



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE CONSTITUCIONAL Y AMPARO

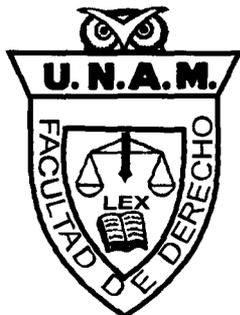
LOS ALCANCES DE LAS SENTENCIAS EN EL
JUICIO DE AMPARO, CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL Y LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JOSÉ ALFREDO LÓPEZ PARRA



ASESOR: DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ

CIUDAD UNIVERSITARIA





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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

Cd. Universitaria, D. F., febrero 16 de 2006.

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

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **LOPEZ PARRA JOSE ALFREDO**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LOS ALCANCES DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO, CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD"**

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

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

**Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director del Seminario.**

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*/rm.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
AVENIDA CUATRO
MEXICO

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

**LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E**

Distinguido Maestro:

Por medio del presente escrito, me permito informar a Usted que el alumno **JOSÉ ALFREDO LÓPEZ PARRA**, con número de cuenta 9217346-2, elaboró bajo la dirección del suscrito la tesis titulada **“LOS ALCANCES DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO, CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”**, para optar por el título de Licenciado en Derecho, trabajo que he **APROBADO** completa y satisfactoriamente, por lo que salvo su mejor opinión, estimo procedente continuar con los trámites inherentes al caso.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”
Cd. Universitaria D.F., febrero 9 de 2006.

DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ.
Profesor adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.

A DIOS, a mi FAMILIA, a la
UNAM y al PUEBLO DE
MÉXICO, por que gracias a ellos
fue posible cumplir un sueño.

A Dios, por haberme prestado
esta vida y permitirme vivir en su
gracia.

A mis Padres: Virginia Parra
Ramírez y Porfirio López Bautista
por ser el ejemplo de una vida de
humildad y dignidad.

A mis Hermanos: Carmen, Jorge,
Oscar, Marcos, Porfirio y
Armando por ser el camino que
me guía.

A mis Sobrinos: Liliana, Sofía,
Magali, Fernanda, Jesús y Omar,
por ser la alegría de mi corazón.

A mi Esposa Sofía Gutiérrez, por
compartirme parte de su vida

A mis Maestros: de la primaria “Niños Héroes de Chapultepec”, de la Secundaria Diurna “117 Gabriela Mistral”, del “Colegio de Ciencias y Humanidades Plantel Oriente” y de la “Facultad de Derecho” por la formación y enseñanza; al Dr. Luciano Silva por haber aceptado dirigir el presente trabajo.

**LOS ALCANCES DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO,
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

INTRODUCCIÓN

**CAPÍTULO I
LA CONSTITUCIÓN**

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- 1.1. Concepto de Constitución.
- 1.2. Partes
 - 1.2.1 Dogmática
 - 1.2.2 Orgánica
- 1.3. La Constitución como forma orgánica y limitativa del Poder Político
- 1.4. Principio de supremacía constitucional
- 1.5. El control constitucional
- 1.5. Los medios de Control Constitucional
 - 1.5.1 Clasificación
 - 1.5.1.1. Por órgano político.
 - 1.5.1.2. Por órgano jurisdiccional
 - 1.5.1.3. Por órgano mixto

**CAPÍTULO II
EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA
CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO**

EL JUICIO DE AMPARO

- 2.1. Introducción
- 2.2. El juicio de amparo
 - 2.2.1. Concepto
 - 2.2.2. Naturaleza jurídica
 - 2.2.3. Objetivo
 - 2.2.4. Partes
 - 2.2.5. Procedimiento
 - 2.2.6. Amparo soberanía
 - 2.2.7. Efectos de las sentencias de amparo
 - 2.2.8. Jurisprudencia

CAPÍTULO III

LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL

- 3.1. La reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994
- 3.2. El artículo 105 Constitucional.
 - 3.2.1. Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional
- 3.3. La controversia constitucional
 - 3.3.1. Concepto
 - 3.3.2. Partes
 - 3.3.3. Procedimiento
 - 3.3.4. De los alcances de la sentencia
 - 3.3.4.1. De los efectos generales
 - 3.3.4.2. De los efectos particulares
- 3.4. Problemática de los efectos de las sentencias

CAPÍTULO IV

LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

- 4.1. Concepto
- 4.2. Partes
- 4.3. Procedimiento
- 4.4. Alcances de la sentencia
- 4.5. Análisis de casos prácticos
- 4.6. La SCJN como un Tribunal de la Constitucionalidad en México
- 4.7. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral
 - 4.7.1. Antecedentes
 - 4.7.2. Características
 - 4.7.3. La reforma constitucional de 1996
 - 4.7.4. Alcances de la sentencia en materia electoral
 - 4.7.4.1. De la declaración de invalidez de la norma general
 - 4.7.5. Análisis de sentencias emitidas por la SCJN
- 4.7. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
 - 4.7.1. Facultades sobre constitucionalidad

Conclusiones

Propuestas

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

Una autentica democracia y un estado de derecho son demandas sustanciales de la sociedad, que desea vivir al amparo de un Estado que garantice plenamente la vigencia de las normas, el apego del gobierno al mandato constitucional, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades.

Para ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé un sistema de justicia constitucional encaminado al mantenimiento de los principios que rigen al Estado mexicano, a través del juicio de amparo, salvaguardando los derechos fundamentales de los gobernados; sin embargo, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de Diciembre de 1994, el sistema de justicia constitucional se vio fortalecido con el perfeccionamiento que sufrió la institución jurídica de la controversia constitucional y la inclusión de la acción de inconstitucionalidad en el numeral 105 del mismo ordenamiento supremo en cita.

Con la referida reforma se otorgaron facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que se susciten entre los entes soberanos y poderes públicos a que alude el artículo 105 constitucional y declarar la inconstitucionalidad de sus actos y normas generales con efectos particulares y *erga omnes*, así como para determinar los alcances de la sentencia en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, advirtiéndose que se corre el riesgo de que el Máximo Órgano Jurisdiccional del país se convierta en un Supra-Poder, al fijar los alcances de sus resoluciones (estableciendo obligaciones), invadiendo la autonomía de los entes soberanos y poderes públicos que constituyen el sistema jurídico-político mexicano.

Tomando en cuenta lo anterior, el presente trabajo tiene como finalidad hacer un estudio del juicio de amparo, de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad, como medios de control constitucional, específicamente en lo relativo a los alcances y efectos de las sentencias que se dictan en los mismos.

Para tal efecto, en el Capítulo I se desarrollan temas sobre la Ley Fundamental de nuestro país, entre otros, el referente a su concepción, su estructura, principios, así como la clasificación de sus medios de control.

En el Capítulo II se estudia el juicio de amparo, enfatizando el principio de relatividad de las sentencias, también conocido como “fórmula Otero” y cuyas resoluciones sólo se ocupan de los gobernados en forma particular, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja.

Por su parte, el Capítulo III habla de la controversia constitucional, también como medio de control de la Norma Suprema, y cuyas resoluciones, por disposición constitucional tendrán efectos sólo entre las partes según sea el nivel de los entes soberanos y poderes públicos en conflicto, de tal modo que la relatividad de las sentencias no es exclusiva del juicio de amparo.

Finalmente, en el Capítulo IV se desarrolla lo relativo a la acción de inconstitucionalidad, como la vía que tienen las minorías parlamentarias de los congresos (federal, local o del Distrito Federal), los partidos políticos y el Procuraduría General de la República, para obtener la declaración de inconstitucionalidad de leyes y tratados internacionales contrarios a la Carta Magna, con efectos *erga omnes*.

CAPÍTULO I LA CONSTITUCIÓN

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la que en el transcurso del presente trabajo me referiré, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, por el Congreso Constituyente de 1916-1917, convocado por el entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Venustiano Carranza.

Lo anterior, considerando que dicho ordenamiento supremo configura el orden jurídico, político y social que retoma de sus antecesoras, entre otros, los principios de soberanía, el sistema federal, el principio de división de poderes, las garantías individuales y el régimen republicano.

CONCEPTO DE CONSTITUCIÓN

A lo largo de la historia de la doctrina jurídica no son pocos los esfuerzos que se han llevado a cabo para establecer un concepto de Constitución, sin embargo, para los fines del presente trabajo, me referiré a los siguientes:

- El maestro André Hauióu, sostiene que: "La constitución de un Estado es el conjunto de reglas relativas al gobierno y a la vida de la comunidad estatal, considerada desde el punto de vista de la existencia fundamental de ésta."¹

- Para el maestro Jellinek, "La constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su

¹ Citado por Feliciano Calzada Padrón, *Derecho Constitucional*. Edición actualizada, Editorial Harla, Pág. 138.

creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.”²

- Desde el punto de vista material, concebido por el creador de la teoría pura del derecho, Hans Kelsen, la Ley Suprema se constituye por los preceptos que instituyen la creación de normas jurídicas generales, primordialmente la creación de leyes incluyendo las normas que regulan el proceso legislativo, debe abarcar todas aquellas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutores judiciales; se refiere a ella como el documento solemne que sólo puede ser modificado por medio del proceso que él mismo establece para tal efecto.
- El político Fernando Lasalle, expone que no es precisamente un documento, puesto que vincula su vigencia a la representación en las fuerzas reales del poder.
- Carl Schmitt señala que generalmente la idea de una constitución verdadera se asocia a razones políticas, lo que conlleva a un ideal de Constitución, de esta forma, se tendrá como tal a la que corresponda a los postulados políticos de los partidos en lucha, quienes pueden incluso llegar a negar el nombre de Constitución a todas aquellas que no satisfagan sus aspiraciones.
- El jurista español García Pelayo definió a la Constitución como “Un complejo normativo establecido de una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática se establecen las funciones fundamentales del Estado, y se regulan los órganos, el ámbito de sus

² Citado por Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Trigésima Edición, México, Pág. 22.

competencias y las relaciones entre ellos. La Constitución es un sistema de normas”.³

- El maestro Burgoa señala: “...tomando como punto de referencia la Ley Suprema vigente de nuestro país, podemos aventurar una idea de constitución jurídico-positiva de índole político-social, mediante la conjunción de las materias que forman su esfera de normatividad. Así, nos es dable afirmar que dicha Constitución es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teología estatales; y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder político del Estado en beneficio de los gobernados.”⁴
- El Diccionario Jurídico Espasa dice: “constitución. (D.Co.)1), en sentido material, complejo de normas jurídicas fundamentales escritas o no escritas, que traza las líneas maestras de un ordenamiento jurídico. 2), en sentido formal, conjunto de normas legislativas que ocupa una posición especial y suprema en el ordenamiento jurídico y que regulan las funciones y los órganos fundamentales del Estado. Estas normas son formuladas por órganos legislativos especiales, o bien mediante procedimientos más rigurosos que los correspondientes a las leyes ordinarias...”⁵
- Finalmente, el maestro Emilio Rabasa señala que: “... podemos definir a la Constitución, de acuerdo con su finalidad, como el ordenamiento

³ Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Manuales de la Revista de Occidente, 7ª Ed, Madrid 1964, Págs. 419-421.

⁴ Ignacio Burgoa Orihuela, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1999, Pág. 328.

⁵ *Diccionario Espasa Jurídico*, Pág. 233.

jurídico que organiza y determina el ejercicio del poder político, garantizando así la libertad individual.⁶

Todo lo anterior hace difícil la tarea de establecer un concepto de Constitución que encierre a todo aquello que representa y, el valor que como Ley Fundamental se le atribuye. Por ello, considero que el concepto de Constitución no debe omitir, entre otras cosas, la estructura del sistema estatal, así como el establecimiento de límites al ejercicio del poder político y garantizar su vigencia mediante la implementación de sistemas de control que garanticen la actuación de los particulares frente al Estado y que al mismo tiempo aseguren el funcionamiento del mismo.

En este orden de ideas, a manera de conclusión se señala que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento supremo del país, que regula la estructura orgánica y funcional de las entidades, poderes u órganos del Estado, para garantizar la protección de las relaciones de los particulares frente al Estado.

PARTES

Los contenidos y partes de una Constitución son variables, sin embargo, tomando los elementos, a que hace referencia el apartado que antecede, como indispensables en el contenido de la Ley Suprema de un país, se analizarán las partes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente hasta nuestros días.

⁶ Emilio O. Rabasa, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, UNAM 2002, Págs. 2 y 3.

- **Dogmática**

La parte Dogmática de nuestra Constitución, llamada así por la doctrina, es la que encierra los valores fundamentales de los mexicanos y de todo ser humano que se encuentre dentro del territorio nacional.

Lo anterior toma mayor relevancia, si se toma en cuenta el artículo 1º de la Constitución Federal, el cual señala:

“Artículo 1º. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”⁷

De la transcripción se advierte que la Carta Magna, en su artículo primero, establece que en territorio nacional, todo individuo gozará de las garantías que la misma otorga y, sólo en los casos y con las condiciones que ella establece podrán restringirse o suspenderse.

Así, los valores expresados jurídicamente en nuestra Constitución, por ese sólo hecho, se convierten en derechos, los cuales son: subjetivos y primigenios, los cuales reciben también la denominación genérica de garantías constitucionales.

En este orden de ideas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Título Primero, Capítulo I, lo siguiente:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TITULO PRIMERO

⁷ Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO I
DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES”

• **Orgánica**

La parte orgánica de la Norma Fundamental comprende, entre otros aspectos, la creación del Estado, las formas de gobierno, los niveles de gobierno, la división de los poderes, los procedimientos de actuación, los medios que controlan el cumplimiento de los postulados de la propia Constitución, y la interpretación de los mismos.

También comprende los principios fundamentales como la Supremacía Constitucional, la División de Poderes, la Reforma de la Constitución y su inviolabilidad.

Lo anterior se encuentra previsto dentro de la estructura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el siguiente orden:

“TÍTULO PRIMERO

...

CAPÍTULO II

DE LOS MEXICANOS

CAPÍTULO III

DE LOS EXTRANJEROS

CAPÍTULO IV

DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS

TÍTULO SEGUNDO

CAPÍTULO I

DE LA SOBERANÍA NACIONAL DE LA FORMA DE GOBIERNO

CAPÍTULO II

DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO
NACIONAL

TÍTULO TERCERO

CAPÍTULO I

DE LA DIVISIÓN DE PODERES

CAPÍTULO II

DEL PODER LEGISLATIVO

SECCIÓN I

DE LA ELECCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONGRESO

SECCIÓN II

DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

SECCIÓN III

DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO

SECCIÓN IV

DE LA COMISIÓN PERMANENTE

SECCIÓN V

DE LA FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

CAPÍTULO III

DEL PODER EJECUTIVO

CAPÍTULO IV

DEL PODER JUDICIAL

TÍTULO CUARTO

DE LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

TÍTULO QUINTO

DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL

TÍTULO SEXTO

DEL TRABAJO Y DE LA PREVISIÓN SOCIAL

TÍTULO SÉPTIMO

PREVENCIONES GENERALES

TÍTULO OCTAVO

DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCIÓN
TÍTULO NOVENO
DE LA INVOLABILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN
ARTÍCULOS TRANSITORIOS⁸

**LA CONSTITUCIÓN COMO FORMA ORGÁNICA Y LIMITATIVA DEL PODER
POLÍTICO**

En el presente apartado y para los fines de este trabajo, sólo será relevante hablar del control del poder político, el cual se institucionaliza con la generación y organización del Estado a través de normas jurídicas.

En el intento de desentrañar la materia de estudio del presente apartado, considero oportuno señalar en primera instancia y con apego a lo señalado por el autor Max Weber que “el poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena.”⁹

Asimismo, la maestra Carla Huerta Ochoa señala que “El poder es indispensable si se le considera como fuerza necesaria para ejecutar las decisiones tomadas con autoridad por los detentadores de poder. Pero si bien la autoridad es un concepto estrechamente relacionado al de poder, no son una y la misma cosa. Considerando que el poder es la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre otros, y que actualmente éste se encuentra depositado en el ordenamiento jurídico, la autoridad es la legitimación en la materialización de éste, es decir, independientemente de su fuente es legítimo su ejercicio.”¹⁰

Por tanto, señala la misma autora que “...El Poder Político es una fuerza que se traduce en la posibilidad de decidir por terceros, de sustituir su voluntad,

⁸ *Ídem.*

⁹ Max Weber, *Economía y sociedad*, 2ª Edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1964, Pág. 696.

¹⁰ Carla Huerta, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Público*, 2ª Edición, UNAM, México 2001, Pág. 17.

de ordenar y ser obedecido en relación con cuestiones fundamentales para un Estado en virtud de una relación jerárquica de supra-subordinación.¹¹

En la doctrina liberal se expone la inquietud de instaurar, en un sistema jurídico organizado y supremo, los mecanismos necesarios para frenar el ejercicio arbitrario y consecuentemente ilegítimo del poder; al normar el ejercicio del poder político se obstaculiza el uso arbitrario del mismo.

La organización del ejercicio del poder político, da como resultado el establecimiento de un instrumento jurídico capaz de limitarlo, garantizando la libertad de los obligados bajo este instrumento, evitando que se origine un sistema autoritario o despótico.

Siguiendo al Doctor Carpizo, se puede decir que la Constitución se establece como un catalizador de los órganos del Estado que ven limitada su actuación a lo que expresamente les está concedido, sin la prerrogativa de atribuciones no conferidas en este instrumento previamente establecido y reconocido. Esto obedece a la naturaleza humana, que, una vez siendo depositaria del poder, no es capaz de limitarse voluntariamente, trayendo como consecuencia un abuso del poder institucionalizado.

El maestro Hermann Heller opina que la legitimidad de una Constitución no puede constreñirse a su nacimiento, ya que requiere de una justificación según principios éticos de derecho; siendo así que el documento escrito que se recoge es la decisión originaria de la comunidad política, asimismo es la base del poder, limita el ejercicio del poder político, estatuye derechos fundamentales de los gobernados y, al mismo tiempo, esta suprema voluntad de la comunidad política, priva sobre todo ordenamiento jurídico.

¹¹ Carla Huerta, *Op. Cit.*, Pág. 21.

La Constitución como forma orgánica, conlleva a una unidad política, presupone la existencia de una sociedad ya establecida y organizada, así, la organización que se verifica con el establecimiento de una Constitución es una organización de segundo grado, es decir, una estructura política se integra sobre una agrupación social preexistente, a la cual se va a organizar de manera racional y jurídica, proveyéndola de instituciones que le den forma al orden político. De esta forma se justifica la existencia de una Constitución, además de que se legitima si se le atribuye un carácter moral al fin político, para obtener un orden y establecer un bien común.

A manera de conclusión, podemos señalar que el poder político que da origen al Estado se organiza a través de un ordenamiento jurídico de carácter fundamental y supremo llamado Constitución. La Constitución se instituye como el instrumento orgánico que debe tener primacía sobre cualquier otra institución que el propio Estado, como concentrador del poder político, haya creado, lo anterior, por el fin mismo que persigue: es el marco en el cual deberán ajustar su estructura, organización y funcionamiento los poderes constituidos.

Consecuentemente, para establecer una relación armónica dentro de un Estado, es necesario establecer:

- Un sistema político donde las funciones del poder estatal se encuentren organizadas y limitadas en una Constitución;
- Un sistema de protección a la Ley Fundamental, que garantice la estabilidad y permanencia de sus prescripciones contra los posibles abusos en el ejercicio del poder por los órganos del propio Estado.

