo*, México, Editorial Porrúa, 1964.

Gabaldón López, José, *Noticia sobre el Tribunal Constitucional Español*, La justicia Mexicana, hacia el Siglo XXI, IIJ-UNAM, Senado de la República, VXI Legislatura, México, Serie Estudios Doctrinales, número 183, 2000.

García Maynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 1987.

García Ramírez, Sergio, *La reforma constitucional del Poder Judicial en México 1994-1995*, Poder Judicial y Ministerio Público, México, UNAM, 1997.

Gonzaini Alberto, Osvaldo, *La justicia constitucional, garantías, proceso y Tribunal Constitucional*, Buenos Aires, Ediciones de Palma, 1994.

González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1979

Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Problemas fundamentales del Amparo Mexicano*, Primera Edición, ITESO, México, 1991.

_____, *Controversia sobre Controversia*, México, Editorial Porrúa, 2001.

Hamilton, Alexander, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 16ª reimp., FCE, México, 1997.

Hernández Chong Cuy, Amparo, *La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional*, México, Universidad Panamericana, (cede Guadalajara) 1998.

Herrera y Laso, Manuel, *Estudios Constitucionales*, Editorial Jus, México, 1964.

Jiménez Remus, Gabriel, *La Suprema Corte de Justicia, Defensora de la Constitución*, La Justicia Mexicana hacia el Siglo XXI, IIJ-UNAM, Senado de la República, LVI Legislatura, México, Serie de Estudios Doctrinales, número 183, 2000.

Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución* (La Justicia Constitucional, traducido por Rolando Tamayo y Salmorán), IIJ-UNAM, México, 2001.

Lara Ponte, Rodolfo Héctor, *Tendencias e instituciones jurídicas a final del siglo*, México, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, 1998.

Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Tercera edición, Ediciones Coyoacán, 1996.

Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Alianza, Barcelona, 1964.

Lucas Verdú, Pablo, compilador, Raúl Canosa Usera, et. alt. Cordinadores, *Prontuario de Derecho Constitucional*, Granada, Editorial Comares, 1996.

Martínez Sospedra, Manuel, *Derecho Constitucional Español*, Fundación Universitaria San Pablo CEU Valencia, España, 1995.

Merryman, John, *La tradición jurídica romano-canónica*, traductor Carlos Sierra, México, FCE, 1980.

Morales-Paulín, Carlos A., *Justicia, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Diego Valedés, Rodrigo Gutiérrez Rivas, Coordinadores, México, IIJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, número 62, 2001.

Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, IIJ-UNAM, México, 2006.

Ortiz Mayagoitia, Guillermo, *La Justicia Constitucional en México*, (ponencia presentada en la III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, Portugal y España, Realizada en Guatemala de 22 al 26 de noviembre de 1999), citado en la obra *¿Qué son las Controversias Constitucionales?*, Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, julio de 2004.

Péreznieto Castro, Leonel, *Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América*, Oxford University, México, 1999.

Quintana Roldan, Carlos F., *Derecho Municipal*, sexta edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

Reyes Reyes, Pablo E., *La acción de inconstitucionalidad*, México, Oxford Press, 2001.

Roura Gómez, Santiago A. *La defensa de la Constitución en la historia constitucional Española*, Madrid, CEPC, 1998.

Ruipérez, J, *Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional*, Revista de Estudios Políticos, Nueva Época, número 75, Madrid, 1992.

Ruiz Massieu, José Francisco, *El proceso democrático en México*, Editorial FCE, México, 1994.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editorial Alianza, Madrid, 1982.

Sagués, Nestor Pedro, *Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1998.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª edición, México, 1992.

_____, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, México, 19ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

Torres del Moral, Antonio, *Constitucionalismo histórico Español*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1994.

Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, México, 2003.

Vázquez del Mercado, Oscar, *El control de la constitucionalidad de la ley*, México, Editorial Porrúa, 1978.

Páginas web:

Constitución Española, visto en: www.tribunalconstitucional.es

Constitución Política del Estado de México, visto en: www.ccdiputados.gob.mx

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, visto en: www.edomex.gob.mx

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, visto en: www.cddiputados.gob.mx

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, visto en: www.ordenjuridico.gob.mx

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federal, visto en: www.ordenjuridico.com.mx

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, visto en: www.edomex.gob.mx

Bando Municipal y Reglamentos del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, visto en: www.cizcalli.gob.mx

Bando Municipal y Reglamentos del Ayuntamiento de Toluca de Lerdo, visto en: www.toluca.gob.mx

Bando Municipal y Reglamentos del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, visto en: www.ecatepec.gob.mx

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General de la República, visto en: www.ordenjuridico.gob.mx

Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado de México, visto en: www.cddiputados.gob.mx

Jurisprudencia y Tesis aisladas de junio de 1917 a abril de 2007, visto en: www.scjn.gob.mx