Tomando en cuenta las consideraciones antes vertidas, es necesario que los límites sean respetados voluntaria o involuntariamente.

Cabe advertir que es necesario mantener al poder político dentro de la esfera de las facultades concedidas por la ley, lo anterior en razón de que como ya se señaló, éstas facultades tienden a desbordarse por la simple naturaleza humana, cuando no se cuenta con un medio capaz de evitar que se contravenga la norma fundamental, o que permita la restauración del orden jurídico establecido cuando éste se quebrante.

PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

El maestro Tena Ramírez señala que la Supremacía Constitucional presupone dos condiciones: el poder constituyente es distinto de los poderes constituidos; y que la constitución es rígida y escrita.

Asimismo, que la separación y supremacía del poder constituyente respecto a los poderes constituidos responde a una necesidad lógica, y por otra parte actúa con diferencias de tiempo y de funciones.

“Cronológicamente el constituyente precede a los poderes constituidos; cuando aquél ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del Estado, para ser sustituido por los órganos creados. Desde el punto de vista de las funciones, la diferencia también es neta: el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos: éstos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente, sin que puedan en su carácter de poderes constituidos alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia.”¹²

Ahora bien, en un sentido amplio la rigidez de la Constitución implica que los poderes constituidos —especialmente el legislativo—, no sean capaces de modificar el propio Ordenamiento Supremo, lo cual se complementa con la

¹² Felipe Tena Ramírez, *Op. Cit.*, Pág. 12.

forma escrita, ya que si bien no es indispensable, es conveniente por motivos de seguridad y claridad.

Al respecto, el maestro Tena Ramírez en su libro *Derecho Constitucional Mexicano*, señala:

“Por la importancia del voto Marbury vs. Madison, que pronunció Marshal en 1803, transcribimos la parte en que su autor traza magistralmente el sistema de una Constitución rígida y escrita, como es la de Estados Unidos: "que el pueblo tiene derecho original para establecer para su futuro gobierno, los principios que en su opinión mejor logren su propia felicidad, es la base sobre la cual todo el sistema americano ha sido erigido. El ejercicio de ese derecho original requiere un gran esfuerzo, que no puede ni debe ser frecuentemente repetido. En consecuencia, los principios así establecidos se estiman fundamentales. Y como la autoridad de los cuales emana, es suprema y no puede obrar con frecuencia, la intención al establecerlos es que sean permanentes.

Esta voluntad original y suprema, organiza al gobierno y designa a sus diversos departamentos sus poderes respectivos. Puede marcarse un alto ahí o bien establecerse ciertos límites que no pueden ser procesados por ninguno de dichos departamentos.

El gobierno de los Estados Unidos encaja dentro de la última descripción. Los poderes del Legislativo quedan definidos y limitados; y para que esos límites no puedan ni equivocarse ni olvidarse, fue escrita la Constitución. ¿Con que objeto se consignan tales límites por escrito si esos límites pudieran en cualquier tiempo sobrepasarse por las personas a quienes se quiso restringir? La distinción entre gobiernos de poderes limitados y los poderes ilimitados, queda abolida si los límites no contienen a las personas, a las cuales han sido impuestos y si lo prohibido y lo permitido se equiparan. Este es un razonamiento

demasiado obvio para dejar lugar a dudas y lleva a la conclusión de que la Constitución controla cualquier acto legislativo que le sea repugnante; pues de no ser así, el legislativo podría alterar la Constitución por medio de una ley común.

Si el primer extremo de la alternativa es la verdad, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es una ley, si el segundo extremo de la alternativa es el verdadero, entonces las condiciones escritas son intentos absurdos por parte del pueblo, para limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitable. Ciertamente que todos aquellos que han elaborado constituciones escritas, las consideran como la ley fundamental y suprema de la nación y, en consecuencia, la teoría de todo gobierno de esa naturaleza tiene que ser que una ley del congreso que repugnará a la Constitución, debe considerarse inexistente. Esta teoría por su esencia misma, va imbibida en una constitución escrita y, en consecuencia, este tribunal tiene que considerarla como uno de los principios fundamentales de nuestra sociedad; no puede, pues, perderse de vista al seguir considerando el problema que se estudia.

Si una ley del Legislativo, contraviene a la Constitución es nula, a pesar de dicha nulidad ¿puede obligar a los tribunales a obedecerla o a ponerla en vigor? o, en otras palabras, a pesar de que no es ley ¿constituye una regla que tienen los mismos efectos que si fuera ley? Esto equivaldría a desechar de hecho lo que ya ha sido establecido en teoría y a primera vista parecería una cosa tan absurda que ni siquiera se prestará a discusión. Sin embargo, merecerá aquí ser estudiada con mayor atención.

Indudablemente, es de la competencia y del deber del poder judicial, el declarar cuál es la ley. Quienes aplican la regla a casos particulares, necesariamente tienen que establecer e interpretar esa regla. Si dos leyes están en conflicto una con otra, los tribunales tienen que decidir sobre cuál es aplicable. Así, una ley se opone a la

Constitución; si tanto la Ley, como la Constitución, pueden aplicarse a determinado caso en forma que el tribunal tienen que decidir este caso, ya sea conforme a la ley y sin tomar en cuenta la Constitución o conforme a la Constitución haciendo a un lado la ley, el tribunal tienen que determinar cuál de estas reglas en conflicto rige el caso. Esto es de la verdadera esencia del deber judicial.

Si los tribunales deben tomar en cuenta la Constitución y la Constitución es superior a toda ley ordinaria del Legislativo, entonces la Constitución y no tal ley ordinaria, tiene que regir en aquellos casos en que ambas serían aplicables.

Así, pues, aquellos que desechan el principio de que la Constitución tiene que ser considerada por los tribunales como la Ley Suprema, quedan reducidos a la necesidad de sostener que los tribunales deben cerrar los ojos con relación a la Constitución y mirar únicamente a la ley ordinaria.

Esta doctrina daría por tierra con el fundamento mismo de toda Constitución escrita. Establecería que una ley que de acuerdo con los principios y la teoría de nuestro gobierno, es completamente nula, sin embargo, en la práctica es completamente obligatoria. Establecería que si el Legislativo hiciera aquello que le está expresamente prohibido, este acto a pesar de la prohibición expresa, en la realidad de las cosas, produce efectos. Sería darle al Legislativo una omnipotencia práctica y real, al mismo tiempo que aparentemente se restringen sus poderes dentro de límites estrechos. Equivale a establecer límites y declarar al mismo tiempo que esos límites pueden ser traspasados a placer.¹³

Por tanto, la supremacía constitucional es uno de los principios indiscutiblemente incluidos en las constituciones contemporáneas, y es tema

¹³ *Idem, Op. Cit.*, Págs. 14 y 15.

clásico del derecho constitucional. En nuestro sistema jurídico se establece en el artículo 133 Constitucional, el cual señala:

“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.”¹⁴

De la interpretación literal del precepto antes transcrito, pudiera desprenderse la idea de que tanto la Constitución Federal, las leyes que emita el Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales se encuentran en un mismo plano jerárquico dentro del sistema jurídico mexicano.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de sus funciones, interpretó el numeral en estudio y determinó dar un mismo nivel jerárquico a las leyes federales y a los tratados internacionales, lo anterior encuentra sustento en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, cuyo rubro es: **“LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”**¹⁵

Siete años más tarde, el Supremo Tribunal interpreta el mismo precepto constitucional y sostiene el siguiente criterio:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

¹⁴ Ver *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁵ Ver *IUS 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P. LXXVII/99

Página: 46

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión ‘... serán la Ley Suprema de toda la Unión ...’ parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de ‘leyes constitucionales’, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en

esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.'. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: 'LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.'; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."¹⁶

Una vez que se había determinado el orden jerárquico de las disposiciones legales en el sistema jurídico, nuestro Máximo Tribunal, en la constante interpretación de preceptos constitucionales, acota el principio de supremacía constitucional que establece del numeral 133 de la Carta Magna, bajo el siguiente criterio:

¹⁶ *Idem.*

"Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIII, Marzo de 2001

Tesis: 1a. XVI/2001

Página: 113

**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO
NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO
133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE.**

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo

133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.”¹⁷

Por tanto, la Constitución Política de un Estado encabeza la cúspide de la citada jerarquía o pirámide jurídica, a la cual los demás ordenamientos deben estar subordinados, esto es, la Constitución representa el nivel más alto del sistema jurídico de una organización política.

La Constitución es la norma suprema pues además de que organiza a los poderes estatales y consagra la protección de las personas, da validez y unidad al sistema jurídico que rige en todo el Estado; de igual manera obliga a la totalidad de las normas del sistema jurídico mexicano a ser respetuosas y congruentes con la Constitución, a producirse o crearse con los procedimientos previamente establecidos.

La Constitución forma parte de un todo jurídico constituido por la legislación ordinaria, que se encuentra supeditada al carácter supremo de la Carta Magna. No se puede concebir un sistema jurídico con una Constitución a un mismo nivel, sino que debe formar parte de una estructura jerárquica de preceptos jurídicos.

Sin embargo, no puede pasar por alto que la validez de la Constitución como norma hipotética fundamental, se encuentra en la voluntad soberana del pueblo, quien se organiza como le parezca más conveniente, voluntad e intención que se manifiesta a través de un Congreso Constituyente y del Poder Revisor de la Constitución. Siendo así, la soberanía popular encuentra su manifestación jurídica en la supremacía constitucional.

Finalmente podemos señalar que el principio de supremacía constitucional implica que toda autoridad, en el ejercicio de su actividad, debe

¹⁷ *Ídem.*

estar sometida a la Constitución, porque toda competencia que se le atribuya es resultado de la voluntad popular y no podrá arrogarse más atribuciones o facultades que las que la Constitución le otorga, toda vez que se obliga a cumplirlas; lo anterior sin exclusión de autoridad; es decir, se trate de autoridad federal, estadual o municipal y, si se presentara acto de autoridad contrario a la Constitución debe ser atacado a través de los mismos medios que ella establece, pudiendo incluso ser declarado inconstitucional.

En este mismo sentido se puede afirmar que la Constitución es la norma que regula todas las materias que integran el sistema jurídico mexicano, en tanto que dota de competencia a toda autoridad federal, local o municipal, para regular cada materia en el ámbito de sus atribuciones.

En nuestro país tienen vigencia simultánea con la Constitución Federal, las leyes federales y las locales que se encuentran subordinadas a ella. Para dirimir las controversias entre particulares y entre órganos de gobierno existen los tradicionales fueros de procedimiento federal y común, asimismo, para dirimir las controversias entre órganos del Estado en sus distintas manifestaciones existe el artículo 105 constitucional y su Ley Reglamentaria que dan competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxima jerarquía dentro de nuestro sistema jurisdiccional, para resolver de las cuestiones de interés eminentemente nacional.

EL CONTROL CONSTITUCIONAL

Si consideramos a la Constitución como el ordenamiento jurídico supremo que organiza y determina el ejercicio del poder político, debemos tomar en cuenta que como ordenamiento supremo debe contemplar los medios por virtud de los cuales haga respetar el contenido de sus propios preceptos.

Lo anterior, en razón de que el poder político, en el afán de limitar su ejercicio, se convierte en objeto de control, sin embargo, cabe referir que el término *control* se explica mejor a través de sinónimos; algunos de los cuales aluden a actividades tales como revisar, verificar o comprobar.

En materia jurídica el control no se constringe únicamente a supervisar las actividades de otros o las propias, sino que simultáneamente establece métodos que eviten el ejercicio abusivo del poder; es decir, que se acaten las limitaciones establecidas. Su función, pues, no es solamente vigilar el respeto a los límites, sino también evitar el abuso del poder; imponer sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones.

El control existe por necesidad, ya que de otra manera sería posible atentar en contra de derechos fundamentales del hombre –garantías individuales– que deben ser protegidos; y respecto de los cuales no se puede permitir a los gobernantes que los violen a través del ejercicio arbitrario del poder, toda vez que la historia nos ha enseñado que cualquier forma pura de gobierno –Democracia, Aristocracia y Monarquía–, se transforma en impura –Demagogía, Oligarquía y Tiranía– cuya característica esencial es la ausencia total de control político.

Por ello, las normas jurídicas son la herramienta indispensable que establecen límites al poder político, al igual que determinan las relaciones entre los órganos del Estado, creando así un sistema de control.

LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

En la Carta Magna se encuentra un sistema de justicia constitucional que se encarga a los tribunales federales, los cuales tienen la tarea de velar por la supremacía constitucional. El control constitucional jurisdiccional se instituye para dirimir las controversias constitucionales, genéricamente hablando.

Nuestra Carta Magna consagra tres formas de controversias constitucionales, *lato sensu*, mediante las cuales los órganos jurisdiccionales dirimen cuestiones de tipo constitucional, que son:

- El juicio de amparo a cargo de los órganos del poder judicial de la federación, que protege prácticamente a todo orden jurídico nacional: desde los preceptos más elevados de la Constitución, hasta las disposiciones de un reglamento municipal, regulado por los numerales 103 y 107 de la Constitución Federal y su ley reglamentaria denominada Ley de Amparo.
- La controversia constitucional, en *estricto sensu*, está prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional y su Ley Reglamentaria, la cual sustancia y resuelve en única instancia la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y tiene por objeto resolver los conflictos de orden constitucional, que se susciten entre entidades, poderes u órganos, respecto de la constitucionalidad de sus actos o de normas generales, con excepción de los referidos a la materia electoral.
- La acción de inconstitucionalidad, prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional, tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal; a diferencia de la controversia constitucional, por reformas a la Norma Fundamental en agosto de 1996, no tiene la limitante de competencia en materia electoral.

La doctrina resulta abundante cuando se habla del juicio de amparo, sin embargo, cuando se trata de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad, no lo es tanto. Lo anterior se explica ya que los mencionados juicios constitucionales fueron resultado de una reforma al artículo 105 de la Constitución Federal en 1994.

No obstante lo anterior, nuestro Máximo Tribunal se ha pronunciado interpretando las diferencias que existen entre ambos medios de control constitucional, a saber:

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Agosto de 2000

Tesis: P./J. 71/2000

Página: 965

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda,

contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta."¹⁸

Estos tres instrumentos de justicia constitucional, se encuentran ya con plena vigencia en la Constitución Federal, aunque recordemos que hasta antes de 1994 la Suprema Corte de Justicia podía determinar la inconstitucionalidad de leyes mediante el mecanismo del juicio de amparo, con efecto de *desaplicación* de la ley al quejoso y también podían dirimirse controversias constitucionales, en estricto sentido, con base en el anterior artículo 105 que se refería a ellas aunque de una forma limitada.

¹⁸ *Idem.*

CLASIFICACIÓN

No obstante que el estudio del control de la constitucionalidad en México, es relativamente novedoso, la doctrina se ha dado a la tarea de clasificarlo y señalar que básicamente existen dos formas de control de la constitucionalidad:

Abstracto: Se trata de un control sin vinculación a la aplicación de la norma; la legitimación generalmente es objetiva. La impugnación no requiere de ningún tipo de relación subjetiva entre los legitimados y la norma, ya que se atacan vicios formales o materiales derivados del proceso de creación de la norma; el medio de control abstracto en el sistema jurídico mexicano lo constituyen la acción de inconstitucionalidad.

Ello es así, porque la referida acción es un medio de control abstracto, por virtud del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Constitución Federal, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica del ordenamiento supremo.

Concreto: Se refiere a una consulta que el juez o tribunal puede presentar para determinar si se aplica o no la ley, dependiendo de su constitucionalidad, es decir, no es necesariamente que la parte agraviada se inconforme, sino que basta con que la autoridad que debe aplicar la norma se percate de la posible inconstitucionalidad de la misma para que inicie el procedimiento para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma en cuestión, lo cual no se actualiza en el sistema jurídico mexicano

Los medios de control constitucional también se han clasificado en atención a:

- Los alcances de los efectos de las resoluciones: los cuales pueden ser relativos, esto es, que la resolución solamente surte efectos entre las partes; o bien, pueden ser generales, o *erga omnes*, si la resolución hace declaraciones generales, dependiendo de si se trata de una resolución de inaplicación o de nulidad de la norma declarada inconstitucional respectivamente.

En este caso, se debe tomar en cuenta el carácter vinculatorio de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de alguna norma respecto de las autoridades, dado que pueden obligar a todas, o bien únicamente a aquellas que intervinieron en el acto reclamado por el quejoso.

- El órgano que lleva a cabo el control, *versus*, por órgano político, jurisdiccional o por órgano mixto:

POR ÓRGANO POLÍTICO

Este medio de defensa de la Constitución lo lleva a cabo el Estado por conducto de un órgano que tiene tal característica, es decir, que a la vez determina y obedece la conducta del Estado y del que éste se vale directamente para el cumplimiento de sus fines.

Un ejemplo de lo anterior se desprende de la Segunda Ley Fundamental de 1936, respecto de la que el maestro Felipe Tena Ramírez, señala: “la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 35, se aprobó hasta abril de 36, en ella se estableció la institución llamada **Supremo Poder Conservador**, que en concepto de la mayoría de la asamblea

vino a ser 'el árbitro suficiente para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones', según lo habían anunciado en términos generales el artículo 4° de las Bases Constitucionales. La institución se aprobó por mayoría de un solo voto, contra la influencia de Santa Anna, quien no deseaba tener sobre sí un poder regulador de sus actos.

LEYES CONSTITUCIONALES

PRIMERA. ...

SEGUNDA. Organización de un supremo poder conservador

Art. Habrá un supremo poder conservador que se depositará en cinco individuos, de los que se renovará uno cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez, el que designare la suerte, sin entrar en el sorteo el que o los que hayan sido nombrados para remplazar. De la quinta vez en adelante saldrá el más antiguo.

2. El sorteo de que habla el artículo anterior, se hará por el senado el día 1° de agosto inmediato anterior a la revocación, y, si estuviere en receso, lo verificará el consejo de gobierno.

3. Tanto las elecciones bienales ordinarias, como las extraordinarias ulteriores, se harán de la manera siguiente:

I. Cada una de las juntas departamentales elegirá el número de individuos que deben nombrarse aquella vez.

II. Estas elecciones se harán siempre por todas las juntas en el mismo día: las ordinarias bienales, en 1° de octubre del año inmediato anterior a la renovación; las extraordinarias, para la primera elección total de los cinco y para remplazar por vacante, el día que les prefijare el supremo poder Ejecutivo.

III. La elección extraordinaria por vacante sólo tendrá lugar cuando ésta acaezca más de 6 meses antes de la renovación

periódica; en el caso contrario, se diferirá para el 1° de octubre en el que se llenarán los huecos.

IV. Verificada la elección a pluralidad absoluta de votos, remitirán las juntas, en pliego cerrado y certificado, por el correo inmediato siguiente, la acta de elección a la secretaría de la cámara de diputados.

V. La omisión de la elección el día prefijado y la de envío de la acta de ella que prescribe el párrafo anterior, será caso de responsabilidad para las juntas departamentales, según lo que prevenga la ley de la materia.

VI. El día 15 de noviembre inmediato anterior a la renovación bienal ordinaria, y a los cuarenta días de cualquier elección extraordinaria, abrirá los pliegos la cámara de diputados, y acto continuo formará lista de los que han sido nombrados y sin salir de ella, elegirá, a pluralidad absoluta de votos, una terna de individuos de cada hueco.

VII. Al día siguiente al de la elección de la terna o ternas, las pasará la cámara de diputados a la de senadores con todo el expediente de elecciones, y ésta, en el mismo día, elegirá un individuo de cada terna, publicará la elección, y la participará al supremo poder Ejecutivo para que avise de su nombramiento al electo o electos a fin de que se presenten a ejercer.

4. El individuo que acaba puede ser reelegido; pero en tal caso, podrá o no aceptar el encargo.

5. Se elegirán tres suplentes residentes en la capital, que tengan las mismas circunstancias que exige esta ley para los propietarios, y del mismo modo que éstos; renovándose en su totalidad cada elección bienal ordinaria.

6. Por el orden que sean elegidos entrarán a ocupar el lugar de los propietarios que falten; y mientras estén funcionando,

disfrutarán del mismo sueldo y de las mismas prerrogativas que dichos propietarios.

7. Sólo suplirán las faltas temporales o mientras se hace la elección por alguna vacante.

8. La elección para este cargo será preferente a cualquiera otra que no sea para la presidencia de la República, y el cargo no podrá ser renunciado, antes ni después de la posesión, sino por imposibilidad física, calificada por el congreso general.

9. Los individuos del supremo poder conservador, presentaran juramento ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, bajo la formula siguiente: '¿Juráis guardar y hacer guardar la Constitución de la República sosteniendo el equilibrio constitucional entre los poderes sociales, manteniendo o restableciendo el orden constitucional en los casos en que fuere turbado, valiéndose para ello del poder y medios que la Constitución pone en vuestras manos?' Después de la respuesta afirmativa del otorgante, añadirá el secretario la formula ordinaria: 'Si así lo hicieréis, Dios os lo premie, y si no, os lo demande.' Cuando el congreso no estuviere reunido, podrán jurar supletoriamente en el seno de sus corporaciones; pero repetirán el juramento luego que se abran las sesiones del cuerpo legislativo.

10. Cada miembro de dicho supremo poder disfrutará anualmente, durante su cargo, seis milpesos de sueldo: su tratamiento será el de excelencia.

11. Para ser miembro del supremo poder conservador se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento y estar en actual ejercicio de los derechos de ciudadano.

II. Tener el día de la elección cuarenta años cumplidos, de edad, y un capital (físico o moral) que le produzca por lo menos tres mil pesos de renta anual.

III. Haber desempeñado alguno de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la República, senador, diputado, secretario del Despacho, magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

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

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

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

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

Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

IV. Declarar, por excitación del congreso general, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.

V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

VI. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por

igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder Ejecutivo.

VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

VIII. Declarar, excitado por el poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

IX. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por el bien de la nación.

X. dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

XI. Calificar las elecciones de los senadores.

XII. Nombrar, el día 1° de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.

13. Para cualquier resolución de este supremo poder se requiere indispensablemente la absoluta conformidad de tres de sus miembros por lo menos.

14. Toda declaración que haga el supremo poder conservador, toda resolución que tome, no siendo de las especificadas en el artículo 12, y aunque sea de ellas, si la toma por sí y sin la excitación que respectivamente se exige para cada uno de dichos artículos, es nula y de ningún valor.

15. Toda declaración y disposición de dicho supremo poder conservador, dada con arreglo a las disposiciones precedentes, y citando la respectiva, debe ser obedecida al momento y sin replica

por todas las personas a quien se dirija y corresponda la ejecución.

La formula desobediencia se tendrá por crimen de alta traición.

16. Los miembros de este supremo poder, durante el tiempo de su cargo, y dentro de los dos años inmediatos siguientes, no pueden ser elegidos para la presidencia de la República, ni obtener empleo que no les toque por rigurosa escala, ni ser nombrados para ninguna comisión, ni solicitar del gobierno ninguna clase de gracia para sí, ni para otro.

Tampoco pueden ser electos diputados en el tiempo que señala el artículo 42 de la ley de 30 de noviembre último.

17. Este supremo poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

18. Si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hará ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguirá ésta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados.

19. Este supremo poder residirá ordinariamente en la capital; pero en el caso de que la seguridad pública, o la suya exija su traslación a otro punto cualquiera de la República, podrá acordarla o verificarla por tiempo limitado.

20. El día 1° de cada bienio elegirá el supremo poder conservador, entre sus individuos, un presidente y un secretario, pudiendo reeligir a los que acaban.

21. Se dirigirán el secretario de todas las comunicaciones de los otros poderes.

22. Todas las discusiones y votaciones de este cuerpo serán secretas, haciéndose las segundas por medio de bolas negras y blancas.

23. Aunque se destinará un salón correspondiente en el palacio nacional, no tendrá días ni horas, ni lugar preciso para sus cesiones, y el presidente las empezará, cuando convenga, por medio de esquelas citatorias a sus compañeros, en que especificará las dichas circunstancias.”¹⁹

POR ÓRGANO JURISDICCIONAL

Su principal característica radica en confiar al Poder Judicial el control de la constitucionalidad, de tal modo que la atribución de la función controladora de la constitucionalidad se otorga a un órgano que se caracteriza por el ejercicio de la función judicial, es decir, la resolución de conflictos y la interpretación de la normas.

El órgano judicial goza, por otra parte, de una independencia que se caracteriza por su imparcialidad y su conocimiento del ordenamiento jurídico, convirtiéndose así en un órgano idóneo para realizar el control de la constitución, que garantiza la realización de un verdadero proceso y bajo estricto apego a la Carta Magna.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Agosto de 1999

¹⁹ Felipe Tena Ramirez, *Leyes Fundamentales de México*, 1808-1999, Editorial Porrúa, México 1999, Pág. 202.

Tesis: P./J. 73/99

Página: 18

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expreso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.”²⁰

En efecto, si bien es cierto que resulta conveniente que sea el Poder Judicial al que se le asigne constitucionalmente de manera exclusiva la defensa de la Constitución, no es menos cierto que el hecho de que sus miembros sean nombrado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con ratificación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, le resta credibilidad a sus

²⁰ Ver *IUS 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

resoluciones, cuando en un caso concreto, se vean involucrados intereses del Presidente.

POR ÓRGANO MIXTO

En este caso, la defensa de la Constitución se efectúa por medio de un órgano cuya naturaleza es tanto política como jurisdiccional, o bien, por la acción conjunta de un órgano político y uno judicial, de tal manera que parte de la Constitución es defendida políticamente frente a ciertos actos de autoridad y parte, judicialmente frente a otra clase de actos.

Un ejemplo de defensa de la constitución por órgano mixto se advierte del voto particular esgrimido por Mariano Otero al instruir el acta de reforma de 1847, el cual se caracteriza por la existencia del juicio de amparo para la defensa judicial de la integridad de la Constitución, por lo que hacía a los derechos públicos individuales; y por la existencia de un sistema de carácter político encomendando al Congreso Federal y a las Legislaturas de los Estados para la defensa de la constitución contra agresiones de leyes federales o locales.

Lo anterior, se encuentra previsto en los artículos del 22 al 25 del Acta de Reforma de 1847, los cuales señalan:

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

Art. 23.- Si dentro de un mes de publicada la ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el presidente, de Acuerdo a su Ministerio, o por diez Diputados o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas,

las que dentro de tres meses y precisamente en un mismo día, darán su voto. Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las legislaturas.

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

Art. 25.- Los tribunales de la federación para proteger a “cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le conceden esta constitución y las leyes constitucionales, contra todos ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estado, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que versa el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.”²¹

²¹ . Felipe Tena Ramirez, *Op.Cit.*, Pág. 474 y 475.

CAPÍTULO II
EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA
CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO

EL JUICIO DE AMPARO

INTRODUCCIÓN

Resultaría prácticamente imposible abordar en el presente capítulo, todos los aspectos y particularidades del juicio de amparo, por lo que, la pretensión del mismo es esbozar un breve panorama que permita asomarnos de manera genérica a la institución del juicio de garantías mexicano.

El juicio de amparo nace para proteger al gobernado de los actos de autoridad que vulneran su esfera jurídica, esto implica, evidentemente, sujetar a la autoridad a actuar con estricto apego a las disposiciones constitucionales y legales; por lo que dicho juicio es de trascendental importancia en la construcción de un Estado de Derecho y del desarrollo del control constitucional en el sistema jurídico mexicano.

La doctrina ha clasificado al juicio de amparo como un medio de control constitucional jurisdiccional mediato indirecto, bajo los argumentos de que el mismo protege en primera instancia, y de manera directa, al gobernado –por un acto de autoridad que considera violenta su esfera jurídica–, y en segunda instancia, y de manera indirecta, los preceptos de la Carta Magna.

Dentro de los medios de control constitucional en México, el juicio de amparo es el más característico, surgió con este nombre en la Constitución de Yucatán de 31 de marzo de 1841, cuya autoría principal se le atribuye al jurista y político yucateco Don Manuel Crescencio Rejón.

El maestro Burgoa señala que Don Manuel juzgó conveniente la inserción en la Carta Magna de varios preceptos que instituyan diversas garantías individuales, sin embargo, lo que significó verdaderamente un progreso en el sistema jurídico fue la creación del medio controlador o conservador del régimen constitucional ejercido por el Poder Judicial, dando a éste competencia para conocer de todo juicio de amparo contra actos del gobernador del estado o de las legislaturas que entrañaran una violación al Código Fundamental, de tal modo que la idea original no configuraba un medio completo o integral de control constitucional.

Sin embargo, surge al ámbito nacional con el Acta de Reformas de 1847, ya que hasta esa fecha la defensa de la Constitución se otorgaba a un órgano político, como lo era el Supremo Poder Conservador; más tarde con el juicio de amparo a nivel federal, surgen las ideas de control de la Ley Fundamental por órgano jurisdiccional.

EL JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo se estableció definitivamente en el proyecto presentado por el jurista Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847 a la Constitución Federal de 1824, a través de su celebre "*voto particular*" de 5 de abril del propio año, el cual señala:

“... es indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación al Pacto federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero, para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunscripción; además se establece que la mayoría de las

Legislaturas de los Estados tenga el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso general son o no anticonstitucionales. De esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el árbitro supremo de nuestras diferencias y el verdadero poder conservador de las instituciones. Si hay todavía otro medio más eficaz de robustecer el principio federativo, si se conoce otra mejor garantía de las libertades de los cuerpos confederados, yo no la propongo, porque no la conozco.

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

dejan a las leyes constitucionales la determinación de este punto. Sobre él, en fin, manifestaré que a mi juicio también se necesita extender un poco más la acción del Poder Federal de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución federal; y sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el cuerpo político un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial".²²

Posteriormente a la Acta de Reforma de 47, la Constitución de 1857, emanada del Plan de Ayutla, tomando en cuenta las doctrinas imperantes en la época de su promulgación –liberalismo e individualismo–, sostuvo que el individuo y sus derechos siempre deberían ser respetados.

La Comisión del Congreso Constituyente de 1856-57 pugna porque fuese la autoridad judicial la que proveyese la protección de la Ley Fundamental en los casos concretos en que se denunciase por cualquier particular alguna violación a sus mandamientos y mediante la instauración de un verdadero juicio, en que los fallos no tuvieran efectos declarativos generales.

"El artículo 102 del proyecto original, después de discutido se dividió definitivamente en tres preceptos, los que a su vez, se refundieron en dos que hubieren llegado a ser los artículos 103 y 104 de la Constitución Federal de 1857. Conforme a su texto se conservó la intervención del jurado popular para calificar el hecho infractor de la Ley Fundamental. Sin embargo, al expedirse ésta se suprimió dicho jurado, para atribuir la competencia exclusiva de conocer de todas las controversias que se susciten por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales o que vulnerarán el régimen federal, a los tribunales de la federación(art. 101), eliminándose así la ingerencia en dicha materia de los tribunales de los Estados y

²² ídem.

consignándose en el artículo 102 los principios cardinales que informan al sistema de protección constitucional por órgano y por vía jurisdiccional, como son los de iniciativa de la parte agraviada, la substanciación judicial del procedimiento y la relatividad de los fallos correspondientes²³

En la evolución del juicio de amparo cabe señalar que fue reglamentado por diversos ordenamientos; en un inicio se apoyó en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, luego se promulgaron las Leyes de Amparo de 1861, 1869 y 1882, posteriormente los Códigos de Procedimientos Civiles Federales de 1897 y 1908 se vieron enriquecidos por la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia, convirtiendo al juicio de garantías en un proceso efectivo contra las autoridades que violentaban los derechos individuales de los gobernados, en especial la vida y la libertad.

La Constitución de 1917, en sus artículos 103 y 107, consagró la institución del juicio de amparo con la interpretación que hiciera la Corte del precepto 14 constitucional; el cual fue reglamentado por la Ley de 1919 y actualmente lo es por la Ley de Amparo del 10 de enero de 1936.

Asimismo y sin olvidar las múltiples reformas a la Ley de Amparo diremos que las mismas han sido encaminadas a abatir el rezago que se produjo por la concentración de los juicios judiciales, tanto en los juzgados federales como en la Suprema Corte de Justicia.

Por ejemplo, la reforma a la Ley de Amparo de 1951 creó a los Tribunales Colegiados de Circuito con el propósito de reducir la carga a la Suprema Corte en el conocimiento de los juicios de amparo, y con la reforma de 1968 se hizo una redistribución de los mismos, creando más Tribunales Colegiados y dejando al Alto Tribunal el conocimiento sólo de los juicios de

²³ *Ídem. Op. Cit.*, Pág. 122 y 123.

amparo de mayor importancia. Esta tendencia de aminorar la carga de trabajo a la Suprema Corte sobre juicios de amparo, donde se reclaman generalmente cuestiones de legalidad, se vio reforzada con la reforma de 1988 y de forma determinante con la reforma constitucional de 1994.

El juicio de amparo como medio de control constitucional ha trascendido las fronteras y ha sido ejemplo de muchos países en el establecimiento de sus sistemas de protección de derechos individuales, entre otros, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

En el sistema jurídico mexicano, los artículos constitucionales que dan el fundamento de la procedencia y principios que rigen al juicio de amparo, señalan:

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

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

- I. El Juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;
- II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial

sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

En el Juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra

sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales; y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje, o por el Tribunal

Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador

General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una

para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;

XV. El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público;

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria;

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo

hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare, y XVIII. Derogada.”²⁴

Como se advierte de la transcripción anterior y, como ya se señaló, el juicio de amparo tiene como finalidad esencial la protección de los derechos del gobernado, extendiendo su tutela al contenido integral de la Constitución a través de la garantía de legalidad consagrada en los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal, los cuales en la parte que interesa, señalan:

“Artículo 14. ...

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...²⁵

Del numeral 14 de la Carta Magna, se desprende la garantía genérica de audiencia, la cual se integra mediante la conjunción de cuatro garantías específicas de seguridad jurídica, a saber:

- A quien se pretenda privar de un bien jurídico tutelado por la ley, se siga un juicio;

²⁴ Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

²⁵ *Ídem.*

- Que dicho juicio se substancie ante los tribunales previamente establecidos;
- Que se observen las formalidades esenciales del procedimiento, y
- Que el fallo se dicte conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho o circunstancia que hubieren dado motivo al juicio.

En esa virtud, se debe partir de la premisa de que la presente garantía de seguridad jurídica es el conjunto de modalidades a que tiene que sujetarse cualquier acto de autoridad para producir, válidamente, la privación de derechos en la esfera del gobernado, lo que se traduce en una serie de requisitos, condiciones o elementos que deben ser satisfechos para no violar la misma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto ha sostenido los siguientes criterios jurisprudenciales:

“Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XI, Mayo de 1993

Tesis:

Página: 335

GARANTÍA DE AUDIENCIA. ES INTRASCENDENTE EL NIVEL DE JERARQUÍA QUE TENGA LA AUTORIDAD QUE LA CONCEDE. La intención del constituyente al establecer la garantía de audiencia en favor del gobernado que es molestado por un acto de autoridad, es la de que tenga la oportunidad de defenderse, ofrecer pruebas para

combatir ese acto de autoridad previamente a la privación de algún derecho; sin que tal garantía revista tanto importancia en cuanto al nivel de jerarquía que tenga la autoridad que la conceda, lo cual es intrascendente para los efectos de la referida garantía constitucional, pues ésta se estima satisfactoriamente cumplida cuando se otorga la oportunidad de ser oído y ofrecer pruebas en su defensa al gobernado, previo a cualquier acto de privación de algún derecho.”

“Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XI, Enero de 1993

Tesis:

Página: 263

GARANTÍA DE LEGALIDAD. QUE DEBE ENTENDERSE POR. La Constitución Federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la Constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.”

“Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIII, Junio de 1994

Tesis:

Página: 529

AUDIENCIA GARANTÍA. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN, NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO. Aunque del texto del artículo 14 constitucional pudiera inferirse que siempre que la autoridad se apegue al contenido de la ley aplicable, la garantía de audiencia no puede conculcarse; lo cierto es que tal derecho subjetivo público consiste en la oportunidad que debe concederse al particular para que intervenga y pueda así defenderse, rindiendo pruebas y vertiendo alegatos que sustenten tal defensa. Por lo tanto, aunque la ley que funde al acto no establezca la obligación de oír al afectado, antes de privarlo de sus derechos, la autoridad debe respetar la aludida garantía y oírlo en defensa, porque en ausencia del contenido de tal obligación para la responsable dentro de la Ley está el imperativo del artículo 14 constitucional.”

En este orden de ideas, cabe señalar que el mismo Alto Tribunal ha sostenido que cuando los actos no trasciendan de manera inmediata a la esfera jurídica de los particulares, la fundamentación y motivación se cumple conforme a la tesis de jurisprudencia siguiente:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 50/2000

Página: 813

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.

Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.”²⁶

Por otra parte, del numeral 16 de la Constitución Federal se desprende que la garantía genérica de legalidad obliga a toda autoridad de cualquier orden o nivel de gobierno, a fundar y motivar los actos que en razón de sus funciones emita.

En este orden de ideas, la competencia de la autoridad para emitir un acto, debe estar determinada en la ley que la rige; en ella se fijan sus facultades y no podrá actuar más allá de los límites que las normas constitucionales y legales determinen como su ámbito de competencia.

²⁶ Ver *IUS 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, la fundamentación consiste en la obligación de la autoridad que emite el acto de citar los preceptos legales en que apoya su actuación, esto es, que tal disposición prevea la situación concreta de derecho, para la cual sea procedente la realización del acto.

Por su parte, la motivación consiste en la expresión de las causas inmediatas, razones particulares o circunstancias especiales que demuestren la adecuación de la hipótesis contenida en las disposiciones legales que sirvieron de fundamento para emitir el acto de que se trate.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido los criterios siguientes:

“Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-II, Febrero de 1995

Tesis: VI.2o.718 K

Página: 344

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV-II, Febrero de 1995

Tesis: II.2o.P.A.260 K

COMPETENCIA TERRITORIAL. FUNDAMENTACIÓN. El artículo 16 constitucional exige la existencia de una norma jurídica que faculte a la autoridad para realizar el acto (competencia) y la cita de hechos y preceptos de derecho que lo rigen (fundamentación y motivación) que otorguen facultades a la autoridad para actuar y dicha actuación se ejercita dentro del marco territorial específico que le corresponda, en virtud de que es la competencia el primer supuesto para la emisión del acto de molestia, por lo que eximir a la autoridad del deber de fundar su competencia, priva al particular de conocer las normas legales en que el órgano público basó el acto que molesta su esfera jurídica y, en su caso, controvertirla si ésta no está ajustada a derecho, de ahí que no basta que exista una norma de derecho positivo que otorgue facultades a la autoridad, sino que es preciso que se hagan del conocimiento del particular todos aquellos supuestos normativos en que la autoridad sustentó su actuación para emitir el acto de molestia.²⁷

Respecto a la fundamentación y motivación de los actos de autoridad legislativa nuestro Supremo Tribunal ha sostenido el criterio jurisprudencial P.C/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo V, junio de 1997, página 162, que señala:

"PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO. La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (Apéndice 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y

²⁷ *Ídem.*

motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea necesario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que faculden al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos.²⁸

De lo anterior se advierte que el estudio y análisis del juicio de amparo resulta complejo debido a que no es una unidad, sino que representa una acumulación de varias instituciones procesales que no fueron establecidas originalmente por los Constituyentes de 1857 y 1917; sin embargo, con el desarrollo del juicio de garantías, en la actualidad, el particular puede impugnar casi la totalidad de los actos de cualquier autoridad así considerada.

CONCEPTO

Para estar en la posibilidad de arribar al concepto de juicio de amparo, considero oportuno hacer las siguientes precisiones:

De los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que el juicio de amparo es un proceso a través del cual se pretende dejar sin efectos actos de autoridad que afectan la esfera jurídica del gobernado y con ello se conculcan las disposiciones constitucionales.

²⁸ *Ídem.*

Asimismo, que los tribunales federales serán quienes conozcan del juicio de garantías, tomando como premisa el hecho de que la substanciación sea llevada a cabo por la persona afectada en su esfera jurídica, por el acto de autoridad y quien tiene la pretensión de que se le otorgue la protección de la justicia federal.

El Maestro Juventino V. Castro, señala:

“En tratándose del amparo, es tanto más útil el intentar su definición cuanto que se requiere tener en mente sus principales características —algunas muy particulares—, para facilitar su cabal captación a lo largo de su estudio.

Pero la definición que proporcione del amparo es más una descripción o explicación de sus elementos esenciales, que una fórmula ajustada al ideal lógico de precisar su género próximo y su diferencia específica, aún cuando no carezca totalmente de estos requisitos.

Esta es mi concepción:

El amparo es un proceso concentrado de anulación —de naturaleza constitucional— promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federales ya *estadales*, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada —si el acto es de carácter positivo—, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo.”²⁹

²⁹ Juventino V. Castro, *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, Décimo Segunda Edición, México 2002, Pág. 355.

Para el Doctor Ignacio Burgoa el juicio de amparo es:

“...Un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu), que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine”.³⁰

El Maestro Alfonso Noriega Cantú, señala que:

“... Es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación”.³¹

Para el Maestro Alberto del Castillo del Valle “...el amparo es un proceso de defensa constitucional que se ventila ante los tribunales federales, previa la instancia de la parte agraviada dando lugar a la substanciación de un juicio en que se dicta una sentencia que surte efectos exclusivamente en la esfera jurídica de quien participa en ese juicio”³²

El diccionario Jurídico Mexicano, editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, establece que:

³⁰ Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, Trigésima sexta Edición, México 1999, Pág. 173.

³¹ Alfonso Noriega Cantú, *Lecciones de Amparo*, Editorial Porrúa, Tercera Edición vol. I México 1999, Pág. 65.

³² Alberto Del Castillo Del Valle, *Primer Curso de Amparo*, Editorial EDAL, 1998, Pág. 40

“El Juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia de impugnación de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que estas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.”³³

Tomando en cuenta lo anterior, arribamos a la conclusión de que el juicio de amparo es un medio jurídico de protección o tutela de la Constitución, a través del cual se somete a consideración del Poder Judicial Federal el estudio de la legalidad y constitucionalidad de los actos de autoridad así considerada –judicial, administrativa o legislativa, etc.– que se emitan en agravio de la esfera jurídica del gobernado, y que tiene como finalidad la nulidad de dichos actos y la consecuente reposición del quejoso en el goce de sus garantías violadas.

NATURALEZA JURÍDICA

Como se desprende del artículo 107 de la Constitución Federal, citado en párrafos anteriores, conocen del juicio de amparo el Tribunal Unitario de Circuito (amparo directo: procede contra sentencias definitivas, laudos arbitrales y resoluciones que sin ser sentencia definitivas ni laudos, ponen fin al juicio), o bien el Juzgado de Distrito (amparo indirecto: procede contra toda la demás gama de actos de autoridad, leyes, tratados internacionales, reglamentos administrativos, actos de autoridad administrativa en funciones de tal o resolviendo recursos administrativos, actos de tribunales judiciales, administrativos o laborales que no constituyan aquellos que dan pauta al amparo directo y actos que importen invasión de competencias), por tanto para

³³ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Coeditado UNAM, Porrúa, Novena Edición, México 1996, Tomo A-CH, Pág. 157

estudiar la naturaleza jurídica del amparo, atenderemos por separado la división del juicio de garantías antes señalado:

La primera interrogante que surge al llevar a cabo el estudio de la naturaleza jurídica del juicio de amparo, es si el juicio de garantías debe ser considerado propiamente como un juicio o bien como un recurso.

El maestro Burgoa señala que el recurso:

“... supone siempre un procedimiento anterior, en el cual haya sido dictada la resolución o proveído impugnados, y su interposición suscita una *segunda o tercera instancia*, es decir, inicia, un segundo o tercer procedimiento, seguido generalmente ante órganos autoritarios superiores con el fin de que éstos revisen la resolución acatada, en atención a los agravios expresados por el recurrente. El recurso, por ende, se considera como un medio de prolongar un juicio o proveídos por el atacados, bien sea confirmándolos, modificándolos o revocándolos. ...Siendo la revisión un acto por virtud del cual se ‘vuelve a ver’ (apegándonos al sentido literal y etimológico del vocablo) la ley adjetiva y sustantiva de la materia de que se trate, es evidente que el recurso, que tiene como objeto esa revisión especificada en las hipótesis procesales ya apuntadas, implica un mero *control de legalidad*.

No sucede lo mismo con el amparo, pues como ya hemos dicho, su fin directo no consiste en revisar el acto reclamado, es decir, en volverlo a considerar en cuanto a su procedencia y pertinencia legales, sino en constatar si implica o no violaciones constitucionales, en los casos previstos en el artículo 103 de la Ley Fundamental. El amparo de acuerdo con su naturaleza pura, no pretende establecer directamente si el acto autoritario que le de nacimiento se ajusta o no a la ley que lo rige, sino si engendra una contravención al orden constitucional, por lo que se considera un medio de control de constitucionalidad, a diferencia del recurso que es un medio de control de legalidad.

Dada la radical diferencia que media entre la finalidad tutelar del amparo y la del recurso, se suele llamar al primero, como lo ha hecho la Suprema Corte en varias ejecutorias, un '*medio extraordinario*' de impugnar jurídicamente los actos de las autoridades del Estado, pues solo procede cuando existe una contravención constitucional en los consabidos casos contenidos en el artículo 103, contrariamente a lo que acontece con el segundo, que es un medio ordinario, es decir, que se suscita por cualquier violación legal en los términos especificados por el ordenamiento correspondiente y con independencia de cualquier infracción a la Ley Suprema.³⁴

En efecto, por juicio se entiende una serie de actos interrelacionados, que van de una demanda a una sentencia. Dentro del juicio, se presentan diversas figuras e instituciones jurídicas, entre ellas los recursos, que en última instancia, forman parte del juicio mismo.

Asimismo, el dictado de una sentencia en que se dirime la cuestión contenciosa planteada al juez, es otra de las características que identifican al juicio. Pudiera decirse que la misma idea de controversia o contienda judicial, es materia de identificación del juicio.

A su vez, el recurso (en sentido estricto) es un medio de impugnación de una resolución vertida en un juicio; a fin de que, preferentemente, el órgano superior jerárquico del juez que dictó la resolución atacada, estudie si se dictó con apego a derecho, o bien, contraviene la ley que regula el juicio de referencia, lo anterior para estar en la posibilidad de confirmar, modificar o revocar la resolución que haya sido recurrida.

Ahora bien, el juicio de amparo indirecto representa propiamente un juicio que se inicia con una acción que da pauta a la formación de un expediente autónomo, en que se dictan resoluciones que no dependen de otra

³⁴ Ignacio Burgoa, *Op. Cit.*, Pág. 178.

instancia procesal. En este expediente, se desarrollan diversos actos procesales de las partes y de terceros (juez, peritos, testigos, etc.), que dan forma a una controversia independiente de cualesquiera otra ofreciéndose pruebas, y desahogándose una audiencia en que se dirime la controversia planteada.

Contra la sentencia que se dicta en ese juicio procede el recurso de revisión, o sea, se da pauta a una segunda instancia, merced a la cual se estudia si el juzgador apegó sus actos a la Ley o si violó el procedimiento, así también se determina si la resolución que dictó resuelve en estricto sentido la litis planteada.

Tomando en cuenta lo anterior, podemos decir, a manera de conclusión, que el juicio de amparo indirecto constituye un verdadero juicio.

Por su parte, en el juicio de amparo Directo o uni-instancial, estamos en presencia de un recurso extraordinario, pues por medio de él se busca anular un acto que atente contra las garantías individuales previstas en la Constitución, tendiente a estudiar el apego que haya tenido el juez de primera o segunda instancia (federal o local) con la Constitución, pero sin que puedan aportarse mayores elementos probatorios que los que ante el juez natural se hayan ofrecido, admitido y desahogado.

Vale recordar que el amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pusieron fin al juicio, por lo que la autoridad responsable ha entrado al análisis de una controversia judicialmente planteada y la ha dirimido, promovándose el amparo contra la resolución dictada por esa autoridad con facultades jurisdiccionales.

En este orden de ideas, el tribunal de amparo se limita a analizar si hubo apego con el texto de la ley secundaria o si, por el contrario, se contravino

ésta, afectándose así la garantía de legalidad prevista en los artículos 14 (en materia procesal penal inscrita en el tercer párrafo y en materia procesal civil, administrativa y laboral en el cuarto párrafo) y 16 de la Constitución Federal.

A través de esta garantía, como ya se señaló, se obliga a la autoridad estatal a apegar sus actos a las leyes secundarias y cuando no lo hacen, podrá promoverse juicio de amparo en que se impugne la sentencia definitiva, laudo arbitral o resolución que haya puesto fin al juicio, para que se anule por esa contravención a la ley secundaria, violando en consecuencia la garantía de legalidad.

A partir de esa idea, se confirma que la naturaleza del amparo directo es la de un recurso extraordinario, por lo que algunas personas lo consideran instancia.³⁵

El maestro Burgoa sobre el amparo directo sostiene que "...dicho amparo coincide con el recurso de casación en su procedencia y teología, pues es susceptible de entablarse contra sentencias definitivas por vicios de ilegalidad *in judicando* e *in procedendo*. Las decisiones que en él emiten los órganos de control (Suprema Corte y Tribunales Colegiados de Circuito) en substancia 'casan' o invalidan el fallo impugnado por contravenir éste la garantía de legalidad bajo cualquiera de los vicios apuntados, produciéndose, como en la casación, el re-envío al tribunal *ad quem* o tribunal responsable para que éste, dejando insubsistente la sentencia anulada, dicte una nueva ajustándola al alcance del fallo protector o invalidatorio. Por ende, ni la Suprema Corte ni los Tribunales Colegiados de Circuito en el amparo directo o uni-instancial tienen jurisdicción plena para sustituirse íntegramente al referido tribunal *ad quem*, debiendo éste pronunciar nuevo fallo que estará vinculado *total o parcialmente* a la sentencia de amparo en el caso de errores *in*

³⁵ Véase la unidad tres del libro, *Primer Curso de Amparo*, del maestro Alberto Del Castillo Del Valle, en la cual argumenta que el juicio de amparo directo e indirecto gozan de una naturaleza distinta.

procedendo. Además, la substanciación del amparo directo guarda estrecha semejanza con la tramitación con el recurso ordinario de apelación, sin configurar un verdadero juicio autónomo. Podría afirmarse, igualmente, que dicho tipo procedimental de amparo implica en el fondo una tercera instancia o una instancia más, en sus respectivos casos, del juicio en que se hubiese dicho la sentencia definitiva reclamada. Toda estas reflexiones nos inducen a creer que el amparo directo, aunque conserve la designación de 'juicio', desde el punto de vista de su procedencia, teleología y substanciación procesal, entrañan un *recurso extraordinario*, similar a la casación al través del cual se ejercita el control de legalidad contra la indicada especie de actos de autoridad (amparo casacional).³⁶

OBJETIVO

El artículo 1º de la Ley de Amparo establece que el juicio de garantías tiene por **objeto** resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; asimismo, por leyes o actos que invadan la esfera de competencia de las autoridades federales o locales.

El amparo tiene como finalidad la protección constitucional del ciudadano que considere fueron violadas sus garantías individuales con la ley o el acto de una autoridad y cuya sentencia tiene por efecto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

A fin de dar una visión más amplia del juicio de amparo en general, es conveniente resaltar las particularidades que se encuentran en algunas de las diversas funciones del juicio de garantías.

³⁶ Ignacio Burgoa, Op. Cit., Pág. 180.

a) Tutela de la libertad personal:

Similar a la función del *habeas corpus*, el juicio de amparo puede ser promovido en contra de actos que impliquen ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro de alguno de los actos establecidos por el artículo 22 de la Constitución Federal. En estos supuestos están legitimados para promover el amparo el agraviado, inclusive un menor de edad, en su nombre, siempre que se encuentre imposibilitado para promover el amparo.

De acuerdo con el artículo 22, fracción II, de la Constitución Federal la demanda de amparo en los casos señalados en el párrafo que antecede, podrá interponerse en cualquier tiempo, la acción no está sujeta a plazo preclusivo e incluso en cualquier día y hora aunque sean inhábiles.

b) Combate de las leyes inconstitucionales:

El amparo contra las leyes inconstitucionales ha evolucionado de tal forma que en la actualidad es posible que un particular pueda solicitar que el legislador sea llamado a juicio con el carácter de autoridad demandada.

En la Constitución de 1857, el legislador sólo permitió que se impugnara la inconstitucionalidad de una ley mediante el acto de aplicación; con la Ley de Amparo actual se permite que se impugnen leyes auto aplicativas al establecer como supuesto de impugnación, a través de amparo, la expedición y promulgación de una ley que causará agravio a un quejoso. La Constitución de 1917 instituyó este sector del amparo, estableciendo de igual forma el aspecto más importante de este tipo de juicios "la relatividad de las sentencias del juicio de amparo".

Corroborar lo anterior, la tesis cuyo rubro y texto es el siguiente:

“Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXXIII

Tesis:

Página: 783

AMPARO CONTRA LEYES AUTOAPLICATIVAS. Los artículos 103 constitucional, fracción I y 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, establecen la procedencia del amparo contra leyes o contra actos de autoridades que violen las garantías individuales, y los artículos 22, fracción I, 73, fracción VI, y 104, fracción I, de la Ley de Amparo, confirman la procedencia del mismo contra leyes, cuando por su sola expedición entrañan violación de garantías; así mismo, la jurisprudencia de la Suprema Corte, interpretando la fracción I del artículo 103 y la fracción I del artículo 107 de la Constitución, en relación con la antigua controversia sobre la procedencia del amparo contra leyes, ha establecido el principio de que, aun cuando por regla general es preciso un acto de ejecución para que pueda impugnarse una ley, el juicio de garantías es procedente cuando los preceptos de ella adquieren por su sola promulgación, el carácter de inmediatamente obligatorios, o sea cuando contienen un principio de ejecución que se realiza por la existencia misma de la ley, sin necesidad de actos posteriores de aplicación concreta de la misma, por cuanto que a virtud del puro acto legislativo y por los relativos a su promulgación y publicación, quedan perfectamente señaladas las personas o entidades que en acatamiento de la ley están obligadas a obrar en determinada forma. La ley es impugnable cuando sus preceptos, independientemente de otros actos de autoridad, imponen una obligación de hacer o dejar de hacer a una parte bien definida de los miembros de la colectividad. Es de advertir, por otra parte, que a virtud de las recientes reformas a la Ley de Amparo, la actual fracción VI del artículo 73 establece que la acción constitucional es improcedente contra leyes que, por su sola expedición, no causen perjuicios al quejoso, sino que se necesite un

actor posterior de autoridad para que estos se originen. Consecuentemente, tanto conforme a los principio sentados por la jurisprudencia, como por los términos del texto actual de la citada fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, se necesita, para que proceda éste contra leyes, que lleven en sí mismas un principio de ejecución inmediata; es decir, que no sea menester un acto intermedio o posterior de autoridad para que se origine la afectación del quejoso. Amparo administrativo en revisión 4568/51. Villers de Orellana Ma. de los Angeles y coag. 10 de febrero de 1955. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Nicéforo Guerrero.”

“Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: CXXVI

Tesis:

Página: 592

LEYES, AUTOAPLICATIVAS, IMPUGNACIÓN DE LAS. De acuerdo con las reformas y adiciones que sufrió la Ley de Amparo en 1951, los quejosos pueden interponer el amparo contra leyes autoaplicativas dentro de los 30 días siguientes a su expedición, o cuando exista el primer acto concreto de aplicación de las mismas, por lo que en la actualidad las leyes autoaplicativas no pueden estimarse como tácitamente consentidas por no haberse promovido amparo contra ellas dentro del término señalado por la fracción I del artículo 22 de la Ley de la materia; sino que es necesario que no se impugne también el primer acto concreto de ejecución. Por lo cual, si de autos aparece reclamado en tiempo su primer acto de ejecución, no cabe invocar el consentimiento tácito de ellas.

Amparo en revisión 3390/55. Zaragoza, S. A. y Almacenes del Mayo, S. A. (Acumulados). 28 de noviembre de 1955. Unanimidad de cinco votos. Ponente: José Rivera Campos.”

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Julio de 1997

Tesis: P./J. 55/97

Página: 5

LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCIÓN BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACIÓN INCONDICIONADA. Para distinguir las leyes autoaplicativas de las heteroaplicativas conviene acudir al concepto de individualización incondicionada de las mismas, consustancial a las normas que admiten la procedencia del juicio de amparo desde el momento que entran en vigor, ya que se trata de disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. El concepto de individualización constituye un elemento de referencia objetivo para determinar la procedencia del juicio constitucional, porque permite conocer, en cada caso concreto, si los efectos de la disposición legal impugnada ocurren en forma condicionada o incondicionada; así, la condición consiste en la realización del acto necesario para que la ley adquiera individualización, que bien puede revestir el carácter de administrativo o jurisdiccional, e incluso comprende al acto jurídico emanado de la voluntad del propio particular y al hecho jurídico, ajeno a la voluntad humana, que lo sitúan dentro de la hipótesis legal. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de la ley nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada; en cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de

la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.”³⁷

c) Impugnación de sentencias judiciales:

El amparo contra las resoluciones judiciales, similar al recurso de casación francés, constituye el porcentaje predominante de los juicios de amparo promovidos ante los tribunales federales. Este juicio tiene como finalidad el examen de la legalidad de las resoluciones de última instancia dictadas por todos los tribunales del país; es promovido ante los Tribunales Colegiados de Circuito en contra de sentencias definitivas o de las soluciones que ponen fin al juicio, contra las cuales los ordenamientos procesales no otorgan ningún recurso o medio de defensa ordinarios, por los cuales puedan ser modificadas o revocadas. Puede promoverse por violaciones cometidas durante el procedimiento –*errores in procedendo*– o por violaciones de fondo –*errores in judicando*–.

PARTES

El maestro Cipriano Gómez Lara en su libro *Teoría General del Proceso*, señala que:

“El concepto de **parte** no es un término exclusivo del derecho procesal. La palabra, en un sentido lógico, implica uno de los elementos de un todo.

Desde el punto de vista jurídico se refiere a los sujetos de derecho, es decir, a los que son susceptibles de adquirir derechos y obligaciones. Así en el contrato las partes son las creadoras del mismo, son las que han intervenido en su celebración y las que se beneficiarán o perjudicarán con los efectos del mismo. También en cualquier relación

³⁷ Ver *IUS 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

jurídica, se puede hablar de las partes de la misma, o sea, de los sujetos vinculados por dicha relación.

El concepto de **sujeto procesal** es más amplio que el de parte y, a su vez, el concepto de parte formal es más amplio que el de parte material. Así son sujetos del proceso: el juez, los peritos, los testigos, otra serie de auxiliares de la función jurisdiccional y, desde luego, las propias partes. Las partes en sentido formal lo pueden ser las propias partes en sentido material, en cuanto estén capacitadas, por sí, para actuar en el proceso persiguiendo una relación jurisdiccional la cual podrá afectarlos concretamente y de forma particular en su esfera jurídica, pero son además, partes formales aquellos sujetos del proceso que, sin verse afectada concretamente y de forma particular su esfera jurídica por la resolución jurisdiccional que resuelva la controversia o conflicto, cuenten con atribuciones conferidas por la ley, para impulsar la actividad procesal, con objeto de obtener la resolución jurisdiccional que vendrá a afectar a la esfera jurídica de otras personas: las partes materiales. Todo proceso civil, penal o de cualquier otra orden supone tres sujetos fundamentales..., dos que contienden y un tercero que decide la controversia... En principio, por parte debemos entender el sujeto de la acción, en contraste con el sujeto del juicio, o sea el juez... partes son los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate.

...

Finalmente, en cuanto a las partes en el proceso mexicano de amparo, reiteramos nuestra opinión en el sentido de considerar infundada cualquier pretensión doctrinal tendiente a configurar un concepto distinto de parte, según la variabilidad de materia de los contenidos del proceso, o sea, según las distintas disciplinas sustantivas a que pertenezca el conflicto o controversia que deba decidirse mediante el proceso. Por tanto, si entendemos como parte al sujeto que reclama para sí o para otro una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate y si insistimos también en que la parte, desde el punto de vista procesal, sólo puede entenderse en su sentido formal, no queda duda, entonces, respecto de la necesidad de rechazar

toda pretensión de distinción y podemos concluir en este punto que el concepto formal de parte no tiene un significado distinto en el proceso de amparo, como no lo puede tener tampoco, según lo hemos sostenido, ni el proceso civil, ni el proceso penal.³⁸

El artículo 5º de la Ley Reglamentaria del artículo 103 y 107 Constitucional dice que son partes en el juicio de amparo: el agraviado o agraviados, la autoridad o autoridades responsables, el tercero o terceros perjudicados y el Ministerio Público Federal.³⁹

Tiene el carácter de agraviado o agraviados, toda persona individual o colectiva que sufra una afectación personal y directa por un acto de autoridad; sólo pueden imponer el amparo las personas jurídicas y excepcionalmente también las entidades públicas cuando actúen en defensa de sus intereses patrimoniales, ya que de lo contrario el amparo sería improcedente, sin importar que se alegue una invasión de competencias prevista en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, ya que estas invasiones tienen que reclamarse y pedirse por el gobernado afectado en particular.

El demandado tiene que ser siempre una autoridad, toda vez que el referido juicio tiene por objeto salvaguardar las garantías individuales de los gobernados que, como ya se señaló, son limitaciones al poder del Estado.

Por su parte, las autoridades responsables son aquellas a las que se les imputan los actos o disposiciones generales violatorios de la esfera jurídica de los particulares o gobernados.

³⁸ Cipriano Gómez Lara, *Teoría General del Proceso*, Editorial Oxford, Novena Edición, México 2000, Págs. 189 y 193.

³⁹ Ver Ley de Amparo (Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal).

El numeral 11 de la Ley de Amparo señala que la autoridad responsable es aquella que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado.

Inicialmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló el concepto de autoridad para los efectos del amparo, en la tesis cuyo rubro y texto es el siguiente:

“AUTORIDAD, CONCEPTO DE, PARA EFECTOS DE AMPARO. De acuerdo con lo establecido por el artículo 103, fracción I, constitucional y el artículo 1º, de la Ley de Amparo, la procedencia de juicio de garantías se encuentra supeditada al hecho de que los actos que en el mismo se reclaman provengan de autoridad, debiendo entender por tal, no aquella que se encuentre constituida con ese carácter conforme a la ley, si no a la que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias legales o de hecho, y que por lo mismo esté en la posibilidad material obrar como individuo que ejerza actos públicos, dictando resoluciones obligatorias para los gobernados, cuyo cumplimiento puede ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública.”⁴⁰

Posteriormente, reinterpretó el concepto y determinó que para los efectos del amparo son autoridades responsables aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales, por los que se creen, modifican o extinguen situaciones jurídicas que perturban la esfera legal del gobernado, lo anterior según la tesis de jurisprudencia siguiente:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

⁴⁰ Ver *IUS 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tomo: V, Febrero de 1997

Tesis: P. XXVII/97

Página: 118

AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.

Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: 'AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO'. El término 'autoridades' para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.", cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la

disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del Juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Nota: Esta tesis interrumpe el criterio sustentado en la tesis jurisprudencial número 300, de rubro: 'AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.', publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, página 519.⁴¹

Por su parte, los terceros interesados a los que la Ley de Amparo denomina como terceros perjudicados, son aquellos a quienes les interesa que el acto reclamado subsista, por ser esté en beneficio de ellos. Del numeral 5º, fracción III, incisos a), b) y c) se advierte que la calidad de terceros perjudicados se adquiere según sea el caso, veamos:

I) Tratándose de amparos que se den en un juicio o controversia

⁴¹ *Ídem.*

- La contraparte en el proceso en el cual se ha dictado la sentencia o resolución judicial impugnada;
- II) Cuando sea promovido por un tercero extraño al juicio**
- Quienes tengan la calidad de partes en el juicio ordinario,
- III) En materia penal**
- Las personas que tienen derecho a la reparación del daño o de la responsabilidad civil proveniente del delito, pero no a la víctima.
- IV) Respecto de los actos o resoluciones administrativas**
- Quienes hayan gestionado a su favor el acto o que tengan interés en que subsista el acto reclamado.

Finalmente, el Ministerio Público Federal también tiene la calidad de parte, en razón de que formula dictámenes respecto de ciertas resoluciones procesales u de fondo y de realizar actividades de fiscalización del procedimiento y de la ejecución de la sentencia. El Ministerio tiene verdaderas atribuciones de parte procesal, permitiéndosele intervenir en casi todos los juicios de amparo e interponer los recursos que señala el propio ordenamiento.

Sin embargo, la fracción IV del numeral 5° de la Ley de Amparo establece que en tratándose de amparos indirectos en materia civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que la misma ley señala.

PROCEDIMIENTO

El juicio de amparo, independientemente del objeto tutelado, se puede promover de dos formas, en amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, o bien por vía de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito competente. Sólo el Poder Judicial Federal tiene facultad para conocer y

resolver en materia de amparo, ya que como se señaló, el mismo se trata de un control judicial de la constitucionalidad.

La Ley de Amparo establece los procedimientos bajo los cuales habrá de substanciarse el juicio de amparo directo e indirecto, el primero, es procedente en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no procede ningún recurso o medio de defensa legal que los pueda modificar o revocar, ya sea por violaciones en ellos o en el procedimiento, siempre y cuando las violaciones cometidas durante la substanciación trasciendan al resultado del fallo.

Se interpone ante el tribunal que dictó la sentencia impugnada, el cual debe emplazar a las partes para que comparezcan ante la autoridad federal, en el caso particular a un Tribunal Colegiado de Circuito, a defender sus derechos.

Una vez admitida la demanda de amparo, se turna al Ministerio Público Federal para que formule su pedimento, además el dicho servidor público que haya intervenido en el proceso, en asuntos de orden penal, también puede presentar sus alegaciones al igual que el tercer perjudicado. Después de presentada las alegaciones, el asunto será turnado a un Magistrado relator a efecto de que formule por escrito el proyecto redactado en forma de sentencia.

Asimismo, respecto del amparo directo y como caso de excepción la Suprema Corte de Justicia podrá ejercitar la facultad de atracción contenida en el numeral 107, fracción V, último párrafo de la Constitución Federal, para conocer de un amparo directo que originalmente correspondería resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito.

La facultad de atracción podrá hacerse de oficio, o a instancia del Procurador General de la República o bien de un Tribunal Colegiado de Circuito, lo cual deberá ser notificado personalmente a las partes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de los treinta días siguientes, resolverá si ejercita la facultad de atracción, en cuyo caso lo informará al correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito y procederá a dictar la resolución correspondiente; en caso negativo, notificará su resolución al Procurador General de la República y remitirá los autos, en su caso al Tribunal Colegiado de Circuito para que dicte la resolución correspondiente.

Una vez que se determina que la Suprema Corte de Justicia se avocará al conocimiento del amparo directo respectivo, se turna el expediente al Ministro relator que corresponda, a efecto de que formule por escrito la resolución, la cual deberá ocurrir dentro de los treinta días siguientes —puede ser prolongado a solicitud del Ministro hasta por el tiempo que sea necesario—.

Por su parte, el amparo indirecto se promueve en primer grado ante el Juez de Distrito, el cual se inspira en los principios de oralidad, concentración y economía procesal en el mismo auto que admite la demanda solicita a la autoridad, señalada como responsable de la emisión y de la ejecución en su caso, del acto impugnado, el informe con justificación, a las cuales se les fija un plazo de cinco días para rendirlo, —puede ser ampliado hasta por otros cinco—, asimismo corre traslado de la demanda al tercero perjudicado, si lo hubiere.

En el mismo acuerdo que admite la demanda a trámite se fija la fecha para la celebración de la audiencia pública, en un plazo que no debe exceder de 3 días, una vez en la audiencia se reciben las pruebas, se formulan alegatos y se dicta el fallo correspondiente.

A través del amparo indirecto se puede reclamar, en vía de acción, la inconstitucionalidad de una ley, de un tratado internacional o de reglamentos de carácter federal o local; o bien actos que no provengan de tribunales judiciales o administrativos. En todo caso, sólo podrá promoverse en contra de la resolución final por violaciones durante el procedimiento o en la misma sentencia definitiva, sólo si con dichas violaciones se deja en estado de indefensión al quejoso o se le priva de derechos que la ley de la materia le concede; también procede contra actos de autoridades jurisdiccionales ejecutados fuera de juicio o después de concluidos, contra actos en un juicio que sean de imposible reparación y contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el juicio (genérico) inicia con la presentación de la demanda y concluye con la resolución que pone fin al juicio, es decir, con la sentencia contra la cual no existe recurso o medio de defensa, esto es, aquella que a causado ejecutoria.

La segunda instancia se abre con la admisión del recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia del Juez de Distrito ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia, quienes después de examinar la procedencia del recurso, señalan plazo para formular alegatos y resuelven, los primeros en audiencia privada, y la segunda en discusión pública.⁴²

AMPARO SOBERANÍA

El artículo 103, fracciones II y III de la Constitución Federal consagra el amparo soberanía, el cual se refiere a la facultad otorgada a los tribunales de la federación para resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de

⁴² Ver Ley de Amparo, específicamente los artículos 145 a 157 y 177 a 191.

la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o bien por leyes o actos de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Para exponer de manera más clara lo que el amparo soberanía representa en nuestro sistema jurídico, refiero lo que el maestro Tena Ramírez explica acerca de él; en primer lugar manifiesta que las ideas capitales que rigen nuestro juicio de amparo son tres: 1. el juicio de amparo en procedente solo a petición de parte agraviada; 2. la parte agraviada siempre es un individuo particular; 3. la sentencia siempre se limita a resolver un caso concreto, por lo anterior, afirma que se trata de un sistema de defensa primordial del individuo frente al Estado.

El numeral 103 de la Constitución Federal tiene dos finalidades, la primera implica, impedir que se violen los derechos fundamentales de los gobernados por parte de cualquier autoridad y, en segundo término, evitar que se invada la jurisdicción federal por la local y viceversa.

La fracción I del artículo constitucional en estudio cumple con la primera de estas finalidades, a través de la cual se realiza una defensa integral de la parte dogmática de la Constitución, mientras que la segunda que se refiere a salvaguardar las esferas competenciales, tanto federal como local, fue establecida en las fracciones II y III, por que para la conservación de las competencias federal y local es necesario, como lo establece el artículo 107 fracción I del mismo Ordenamiento Supremo, que la invasión de competencias repercuta en violaciones de garantías individuales en perjuicio de un particular y que el agraviado solicite la protección de la justicia federal.

Lo anterior, nos lleva a concluir, que aún tratándose de violaciones a los regímenes competenciales establecidos en la Constitución (Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal) la defensa queda subordinada a la condición

de que resulte lesionado un gobernado y que éste solicite la reparación del agravio cometido.

Consecuentemente, si los casos previstos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional implican falta de competencia de la autoridad que emite el acto combatido, finalmente se traduce en violaciones al numeral 16 de la Carta Magna, el cual establece que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito por autoridad competente que funde y motive el acto.

En este orden de ideas, el maestro Tena Ramírez cuestiona el porqué alguien invocaría las fracciones II y III, si para obtener la protección de la justicia federal, basta con fundamentarlo con la fracción I.

Al respecto cabe mencionar que la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal facultaba a la Suprema Corte de Justicia para conocer, funcionando en Pleno, de las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando hubieran sido promovidas por la entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución.

Vemos así, como lo manifiesta el maestro Tena Ramírez, que la ley secundaria que se enuncia sometía a un juicio ordinario las diferencias que se suscitaban entre órganos gubernamentales, por conflicto de competencia, que como se analizó, según la Constitución, deben tratarse de un juicio de amparo a solicitud del particular agraviado y en beneficio exclusivo del propio particular.

En contraposición a la tesis del amparo individualista, la misma Ley de Amparo establece que las personas morales oficiales podrán ocurrir en

demanda de amparo, por conducto de sus representantes legales, cuando el acto o la ley que reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquellas.

La jurisprudencia de la Corte ha admitido, tratándose de juicios de amparo, la capacidad de iniciar el juicio constitucional, además de las personas físicas, a las persona morales de derecho privado y, como lo señala el artículo 9° de la Ley de Amparo, de las de derecho público, pero sólo en el supuesto de que estas últimas no actúen como autoridad.

Sin embargo, históricamente y dadas las condiciones del Departamento del Distrito Federal, a éste, se le había negado el derecho de acudir a los tribunales federales, cuando se considerara invadida su competencia, lo anterior tiene sustento en la tesis de jurisprudencia siguiente:

“Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 175-180 Primera Parte

Tesis:

Página: 138

INVASIÓN DE ESFERAS, DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. NO EXISTE CUANDO LAS AUTORIDADES DE LA FEDERACIÓN SE ARROGAN FACULTADES DEL. El artículo 103 constitucional, en sus dos últimas fracciones establece la procedencia del juicio de garantías contra leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, de suerte que cuando las autoridades de la Federación se arroguen facultades de la competencia del Distrito Federal o viceversa, no se estará en presencia del problema de invasión de esferas ya referido, puesto que el Distrito Federal no es Estado de los que forman el Pacto

Federal. Debe señalarse destacadamente, que si las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación otorgan la competencia al Tribunal Pleno para conocer de asuntos relativos a la invasión de esferas, es porque evidentemente se consideró de suma importancia este tipo de asuntos que tienden a salvaguardar el Pacto Federal y porque se quiso que fuera el más Alto Tribunal el avocado a dirimir los eventuales conflictos de invasión de esferas que pudieran suscitarse entre la Federación y los Estados, cuyas autoridades no guardan relación de dependencia alguna, lo que no ocurre con las autoridades del Distrito Federal. Ciertamente y aun cuando desde el punto de vista material, al igual que los Estados, el Distrito Federal, es una entidad más, como se desprende de lo preceptuado en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresamente señala que además de los Estados que ahí se enumeran, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, la realidad de las cosas es que su administración, dirección y gobierno, se ejercen por la Federación, pues es cierto que desde el punto de vista formal, mantiene una relación de dependencia con la propia Federación de Estados: se encomiendan al Congreso de la Unión las funciones legislativas de la entidad (artículo 73, fracción VI, de la Constitución Federal); la función administrativa depende del presidente de la República, quien atiende directamente su gobierno (artículo 73, fracción VI, base 1a., de la citada Ley Fundamental) y por último, la función judicial se encomienda esencialmente a órganos jurisdiccionales encabezados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos miembros son nombrados también por autoridades federales, según el procedimiento particular que señala la propia Carta Magna (artículos 73, fracción VI, base 4a.).

Amparo en revisión 1468/56. Marcos Arrangoiz y coagraviados. 29 de noviembre de 1983. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Luis Fernández Doblado.

Véase: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 163- 168, Primera Parte, página 76, bajo el rubro

"INVASIÓN DE ESFERAS, NO SE PLANTEA UN PROBLEMA DE, CUANDO SE TRATA DE ATRIBUCIONES DEL DISTRITO FEDERAL."

Sin embargo, el amparo en soberanía existe, tanto como en el Pacto Federal como en la ley secundaria referida.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al respecto ha señalado:

"Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo I, Parte HO

Tesis: 389

Página: 362

INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR. El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues al través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la

Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.”

“Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XLV

Tesis:

Página: 4702

AUTORIDAD FEDERAL, INVASIÓN POR LOS ESTADOS EN LA ESFERA DE LA, Y VICEVERSA. En los términos del artículo 1º., de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, el juicio de amparo tiene por objeto resolver las controversias que se susciten: I. Por leyes o actos 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 éstas, que invadan la esfera de la autoridad federal. En principio, el juicio de amparo es procedente para la resolución de un conflicto que resulte de la invasión por una entidad de la República, en la esfera de la autoridad federal y viceversa. Cuando es un particular el que se queja, no es necesario examinar si puede ocurrir al juicio de garantías para reclamar las invasiones a que se refieren las fracciones II y III del artículo transcrito, si el quejoso ha invocado en su demanda la fracción I de ese propio artículo, o sea, la que se refiere a leyes o actos de la autoridad, que violen las garantías individuales; y si en el caso de que se trata, la ley en contra de la cual se queja, y los actos de ejecución de la misma, por ser exorbitantes de las facultades concedidas a las autoridades locales, resultaren violatorios de las garantías individuales, resulta

evidente la procedencia del juicio de garantías, con respecto a dicha cuestión constitucional.”⁴³

En este orden de ideas, el maestro Juventino V. Castro en su libro *Hacia el Amparo Evolucionado* cita: “Consecuentemente aunque las fracciones II y III del artículo 103 constitucional no mencionan para la procedencia de la controversia federal el que con esas leyes o actos se violen garantías individuales, aun así, siempre y en todo caso debe entenderse por implícito el requisito de las fracciones II y III, por virtud de una interpretación restrictiva que termina por conceder el amparo sólo con base en la fracción I del artículo 103 constitucional, sin que importen verdaderamente las hipótesis de las fracciones II y III del mismo artículo, por que vulneradas o no vulneradas las facultades federal o local con las leyes o actos reclamados, lo que se juzga es la transgresión en sí de las garantías individuales, única posibilidad jurídica del amparo actual.”⁴⁴

EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO

Las sentencias que se dicten en los Juicios de Amparo, que resuelvan la litis planteada, harán la declaración de si se otorga o se niega la protección de la justicia federal, o bien, si se sobresee el juicio. Las sentencias que niegan el amparo de la justicia federal o sobreseen el juicio, son declarativas; la primera establece que el acto reclamado es legal o constitucional, mientras que la segunda se limita a expresar que no es jurídicamente posible resolver respecto al fondo de la litis planteada.

En efecto, de la lectura del artículo 80 de la Ley de Amparo la sentencia que conceda la protección constitucional tendrá por efecto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al

⁴³ Ver *IUS 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁴ Nota: cita número 26 del maestro Juventino V. Castro en su libro *Hacia el Amparo Evolucionado*, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 1997, Pág. 61.

estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; o bien sea de carácter negativo, el efecto será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Las sentencias también tienen las características de ser condenatorias, porque obligan a las autoridades demandadas a restaurar las cosas al estado que guardaban hasta antes de la afectación –acto de autoridad–, si dichos actos son positivos, pero si por el contrario los actos fueron de omisión, la sentencia exige a las autoridades a respetar la garantía que se estimó violentada, y a cumplir, con lo que la misma garantía exige.

En tratándose de los efectos de la sentencia de amparo debemos hacer mención a la famosa fórmula Otero, la cual se basa en el principio de que en el juicio de amparo la sentencia sólo se ocupa de los gobernados en forma particular, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare.

Por lo que hace a las resoluciones en amparos en contra de resoluciones judiciales, consistirán en la reposición del procedimiento, en caso de las violaciones procesales, o bien, dictar una nueva resolución de acuerdo con los lineamientos de la sentencia de amparo.

Tomando en cuanta las consideraciones vertidas en los párrafos que anteceden, es de señalarse, a manera de conclusión, que los efectos de la sentencia de amparo gozan de ser relativos; es decir, el principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, párrafo primero de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el

amparo tiene un alcance relativo, en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo.

JURISPRUDENCIA

El Poder Judicial de la Federación en reiterados criterios ha sostenido el principio de relatividad de las sentencias de amparo, de los que me permito citar los siguientes:

“Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989

Tesis:

Página: 779

SENTENCIAS DE AMPARO, RELATIVIDAD DE LAS. El principio de relatividad de las sentencias de amparo, acogido por el artículo 76 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, evita que el Poder Judicial Federal invada las funciones del Legislativo al declarar inconstitucional una ley; de esta manera, el principio en comento obliga al tribunal de amparo a emitir la declaración de inconstitucionalidad del acto en forma indirecta y en relación a los agravios que tal acto cause a un particular, sin ejercer una función que no le corresponde. En otras palabras, la ley que rige el acto reputado violatorio de garantías, no se anula por el órgano de control mediante una declaración general, sino que se invalida su aplicación en cada caso concreto, respecto de la autoridad que hubiese figurado como responsable y del individuo que haya solicitado la protección federal.”

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P./J. 112/99

Página: 19

AMPARO CONTRA LEYES. SUS EFECTOS SON LOS DE PROTEGER AL QUEJOSO CONTRA SU APLICACIÓN PRESENTE Y FUTURA.

El principio de relatividad de los efectos de la sentencia de amparo establecido en los artículos 107, fracción II, constitucional y 76 de la Ley de Amparo, debe interpretarse en el sentido de que la sentencia que otorgue el amparo tiene un alcance relativo en la medida en que sólo se limitará a proteger al quejoso que haya promovido el juicio de amparo. Sin embargo, este principio no puede entenderse al grado de considerar que una sentencia que otorgue el amparo contra una ley sólo protegerá al quejoso respecto del acto de aplicación que de la misma se haya reclamado en el juicio, pues ello atentaría contra la naturaleza y finalidad del amparo contra leyes. Los efectos de una sentencia que otorgue el amparo al quejoso contra una ley que fue señalada como acto reclamado son los de protegerlo no sólo contra actos de aplicación que también haya impugnado, ya que la declaración de amparo tiene consecuencias jurídicas en relación con los actos de aplicación futuros, lo que significa que la ley ya no podrá válidamente ser aplicada al peticionario de garantías que obtuvo la protección constitucional que solicitó, pues su aplicación por parte de la autoridad implicaría la violación a la sentencia de amparo que declaró la inconstitucionalidad de la ley respectiva en relación con el quejoso; por el contrario, si el amparo le fuera negado por estimarse que la ley es constitucional, sólo podría combatir los futuros actos de aplicación de la misma por los vicios propios de que adolecieran. El principio de relatividad que sólo se limita a proteger al quejoso, deriva de la interpretación relacionada de diversas disposiciones de la Ley de Amparo como son los artículos 11 y 116, fracción III, que permiten concluir que en un amparo contra leyes, el Congreso de la Unión tiene el carácter de autoridad responsable y la ley impugnada constituye en sí el acto reclamado, por lo que la sentencia que se pronuncie debe

resolver sobre la constitucionalidad de este acto en sí mismo considerado; asimismo, los artículos 76 bis, fracción I, y 156, que expresamente hablan de leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y, finalmente, el artículo 22, fracción I, conforme al cual una ley puede ser impugnada en amparo como autoaplicativa si desde que entra en vigor ocasiona perjuicios al particular, lo que permite concluir que al no existir en esta hipótesis acto concreto de aplicación de la ley reclamada, la declaración de inconstitucionalidad que en su caso proceda, se refiere a la ley en sí misma considerada, con los mismos efectos antes precisados que impiden válidamente su aplicación futura en perjuicio del quejoso. Consecuentemente, los efectos de una sentencia que otorga la protección constitucional al peticionario de garantías en un juicio de amparo contra leyes, de acuerdo con el principio de relatividad, son los de proteger exclusivamente al quejoso, pero no sólo contra el acto de aplicación con motivo del cual se haya reclamado la ley, si se impugnó como heteroaplicativa, sino también como en las leyes autoaplicativas, la de ampararlo para que esa ley no le sea aplicada válidamente al particular en el futuro.”⁴⁵

⁴⁵ Ver *IUS 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO III

LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 31 DE DICIEMBRE DE 1994

En 1994 el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, presentó a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Constitución Federal, la cual tenía entre otras finalidades, transformar al Poder Judicial de la Federación estructuralmente a través de la modificación del número de Ministros que debían integrar el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la creación del Consejo de la Judicatura Federal, asimismo, se le otorgan facultades para conocer de los juicios de controversia constitucional y de acción de inconstitucionalidad.

El Titular del Poder Ejecutivo Federal presentó la referida iniciativa, bajo los siguientes argumentos:

“En nuestra vida cotidiana, los mexicanos exigimos certeza en el ejercicio de nuestros derechos y capacidad para asegurar el respeto de nuestras libertades. Asimismo demandamos la protección del Estado frente al crimen o la violencia, y aspiramos a una mayor fortaleza y credibilidad de las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad.

...

La rica tradición constitucional de México nos ha enseñado que la convivencia armónica sólo está garantizada en el marco del Derecho; que el progreso nacional sólo es posible a partir del cumplimiento de la ley y de la constante adecuación de nuestro marco jurídico a las nuevas realidades del país. Hoy, los mexicanos nos encontramos frente a la apremiante necesidad de adecuar las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia para que el Derecho siga siendo garantía de convivencia pacífica e instrumento efectivo de cambio.

Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso que las autoridades actúen con apego a las normas; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a la ley. Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de la nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse si no damos los pasos definitivos para seguir consolidándonos como un país de leyes.

Hoy en el ejercicio de la facultad que me confiere la fracción primera del Artículo 71 constitucional, someto a la consideración del Constituyente permanente, por el digno conducto del Senado de la República, una iniciativa que tiene el propósito de fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública.

...

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

las funciones sustantivas y administrativas de la Suprema Corte para facilitar la eficiencia en ambas.”⁴⁶

De la anterior transcripción, y tomando en cuenta las instituciones jurídicas de la época, concluimos que la iniciativa constituye un gran avance en el fortalecimiento de la estructura del sistema jurídico mexicano, que permitirá que se lleven a cabo interesantes estudios en materia de constitucionalidad de actos o disposiciones generales.

De las reformas que proponía la iniciativa presentada por el Presidente de la República, la que nos interesa para los fines del presente trabajo, es la relativa al numeral 105 de la Constitución Federal, la cual, al otorgar facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, implicaba el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho.

Esto es, la iniciativa planteaba la reforma del precepto 105 de la Carta Magna, a fin de ampliar las facultades de nuestro Máximo Tribunal para conocer y resolver las controversias que se susciten entre la Federación, los Estados y los Municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas; o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Con la incorporación de los juicios constitucionales (controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad) a la Constitución Federal, se propone que los órganos federales, estatales y municipales, puedan promover la acción necesaria para que la Suprema Corte resuelva con efectos generales sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas, o sobre los actos de las entidades, poderes u órganos.

⁴⁶ Ver iniciativa de reforma a la Constitución Federal presentada por el Ejecutivo Federal el 6 de diciembre de 1994.

La reforma en comento fue publicada en *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994; su entrada en vigor se sujetaría a fecha de entrada en vigor la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL

La reforma constitucional a la que se hizo referencia en el anterior apartado, significó un cambio sustancial al texto del artículo 105 de nuestro Máximo Ordenamiento, el cual, desde su publicación en 1917, hasta la reforma de 1996, a llevado ha la Suprema Corte de Justicia de la Nación a consolidarse a sí misma y, en coincidencia con algunos doctrinarios, como un tribunal de constitucionalidad, otorgándole cada vez más facultades y mayor fuerza a sus resoluciones, lo cual permitirá el cumplimiento armónico de las facultades que corresponden a los diferentes niveles y órganos de gobierno.

Ahora bien, el precepto 105 en la Constitución Federal de 1917, señalaba:

“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”.⁴⁷

Su primera reforma es llevada a cabo por el expresidente Gustavo Díaz Ordaz, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de Octubre de 1967, para quedar como sigue:

⁴⁷ *Derechos del Pueblo Mexicano*. México a través de sus constituciones. Tomo X, artículos 95-110, Editado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Pág. 469.

“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 sea parte en los casos que establezca la ley.”⁴⁸

El 25 de octubre de 1993, bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* otra reforma al artículo 105 constitucional, misma que tuvo por objeto ampliar las facultades exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las controversias que se susciten entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos del gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos, en los siguientes términos:

“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 de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.”⁴⁹

El 31 de diciembre de 1994, fue publicada otra reforma al artículo 105, la cual complementó el esquema de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de controversias constitucionales, incorporando, además, la figura de la acción de inconstitucionalidad, para quedar de la siguiente manera:

⁴⁸ *Idem Op. Cit.*, Pág. 469.

⁴⁹ *Idem.*

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a materia electoral, se susciten 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; aquel y cualquiera de las Cámaras de este 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.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los estados, o en los casos que se refieren a 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 tendrá efectos únicamente respecto de las partes de controversia, y

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y

esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales a la fecha de publicación de la norma por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la Republica; en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas de la mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de aplicación en contra de las sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a las que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.⁵⁰

⁵⁰ Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 22 de agosto de 1996 se publicó una reforma al numeral constitucional que se estudia y con la cual se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, en los siguientes términos:

“Artículo 105. ...

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución:

a) a e) ...

f) Los partidos políticos con registro en el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de las leyes electorales federales o locales, y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán ser promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que aplique el proceso electoral en que se vayan a aplicar, y durante el mismo no podrá hacerse modificaciones legales fundamentales.

...⁵¹
...

Finalmente, el 8 de diciembre de 2005 se publicó la última reforma al numeral en estudio, la cual tuvo como finalidad limitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conocer de las controversias constitucionales relativas a los límites territoriales de los Estados a que se refiere el artículo 46 del mismo ordenamiento supremo.

⁵¹ *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996.

Del análisis integral de la reforma de 31 de diciembre de 1994 al numeral 105 de la Constitución Federal se advierte que la misma significó un progreso trascendental en el sistema jurídico mexicano, el cual implicaba poner sobre la mesa la materia de división de poderes, constitucionalidad y federalismo, lo anterior en razón de lo siguiente:

- Aumentó las hipótesis de procedencia de la controversia constitucional;
- Obliga a la promulgación de la correspondiente Ley Reglamentaria;
- Introduce la figura de la acción de inconstitucionalidad y con ello la posibilidad de que nuestro Alto Tribunal declare la invalidez de una norma general, con efectos *erga omnes*;
- Incorpora en los juicios de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, con carácter de parte al Procurador General de la República.

Por lo anterior, la reforma constitucional en estudio se traduce en un avance significativo en la consolidación del sistema jurídico mexicano en materia de control constitucional, por tanto, nuestro Máximo Tribunal tiene la responsabilidad de velar porque prevalezcan los principios de supremacía constitucional y la división de poderes, lo anterior a través del control del ejercicio de las facultades de los niveles de gobierno —Federal, Estatal, Municipal, del Distrito Federal—; y de la revisión del trabajo formal y materialmente legislativo del Congreso de la Unión y de los Congresos locales, así como de los tratados internacionales.

Con la finalidad de asomarnos a lo que será la materia del presente capítulo y del consecutivo, cabe señalar que los medios de control de la constitucionalidad que modifica e implementa la reforma de 1994 tienen una

naturaleza y finalidad distinta, las cuales han sido señaladas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro y texto, señalan:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea la invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional solo puede ser planteada por Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que pueda ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cundo menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto a la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto, que en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de norma; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse; en la controversia constitucional puede impugnarse normas

generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad solo puede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar su invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos siempre y cuando ésta fuera aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.”⁵²

LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105

Con la incorporación de los juicios de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad a la Constitución Federal, a través de la reforma al numeral 105 de de la Carta Magna, se crea necesariamente la obligación de regular la substanciación de los mencionados medios de control de la constitucionalidad, para ello, el artículo octavo transitorio de las reformas a la Constitución Federal, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, señala:

“**OCTAVO:** Las reformas al artículo 105 entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente.”⁵³

De tal modo que la eficacia de la reforma se vería complementada con el procedimiento que en su momento se estableciera en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los

⁵² Ver *IUS* 2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁵³ *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994.

Estados Unidos Mexicanos, para substanciar los juicios de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, para dejar de aplicar las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Lo anterior en razón de que, si bien es cierto que el numeral 105 de la Constitución Federal preveía la existencia de la vía de controversias constitucionales, con conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es menos cierto que desde la promulgación de la Constitución en 1917, nunca se publicó una ley reglamentaria del artículo constitucional en comento.

Al respecto, el maestro Amador Rodríguez, señala que: "... para fortalecer y privilegiar el mecanismo para solucionar las controversias constitucionales como vía jurisdiccional, fue que en la reforma de 1994 al artículo 105, se incluyó la decisión de crear una ley reglamentaria que habría de expedir el Congreso, cubriendo con ello una añeja solicitud de distinguidos juristas mexicanos, a quienes les pareció absurdo que la controversia constitucional fuera regulada por el derecho procesal común. En dicha ley se establecen las reglas procesales que, en conjunto, configuran un verdadero 'juicio de controversia constitucional'. Con esta nueva ley, resulta obvio que quedan sin efectos las tesis anteriormente sustentadas por la propia Corte, en el sentido de que el procedimiento para sustanciar una controversia constitucional era el juicio ordinario civil en el fuero federal, regulado por el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual, sin embargo, ha quedado como ordenamiento supletorio en caso de que la mencionada Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional no contemple disposición expresa, tal y como lo ordena el artículo 1º. de dicha ley."⁵⁴

Las tesis a que se refiere el párrafo que antecede son:

⁵⁴ *La Actualidad de la Defensa de la Constitución*, Memoria del Coloquio Internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo mexicano. Coeditado por la SCJN y la UNAM, México 1997, Pág. 259.

"Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: II

Página: 1046

CONFLICTOS ENTRE LOS ESTADOS Y LA FEDERACIÓN. La única ley aplicable, desde el punto de vista procesal, para resolverlos, es el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Conflicto. Suscitado entre el Estado de Tamaulipas y la Federación. 2 de abril de 1918. Mayoría de seis votos. Ausente: Enrique Moreno. Disidentes: Enrique Colunga, Santiago Martínez Alomía, Agustín Urdapilleta y Manuel E. Cruz. La publicación no menciona el nombre del ponente."

"Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: III

Tesis:

Página: 769

CONFLICTOS CONSTITUCIONALES. No habiéndose expedido aún ley orgánica del artículo 105 constitucional, debe sujetarse la tramitación de ellos a los preceptos señalados en el Código Federal de Procedimientos Civiles, para el juicio ordinario.

Controversia Constitucional entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit. 17 de septiembre de 1918. Unanimidad de diez votos. Ausente: Alberto M. González. La publicación no menciona el nombre del ponente."⁵⁵

⁵⁵ Ver *IUS* 2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esta manera, condicionada la entrada en vigor de la reforma al numeral 105 constitucional, a la entrada en vigor de su propia Ley Reglamentaria, la primera resulta inoperante para alcanzar los fines que se buscaban con la reforma.

Sin embargo, el 11 de mayo de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con su artículo primero transitorio, su entrada en vigor sería treinta días después de su publicación en el medio de información correspondiente, esto es, el 10 de junio del mismo año. Simultáneamente con la reforma del artículo 105 constitucional.

La estructura de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la siguiente:

"TÍTULO I

Disposiciones generales

TÍTULO II

De las controversias constitucionales

CAPÍTULO I. De las partes

CAPÍTULO II. De los incidentes

SECCIÓN I. De incidentes en general

SECCIÓN II. De la suspensión

CAPÍTULO III. De la improcedencia y del sobreseimiento

CAPÍTULO IV. De la demanda y su contestación

CAPÍTULO V. De la Instrucción

CAPÍTULO VI. De las sentencias

CAPÍTULO VII. De la ejecución de sentencias

CAPÍTULO VIII. De los recursos

SECCIÓN I. De la reclamación

SECCIÓN II. De la queja

TÍTULO III

De las acciones de inconstitucionalidad

CAPÍTULO I. Disposiciones generales

CAPÍTULO II. Del procedimiento

CAPÍTULO III. De las sentencias

ARTÍCULOS TRANSITORIOS⁵⁶

Lo anterior se encuentra comprendido en 73 artículos y cuatro transitorios, los cuales rigen el procedimiento a través del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de las controversias constitucionales, siendo de aplicación supletoria en dichos procedimientos el Código Federal de Procedimientos Civiles.

A partir de la entrada en vigor de la reforma del artículo 105 constitucional y de su Ley Reglamentaria, año tras año, se promueven cada vez más juicios de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad, en cuyas resoluciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dirimido conflictos competenciales y declarado la inconstitucionalidad de diversas normas generales.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

De la lectura del artículo 105, fracción I de la Carta Magna, citado en apartados anteriores se desprende la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre órganos de gobierno, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, excepto cuando versen en materia electoral.

⁵⁶ *Diario Oficial de la Federación* de 11 de mayo de 1995.

Cabe aclarar que de la simple lectura del numeral en estudio se deduce que no se incluye como órgano legitimado para promover la vía de controversias constitucionales al Poder Judicial de la Federación, lo anterior atiende a que dicho Poder es el encargado de dirimir los conflictos.

Con la nueva redacción del artículo 105, fracción I de la Carta Magna la federación, las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, y los Municipios, cuentan con un mecanismo judicial (controversia constitucional) para la resolución de los conflictos que se susciten entre ellos.

Por tanto, el medio de control de constitucionalidad que se estudia tiene como finalidad garantizar el principio de división de poderes y supremacía constitucional, a través de él, se plantea la invasión de esferas competenciales, es decir, se vigila que los actos y normas de las autoridades Federales (excepto el Poder Judicial Federal) y locales, así como las del Distrito Federal se apeguen al mandato constitucional, como norma suprema de nuestro sistema jurídico (principio de supremacía constitucional).

Para la substanciación de las controversias constitucionales se lleva a cabo un proceso (demanda, contestación, reconvención en su caso, pruebas, alegatos y sentencia), en todas sus etapas procesales.

CONCEPTO

La controversia constitucional, como ya se señaló, se encuentra prevista en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, sin embargo, ni el texto del precepto constitucional citado, ni su Ley Reglamentaria establecen el concepto de controversia constitucional.

Frente a la falta de concepto en la legislación que regula el medio de control constitucional en estudio, la doctrina, se ha dado a la tarea de definirla, así, tenemos que el maestro Juventino V. Castro, señala:

“Con todos estos elementos históricos, —y ante la ausencia de una clarificación auténtica—, me atrevo a proporcionar este intento personal de definición:

Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política”⁵⁷

Por su parte, el Diccionario Jurídico Mexicano, establece:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

I. Son las de carácter jurídico que pueden surgir entre los integrantes de la Unión, cuando las mismas son planteadas directamente por las entidades afectadas ante la SCJ, de acuerdo con lo establecido por el a.105 de la C.”⁵⁸

De la lectura del numeral 105, fracción I, de la Constitución Federal, se puede sostener que las controversias constitucionales son los procedimientos seguidos en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

⁵⁷ Juventino V. Castro, *El Artículo 105 Constitucional*, Editorial Porrúa, México 2000, Págs. 61-62.

⁵⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, *Op. Cit.*, Pág. 735.

hechos valer por entidades, poderes u órganos sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones generales, emitidos por otros entes oficiales similares, con la finalidad de que se declare la inconstitucionalidad de los referidos actos o normas generales y con ello preservar el sistema jurídico mexicano.

Por su parte, de una revisión de los criterios jurisprudenciales que ha sostenido nuestro Máximo Tribunal en materia de controversias constitucionales, se advierte que dicho órgano colegiado no ha conceptualizado de manera explícita a la vía que nos ocupa, sin embargo, en diversos criterios ha señalado características propias de las controversias constitucionales.

Uno de los criterios ya fue referido en el presente trabajo bajo el rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. ...”**, el cual téngase aquí por reproducido (ver página 23).

Otro de los criterios señala:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P. LXXII/98

Página: 789

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO. Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de

control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias.”

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: P./J. 97/99

Página: 709

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS. El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1o. constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.⁵⁹

PARTES

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, señala:

“Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva las controversias constitucionales;
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución

⁵⁹ Ver *IUS* 2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.”

De la interpretación armónica de los numerales 105, fracción I de la Constitución Federal, y del artículo antes transcrito se advierte que tiene la calidad de parte la entidad, poder u órgano que promueva, es decir, que la controversia puede ser planteada cuando se debata la constitucionalidad de actos o disposiciones generales entre los niveles de gobierno, en los siguientes supuestos:

- La Federación y un Estado o el Distrito Federal,
- La Federación y un Municipio,
- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal,
- Un Estado y otro,
- Un Estado y el Distrito Federal,
- El Distrito Federal y un Municipio,
- Dos Municipios de diversos Estados,
- Dos Poderes de un mismo Estado,
- Un Estado y uno de sus Municipios,
- Un Estado y un Municipio de otro Estado, y
- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal.

Respecto a la legitimación de las partes en las controversias constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P. LXXIII/98

Página: 790

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

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Agosto de 2000
Tesis: P./J. 84/2000
Página: 967

LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS. Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.⁶⁰

Por lo que hace al tercero interesado, la propia Ley Reglamentaria del Artículo 105 los refiere como aquellas entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, que sin tener el

⁶⁰ *Idem.*

carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la resolución que llegare a dictarse en las controversias constitucionales.

Finalmente y, por lo que hace a la participación del Procurador General de la República con fundamento en lo dispuesto por los numerales 102, apartado A, tercer párrafo, en relación con el 105, ambos de la Carta Magna; 6°, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como 10, fracción IV y 26 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se integra además la figura de Procurador General de la República para que intervenga personalmente en las controversias constitucionales.

Por tanto, el Procurador interviene de manera permanente en los referidos juicios constitucionales, opinando respecto del fondo de la litis planteada en la demanda de controversia constitucional, así como en los recursos de reclamación que se presenten durante la tramitación de la controversia.

El Ex ministro Juventino V. Castro y Castro en su obra *El Artículo 105 Constitucional*, respecto a la intervención del Procurador General de la República en las controversias constitucionales, señala:

“No me queda otra consideración que el de suponer que el Procurador General de la República ha sido señalado como parte permanente en las controversias que examinamos, al entenderse que es una especie de *supervigilante* de lo constitucionalmente reglamentado; *Procurador del pacto federal*; destacado *opinante social* del ordenamiento jurídico nacional.

Estoy consiente de lo excesivo de los adjetivos, pero no en otra forma entiendo cuál es la motivación profunda de la fracción IV, tomando en

cuenta el distinguido y preeminente destacamiento del Procurador General de la República ...⁶¹

PROCEDIMIENTO

El artículo primero de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, señala:

“Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”⁶²

En este orden de ideas, la referida Ley Reglamentaria, en tratándose de la instrucción de los juicios de controversias constitucionales, establece que el procedimiento inicia con la presentación de la demanda, la cual una vez recibida por la Suprema Corte, su presidente designará, según el turno que corresponda al Ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución, es decir, que se substancie la tramitación del juicio.

Una vez turnada la demanda, el Ministro instructor está en la posibilidad de dictar indistintamente dos autos: a) de desechamiento, por encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia, o bien, b) dictar el proveído de admisión, en este último caso también ordenará emplazar a la parte o partes demandadas para que dentro del término de treinta días produzcan sus contestaciones.

⁶¹ Juventino V. Castro, *Op. Cit.* Págs. 71 y 72.

⁶² Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los demandados al contestar podrán reconvenir a la actora, para cuya tramitación se aplicará lo dispuesto para la demanda y contestación originales.

La Ley Reglamentaria prevé la posibilidad de que el actor amplíe su demanda, y le otorga un plazo de quince días siguientes al de la contestación, siempre que en esta última apareciere un hecho nuevo o hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción, si apareciere un hecho superveniente.

Para el caso de que durante la tramitación de la controversia se pretenda ampliar la demanda, ya por un hecho nuevo o bien por un hecho superveniente, la Suprema Corte de Justicia ha sostenido la tesis de jurisprudencia que señala:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Diciembre de 2000

Tesis: P./J. 139/2000

Página: 994

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción: si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer

la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.”⁶³

Una vez transcurridos los treinta días y contestada la demanda o en su caso la ampliación o la reconvencción, el instructor señalará fecha para que tenga verificativo la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, la cual deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes.

Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho, hasta antes del cierre de instrucción, es decir, hasta antes de la celebración de la audiencia.

La prueba documental 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. Por lo que hace a las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular, éstas 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.

Por su parte, el instructor, en todo tiempo, podrá decretar pruebas para mejor proveer.

⁶³ Ver *IUS* 2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Ministro instructor, una vez concluida la referida audiencia someterá a la consideración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de resolución.

ALCANCE DE LAS SENTENCIAS

La Ley Reglamentaria del Artículo 105, en tratándose de la etapa de sentencia, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al dictar la resolución que ponga fin al conflicto efectivamente planteado, corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes.

Lo anterior se advierte del criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro y texto señalan:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P./J. 79/98

Página: 824

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN.

La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que

puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.”

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Noviembre de 1996

Tesis: P./J. 68/96

Página: 325

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS. De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados.”⁶⁴

Ahora bien, en tratándose de controversias que versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la

⁶⁴ *Idem.*

Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo que antecede, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, las cuales producirán sus efectos a partir de la fecha que determine el Alto Tribunal y no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Las atribuciones y prerrogativas que otorga la Constitución Federal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación al momento de resolver las controversias constitucionales que se someten a su consideración, se justifican por el alto objetivo de defensa constitucional que persiguen estos juicios.

A este respecto, la Corte ha establecido un criterio amplio a fin de realizar una suplencia de la queja que permite abordar los conflictos constitucionales planteados por esta vía, sin formalismos que limiten su objetivo fundamental de control constitucional.

DE LOS EFECTOS GENERALES

El artículo 42 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, en la parte que interesa, señala:

“Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

...⁶⁵

Los incisos c), h) y k) que señala el artículo citado, señalan:

“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, susciten entre:

a).y b). ...

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).a g). ...

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

i). y j). ...

k). Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.”⁶⁶

Respecto a la primera parte del artículo 42 de Ley Reglamentaria del Artículo 105, es de señalarse que los efectos de las sentencias, tendrán efectos generales bajo dos supuesto:

⁶⁵ Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Primero. Que la impugnación de las disposiciones generales se lleve a cabo por un ente, poder u órgano que actúa en un plano de subordinación respecto al ente poder u órgano que haya emitido la norma combatida, es decir, de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, agregando como requisito que dicha resolución hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos, de los 11 Ministros que integran el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Segundo. Que la impugnación de las disposiciones generales se lleve a cabo por un ente, poder u órgano del mismo nivel jerárquico de gobierno. Esto es, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión como autoridades federales, los poderes de un mismo estado, gobernador, congreso local, Tribunal Superior de Justicia del Estado, como autoridades estatales y, finalmente, los órganos de gobierno del Distrito Federal, es decir, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, y el Tribunal Superior de Justicia de la entidad.

Lo anterior acepta un caso de excepción, determinado en la siguiente tesis de jurisprudencia emitido por la Suprema Corte:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVIII, Diciembre de 2003

Tesis: P./J. 64/2003

Página: 756

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES IMPUGNADAS POR UNA DELEGACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL TIENE EFECTOS RELATIVOS A LAS PARTES EN LA CONTROVERSIA. De

conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, tratándose de controversias entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal en las que se impugne una norma general, los efectos de la sentencia serán generales, sin hacer distinción alguna; sin embargo, tal supuesto encuentra una excepción cuando una de las partes en la controversia es una delegación, ya que si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, tratándose de las controversias constitucionales, las delegaciones constituyen un órgano de gobierno del Distrito Federal, también precisó que sólo es respecto del ámbito territorial que abarcan, a diferencia de los restantes órganos de gobierno de la entidad que sí tienen jurisdicción en todo el territorio, por lo que los efectos de la sentencia no podrían ser generales. Lo anterior, por virtud de que la reforma al artículo 122 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, en la que se estableció la existencia de las delegaciones, con las características que actualmente detentan, es posterior a las que se hicieron al artículo 105 de la Constitución, de veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres y treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, en las que se incluyó la hipótesis relativa a que este Alto Tribunal conocería de las controversias que se suscitaban entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus disposiciones generales, de lo que se desprende que cuando se reformó el artículo 105 constitucional, para contemplar ese supuesto, únicamente existían con ese carácter la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, los cuales tienen igual jerarquía y ejercen su competencia en todo el territorio del Distrito Federal; de ahí que el Órgano Reformador estableció que la declaratoria de invalidez debía tener efectos generales; sin embargo, con motivo de la posterior reforma al artículo 122 de la Constitución Federal, se estableció la existencia de las delegaciones con la naturaleza que ahora detentan y que les confiere el carácter también de órganos de gobierno, pero dentro de un ámbito geográficamente delimitado. En consecuencia, si

una Delegación del Distrito Federal en una controversia constitucional impugna una norma general, se está en el supuesto que marca el último párrafo del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal relativo a que la declaratoria de invalidez sólo tendrá efectos respecto de las partes en la controversia.”⁶⁷

DE LOS EFECTOS PARTICULARES

El artículo 42 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, en la parte que interesa, señala:

“Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

...

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.”

Hablar de los efectos particulares de las sentencias dictadas en los juicios de controversias constitucionales, nos hace pensar que el legislador, llevó a cabo una copia fiel del principio de relatividad de las sentencias del que goza las resoluciones en los juicios de amparo, conocida como “fórmula Otero”.

Lo anterior es así, toda vez que del artículo antes transcrito se advierte que las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, cuando las disposiciones generales se hayan impugnado por una

⁶⁷ Ver *IUS* 2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

entidad, poder u órgano de gobierno jerárquicamente inferior, al que lo haya emitido.

En otras palabras, cuando la impugnación de la norma general se dé en un plano de supra a subordinación, de los poderes u órgano de gobierno, los efectos serán generales, y cuando la impugnación se dé en el plano de subordinación a supraordinación, los efectos únicamente serán respecto de las partes, consecuentemente, los efectos generales de la declaración de invalidez de las normas generales, depende de la naturaleza de las partes en el juicio. Al efecto la Suprema Corte de Justicia ha sostenido lo siguiente:

"Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Abril de 1999

Tesis: P./J. 9/99

Página: 281

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un

Municipio; asimismo, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.”⁶⁸

Lo anterior se materializa en la sentencia que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las controversias constitucionales 25/2002 y 20/2003, promovidas por el Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, en contra del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Entidad en las que se demandó, entre otras cosas, la invalidez de los artículos 1º, apartado A, fracción I y 2º, fracción I de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicios Fiscal 2002 y 2003 respectivamente; dicha sentencia en la parte que interesa señala:

“SEXTO.-El artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia obliga a este Tribunal Pleno a determinar los alcances y efectos de la declaratoria de invalidez, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla.

Al efecto, los dos últimos párrafos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén:

‘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.

⁶⁸ *Ídem.*

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

Atento lo anterior y toda vez que la presente controversia versa sobre una disposición general del Estado de Sonora impugnada por el Municipio de San Luis Río Colorado de esa entidad, en términos del inciso i) de la fracción I del artículo 105 constitucional, los efectos de la ejecutoria sólo vinculan a las partes de esta controversia y consiste en que se transfiera al Municipio actor lo que se recaude en su territorio, con motivo del ‘impuesto predial ejidal’, en un cien por ciento; lo anterior, porque lo reclamado vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, precisándose que la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

Igual criterio sostuvo este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por unanimidad de votos la controversia constitucional 25/2002, en sesión de cinco de diciembre del año dos mil dos.⁶⁹

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IV, Noviembre de 1996

Tesis: P./J. 72/96

Página: 249

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁶⁹ Expediente de la Controversia Constitucional 25/2002, ver *IUS* 2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Mexicanos y en el numeral 42 de su Ley Reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos c), h) y k) de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es inconcuso que la resolución del tribunal constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio. No es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California y, posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95, promovidas respectivamente, por los Ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el Municipio es un Poder del Estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre Poderes de un mismo Estado, sin referirse expresamente al Municipio con lo que, de no aceptar ese criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la Federación o de los Estados que vulneraran las prerrogativas que les concede el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 constitucional vigente, se ha

previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el Municipio es un Poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución Federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido ésta la intención del Poder Reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de invalidez de normas generales habría incluido el inciso i) entre ellos, lo que no hizo.”⁷⁰

El municipio de San Luis Río Colorado impugnó a través de la controversia constitucional 8/2004 nuevamente la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2004, sumándose a la impugnación a través de la Controversia 16/2004 el Municipio de Caborca, ambas controversias, resueltas en los mismo términos que las controversias constitucionales 25/2002 y 20/2003.

PROBLEMÁTICA DE LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS

Atendiendo a la naturaleza de los juicios de controversias constitucionales, resulta evidente que las resoluciones deberán, en estricto sentido, declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos o normas generales que se someten a la consideración del Supremo Tribunal de la Federación.

Los efectos de las sentencias dictadas al resolver las controversias constitucionales, desde mi punto de vista, se vuelven un punto delicado al

⁷⁰ Ver IUS 2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

momento en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la Ley de la materia, debe determinar los alcances de las mismas.

La determinación de los alcances de las resoluciones pueden generar obligaciones de hacer o de no hacer a las entidades, poderes u órganos demandados en las controversias constitucionales, de tal modo que los referidos alcances se deben analizar a la luz de la autonomía de la que gozan las entidades, poderes u órganos de gobierno obligados por la sentencia.

Lo anterior, en razón de que la autonomía de quienes están obligados a cumplir una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puede ver afectada si la resolución de que se trate, la obliga a hacer o dejar de hacer un acto o una norma general en determinado sentido.

Otro aspecto importante de los alcances de las sentencias en controversias constitucionales es el relativo a los que se fijan atendiendo a la categoría de las partes actora y demandada, como lo prevé el numeral 105, fracción I, penúltimo y último párrafos de la Constitución Federal, así como el diverso 42 de su Ley Reglamentaria.

En efecto, los alcances de sus efectos variarán según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado; los efectos serán generales, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un municipio; en este orden de ideas, si un Estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un municipio.

Sin embargo, cuando un municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un estado; o cuando un estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal, los

efectos sólo serán entre las partes, lo cual me parece que no está al alcance de las expectativas de un verdadero Estado de Derecho.

Si partimos de la idea de que todas las normas generales que se emiten en el territorio nacional guardan una relación jerárquica y de apego con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta evidente que aquellas pertenecen a un mismo sistema jurídico (sistema jurídico mexicano), independientemente de que el ámbito de aplicación de las mismas sea federal, local, municipal o del Distrito Federal.

Por lo que, si la declaración de inconstitucionalidad de una norma general es la expulsión de la misma del sistema jurídico, me parece que su inaplicabilidad respecto de las partes en el juicio y no respecto de todos aquellos sujetos pasivos de las normas, deja clara la posibilidad de que en el sistema jurídico mexicano se apliquen normas que previamente han sido declaradas inconstitucionales.

Consecuentemente, se pone en riesgo el Estado de Derecho.

Lo anterior toma mayor relevancia si lo consideramos en un caso práctico: tomemos en cuenta el ejemplo señalado en el apartado denominado de **"DE LOS EFECTOS PARTICULARES"** relativo a la controversia constitucional que promovió el Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora, en contra del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Entidad en la que la Sentencia determinó que se transfiera al municipio actor lo que se recaude en su territorio, con motivo del "impuesto predial ejidal", en un cien por ciento, por considerar que lo reclamado vulnera lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal.

Con la sentencia que resuelve la controversia constitucional que se analiza, el Municipio de San Luis Río Colorado, obtuvo mayores ingresos

durante el ejercicio fiscal 2002 y 2003, que el resto de los municipios que conforman el estado, por la declaración de inconstitucionalidad de los numerales 1º, apartado A, fracción I y 2º, fracción I de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Estado para el Ejercicios Fiscal 2002 y 2003 respectivamente.

Lo anterior, nos lleva a la afirmación de que los restantes municipios del Estado de Sonora, que no promovieron su respectiva controversia constitucional, no les fue transferido lo que se recaudó en su territorio, con motivo del “impuesto predial ejidal”, en razón de la aplicación de una ley que ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también llamado tribunal constitucional.

Por tanto, resulta claro que en algunos casos los efectos particulares de las sentencias en los juicios de controversias constitucionales, generan injusticias. En el caso del Estado de Sonora, resulta que los Municipios de San Luis Río Colorado y de Caborca, ambos de la referida Entidad, obtuvieron durante los ejercicios fiscales 2002 y 2003 mayores ingresos que el resto de los municipios, los cuales están en la posibilidad de brindar mejores servicios públicos a su habitantes.

CAPÍTULO IV

LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

CONCEPTO

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional que se encuentra previsto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, la cual establece:

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

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

...⁷¹

El maestro Juventino V. Castro, señala que: "Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o tratado impugnado, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales"⁷²

El Poder Judicial de la Federación, específicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su publicación titulada *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?* en lo que interesa, señala:

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷² Juventino V. Castro, *Op Cit.*, Pág. 123.

“...la acción de inconstitucionalidad como *el procedimiento abstracto* de control que el 33% de los integrantes de las cámaras legislativas federales y locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los partidos políticos y el Procurador General de la Republica, demandan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta resuelva sobre la posible contradicción de una norma general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquellos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional.”⁷³

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Mexicana, señala:

“ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. I. Las acciones de inconstitucionalidad son el medio de impugnación establecido por la fr. II del a. 105 de la C para plantear directamente ante el pleno de la SCJ la posible contradicción entre una norma de carácter general, ya sean leyes federales o locales, o tratados internacionales, y la propia C.”⁷⁴

Tomando en cuenta los conceptos citados en los párrafos que anteceden, considero no sólo oportuno, sino necesario señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la vía de acción de inconstitucionalidad sólo procede en contra de normas generales que tengan el carácter de leyes o de tratados internacionales, lo anterior se advierte de la jurisprudencia cuyo rubro y texto señalan:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES. Del análisis y de la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de

⁷³ Poder Judicial de la Federación *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?* Segunda Edición, mayo de 2004, Pág. 22.

⁷⁴ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Coeditada UNAM, Porrúa, Tomo I A-B, México 2002. Pág. 72.

inconstitucionalidad tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra norma de carácter general, pero no contra cualquiera de estas, sino solo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención de Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia solo tiene efectos para las parte. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, si no relativos. Por ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación con el artículo 1° de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad solo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados y son improcedentes en contra de actos que no tenga tal carácter.⁷⁵

Sin embargo, nuestro Máximo Tribunal, también ha determinado que para la promoción de la acción de inconstitucionalidad se debe tomar en cuenta el contenido material del acto legislativo, es decir, que el ordenamiento que se

⁷⁵ Ver *JUS 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

combate debe revestir las características de generalidad abstracción e impersonalidad, propias de una norma general. Lo anterior se apoya en la tesis de jurisprudencia que señala:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL. Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la procedencia jurídica del acto impugnado, y para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La Ley refiere un número de indeterminado e indeterminable de casos y va dirigido a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la Ley. Además, la diferencia sustancia entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mediante la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracto e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico esta dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.”⁷⁶

⁷⁶ *Ídem.*

Por tanto, para promover una acción de inconstitucionalidad, por quien se encuentra legitimado para ello, no es necesario que la norma combatida cause perjuicio al promotor, o bien, para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar la norma, sino que basta denunciar la posible contradicción entre la ley y la propia Carta Magna, teniendo como finalidad que la norma impugnada se someta a revisión de nuestro Máximo Tribunal y se determine si se adecua o no a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.

Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente tesis jurisprudencial:

“ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SOLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN. Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos por lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para reducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución los facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.”⁷⁷

De las anteriores transcripciones llegamos a la conclusión de que la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento seguido ante la Suprema

⁷⁷ *Ídem.*

Corte de Justicia de la Nación como medio de control abstracto de la constitucionalidad, hecho valer por la minoría parlamentaria del Congreso de la Unión o de las Legislaturas locales, así como los partidos políticos y el Procurador General de la República para someter a estudio la posible contradicción de una disposición legal con características de generalidad, abstracción e impersonalidad, cualquiera que sea su denominación, y la Constitución Federal, con la finalidad de que se declare su invalidez.

PARTES

Con fundamento en el artículo 105, fracción II de la Carta Magna, tienen legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad, a saber, los siguientes:

- El treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuando se demanden leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- El treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado de la República si se impugnan leyes federales o del Distrito Federal emitidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- El Procurador General de la República puede impugnar leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México;
- El treinta y tres por ciento de los integrantes de los órganos legislativos estatales, cuando se impugnen leyes expedidas por el propio órgano colegiado;

- El treinta y tres por ciento de los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuando las leyes combatidas sean expedidas por la propia Asamblea, y
- Los partidos políticos nacionales con registro definitivo ante el Instituto Federal Electoral, a través de sus dirigencias nacionales, pudiendo demandar leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, por medio de sus dirigencias locales, exclusivamente demandando leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Por otra parte, y de conformidad con el numeral 61, fracción II de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, tienen legitimación pasiva en las acciones de inconstitucionalidad los órganos legislativo y ejecutivo que hubieren emitido y promulgado la norma combatida, mismos que deben comparecer a juicio presentando los informes a través de los cuales defiendan la constitucionalidad de las normas impugnadas.

Cabe señalar que la Constitución Federal legitima de manera especial al Procurador General de la República en el medio de control constitucional que nos ocupa, al conferirle un ámbito de acción mayor que el de los órganos legislativos y políticos federales o locales, citados en los párrafos que anteceden, ya que le es dable ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de tratados y convenios internacionales.

Además, dicho servidor público, no sólo tiene facultad de llevar a cabo la denuncia de acción de inconstitucionalidad, sino que deberá emitir su opinión ante el Máximo Tribunal, en todos los juicios del medio de control constitucional en estudio que se promuevan.

En otras palabras, el Procurado General de la República tiene facultades para:

- Promover demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales, estatales, del Distrito Federal y tratados internacionales;
- Opinar respecto al fondo de las demandas de acción de inconstitucionalidad que hayan promovido las autoridades legitimadas para ello;
- Dar seguimiento al procedimiento de acciones de inconstitucionalidad.

PROCEDIMIENTO

Tomando en cuenta que la materia de las acciones de inconstitucionalidad son normas de carácter general, el actor tiene treinta días naturales para impugnar la constitucionalidad de la norma a partir de su publicación en el respectivo medio oficial, sin embargo, si el último día de plazo es inhábil, la demanda se podrá promover al día hábil siguiente.

La Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional señala que en tratándose de la acciones de inconstitucionalidad el procedimiento inicia con la presentación de la demanda; la cual, una vez recibida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presidente designará, según el turno que corresponda, a un Ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

Una vez turnada la acción de inconstitucionalidad, el instructor está en la posibilidad de dictar dos autos, según sea el caso; de desechamiento, si el Ministro encontrara motivo manifiesto e indudable de improcedencia; de admisión, si no advirtiera causal de improcedencia, en este último caso, también ordenará emplazar a las autoridades emisora y promulgadora de la

norma impugnada, para que dentro del plazo de quince días hábiles rindan su informe, el cual deberá contener las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la norma combatida o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad intentada.

Sin embargo, si el escrito en que se ejercita la acción fuere oscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días hábiles.

Ahora bien, salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción de inconstitucionalidad, el instructor le dará vista con el escrito y con los informes que rindan las autoridades emisora y promulgadora, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

Una vez transcurrido el plazo para presentar los informes, el instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días hábiles formulen sus alegatos.

Cuando se trate de una norma general expedida por el Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), rendirá por separado su informe.

El instructor tiene la facultad de solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

Agotado el procedimiento, el instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

La Ley Reglamentaria del Artículo 105 establece un título específico para el trámite de las acciones de inconstitucionalidad con reglas de procedimiento sencillas, pero en lo no previsto se aplicarán, por disposición legal, cuando resulte conducente, las disposiciones que regulan a las controversias constitucionales.

ALCANCES DE LA SENTENCIA

De la interpretación armónica de los numerales 105, fracción II de la Constitución Federal; y 71, 72 y 73 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, constitucional se advierte que las resoluciones que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad tendrán efectos de declaración de inconstitucionalidad general y la consecuente invalidez de la o las normas impugnadas.

Sin embargo, para declarar la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, es indispensable que la sentencia que así lo determine sea aprobada por cuando menos ocho de los once Ministros que integran el referido órgano colegiado, en caso contrario, se desestimaré la acción y se ordenará archivar el expediente como asunto concluido.

Para comprender a que se refiere la última parte del párrafo que antecede, cabe señalar que el Diccionario de la Lengua Española, refiere que por desestimar se entiende: “No hacer bastante aprecio de alguien o de algo. 2. Denegar, desechar.”⁷⁸

Siguiendo con las sentencias, la Ley dispone que al momento de dictarlas, nuestro Supremo Tribunal debe suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez, así como corregir aquellos errores en que con motivo de la cita de los artículos incurran las partes.

⁷⁸ *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, Madrid 1992, Pág. 503.

De tal modo que la declaratoria de inconstitucionalidad se pueda fundar en cualquier precepto de la Constitución Federal, aunque no lo haya señalado la actora, ya que como lo ha sostenido nuestro Máximo Tribunal, basta con expresar claramente la controversia de la norma que se impugna con cualquier precepto de la Carta Magna; lo anterior tiene sustento en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro y texto, señalan:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA QUE SE ESTUDIEN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CONTRAVENCIÓN DE LA NORMA QUE SE IMPUGNA CON CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la lectura integral de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se desprende que exija como requisito esencial e imprescindible para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general que se impugne, que la expresión de los conceptos de invalidez se haga como un verdadero silogismo. Ello es así porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a sus estudio será suficiente con que el escrito de demanda respectivo se exprese con claridad la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución Federal, sin perjuicio de que todo el análisis de los conceptos de invalidez expuestos, estos deban desestimarse.”⁷⁹

Sin embargo, el tema de los alcances de las sentencias en el medio de control constitucional que nos ocupa, se torna delicado si tomamos en cuenta que de la interpretación sistemática de los numerales 73 y 41 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver una acción de inconstitucionalidad, está obligada a señalar los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos

⁷⁹ Ver *IUS 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

De tal manera que si la vía de acción de inconstitucionalidad se promueve con la finalidad de someter a la consideración del más Alto Tribunal del país, la posible inconformidad de una norma general con los postulados constitucionales, la sentencia que resuelva sobre el fondo de dicho asunto, desde mi particular punto de vista deberá limitarse a declarar si la norma general se apega o no a la Constitución Federal.

Para el caso de que la norma general no se apegue a las disposiciones de la Carta Magna, su declaración de inconstitucionalidad no conlleva a la necesidad de que el Poder Judicial de la Federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordene al Poder Legislativo ya sea federal o local, la forma de enmendar los vicios, sean que éstos se encuentren en el proceso legislativo o bien se trate de una cuestión de fondo.

Lo anterior, haría del Poder Judicial un Supra-Poder, que determinaría la forma de actuar de los poderes Ejecutivo o Legislativo, según sea el caso, transgrediendo la autonomía de los mismo.

A manera de ejemplo, cabe señalar que en la acción de inconstitucionalidad 18/2005 promovida por una minoría parlamentaria del Congreso de Sonora se impugnó el artículo 176 del Código Electoral de la Entidad al considerar que viola los numerales 1°, 14, 16, 35, fracción I, 40, 41 y 116, fracción II de la Constitución Federal, toda vez que la delimitación de los distritos electorales con base en el principio geográfico, afecta el derecho al voto ciudadano, el principio de legalidad y los principio que en materia electoral establece la Carta Magna.

El 25 de agosto de 2005 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el mencionado medio de control constitucional y sostuvo que:

“En tal virtud los efectos de la sentencia son: que el Congreso del Estado de Sonora establezca una nueva demarcación de los Distritos Electorales uninominales en esa Entidad conforme al criterio demográfico o poblacional previsto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal y las jurisprudencias establecidas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación números P.J./2/2002 y P.J./4/2002, cuyos rubros respectivamente son: ‘DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTICULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL’, y ‘DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADOS DE CAMPECHE CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS.’

Sin embargo, para el caso de que la Diputación Permanente o el Congreso del Estado de Sonora considere que las modificaciones mencionadas no se tendrían con la anticipación necesaria para que rija el período electoral que inicia el primer día del mes de octubre de este año, dispongan que se aplique la norma que regía con anterioridad al precepto cuya invalidez se decreta, sin que esto exima a las autoridades mencionadas de la obligación de legislar sobre la distritación citada para el subsecuente periodo electoral.

...”

Tomando en cuenta los señalamientos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considero no sólo oportuno, sino necesario transcribir el

voto particular que el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo emitió en la acción de inconstitucionalidad que se estudia:

“El veintidós de agosto de dos mil cinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de nueve votos que procede señalar efectos en las sentencias dictadas en este medio de control constitucional, de conformidad con lo que establece la fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Disiento de la resolución adoptada por la mayoría, pues soy de la opinión que tratándose de sentencias dictadas en acción de inconstitucionalidad, no es admisible imprimir efectos, esencialmente, en virtud de la naturaleza propia de la sentencia misma.

En nuestro país, la acción de inconstitucionalidad, es un instrumento de jurisdicción constitucional producto de la reforma constitucional judicial de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, y en vigor hasta el año siguiente. La acción de inconstitucionalidad, se concibió, y hasta la fecha así ha permanecido, como una competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia para resolver en única instancia acerca de la conformidad que guarden o no con la Constitución Federal, las normas generales y los tratados internacionales celebrados y ratificados por las autoridades competentes. En este sentido la acción de inconstitucionalidad, se instituyó como un medio de control abstracto de la constitucionalidad concentrado, en tanto sólo este Tribunal tiene atribuida semejante potestad.

La acción de inconstitucionalidad fue instaurada como una vía eminentemente objetiva y abstracta, en interés de la Constitución

‘El carácter objetivo lo separa de el recurso de amparo en cuanto no se discuten los derechos subjetivos de los legitimados y, por ende, no resulta necesaria la invocación de un interés legítimo. De la misma forma, la abstracción lo distingue de la cuestión de inconstitucionalidad, aunque deberán introducirse matices a esta idea. En estas páginas iniciales resulta suficiente constatar que en la cuestión de inconstitucionalidad se coteja la Constitución y la ley en la aplicación de

ésta a un concreto supuesto de hecho, mientras que en el recurso de inconstitucionalidad tal comparación se efectúa en abstracto'

No se concibió como un litigio entre partes contrarias conflictuadas, sino como un procedimiento especial instaurado por entidades públicas, que se sigue unilateralmente con el solo interés de preservar la supremacía de la Constitución y ajeno por absoluto a la preservación de los intereses propios de los promoventes; como incluso lo señala la tesis de jurisprudencia que dice:

'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN...'

Asimismo, el autor citado, ha señalada que: 'el carácter abstracto y objetivo de la acción de inconstitucionalidad, ha conducido a la doctrina alemana y española a establecer que en ningún caso pueden hacerse valer por esta vía, derechos subjetivos o intereses legales' y que: 'es un cauce procesal en el que la actuación de la parte principal se limita a la promoción del procedimiento y no pueden extenderse los legitimados por la vía interpretativa, en un 'proceso sin partes', por decirlo en los términos más taxativos que utiliza la doctrina alemana, en el que resulta difícil advertir un proceso contradictorio por el carácter político de los intervinientes y el interés público que se dilucida en el fondo del asunto, de lo que deriva su no intervención en el desarrollo del proceso, una de las cuestiones más polémicas en los últimos años ha sido la posible intervención de partes secundarias, identificándolas con aquellas que tienen la posibilidad de formular alegaciones, concretada la figura del coadyuvante.

El Tribunal Constitucional ha mantenido una interpretación restrictiva, consecuencia de la naturaleza estrictamente objetiva del proceso, 'en el que en ningún caso pueden hacerse valer derechos subjetivos o intereses legítimos', Abstracción que igualmente justifica que el Tribunal pueda declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, no sólo por los motivos aducidos por quien promueva, sino por cualquier otro motivo que advierta, pues lo que interesa más que el enjuiciamiento

respecto a lo bien o mal que pudo estar la promoción, es el enjuiciamiento de la norma en sí y privilegiar, no intereses particulares, si no un interés genérico e impersonal de regularidad constitucional.

...

La abstracción que la caracteriza también en buena medida explica y da razón de ser a la generalidad de los efectos de las resoluciones que a dicho procedimiento recaen, según impone la propia fracción II del artículo 105 constitucional.

Esta abstracción igualmente determina que los efectos de la misma sean sólo a partir de la sentencia misma o incluso a futuro, excepción hecha de la materia penal –misma que se justifica por razones obvias en las que no es el caso abundar, pues no se pretende con el fallo remediar alguna situación particular ocurrida a raíz de la aplicación de la norma (como, por ejemplo, sí sucede en el juicio de amparo).

Pero la abstracción aludida, en mi opinión, también delimita el alcance de las sentencias estimatorias que dicta el Tribunal.

Es particularmente en este punto en el que me detengo: el contenido de las sentencias estimatorias del Tribunal y sus consecuencias en el ordenamiento jurídico. La sentencia estimatoria tiene el efecto de anular la norma impugnada. La sentencia estimatoria establece con carácter vinculatorio que la norma no es conforme a la Constitución. La naturaleza jurídica de la sentencia; el carácter abstracto de la acción se impone en la sentencia.

Ciertamente, la sentencia, más por costumbre o imprecisión en el uso del lenguaje, señala en sus resolutivos que 'se declara' su invalidez; pero lejos de ser una sentencia de las llamadas por la teoría general del proceso como declarativa, es de acuerdo a su contenido, una sentencia constitutiva, en tanto incide determinadamente en el ordenamiento jurídico, eliminando de él un elemento hasta antes de la resolución existente y formalmente válido.

Esta eliminación o bien expulsión de las normas impugnadas del sistema jurídico en el lenguaje kelseniano, es lo que hace de los tribunales constitucionales, auténticos legisladores negativos. Esto es precisamente el objeto fin y el núcleo esencial del contenido de una

sentencia estimatoria en un instrumento de control como éste; y, por su propia naturaleza, es un acto instantáneo, que se consume y a gota en un solo momento, en el momento en que el propio Tribunal determine como el efectivo.

La expulsión a que da lugar una sentencia estimatoria es, pues, un concepto absoluto, de realización instantánea, que opera por ministerio de la propia sentencia y que no admite graduaciones o términos medios. Es esta propia naturaleza de la acción de inconstitucionalidad la que explica que la Ley Reglamentaria no prevea el recurso de queja, generalmente consagrado en los ordenamientos para combatir el defectuoso o excesivo cumplimiento de una resolución, o cualquier otro recurso para los casos en mención. El legislador no lo consideró necesario, porque el carácter anulatorio de la sentencia estimatoria lo hace, precisamente, innecesario y hasta exorbitante.

Ahora bien, el artículo 41 ubicado dentro del capítulo VI, De las Sentencias, del Título II, De las Controversias Constitucionales de la ley de la materia dispone:

...

Por otra parte, resulta necesario precisar que no soslayo que el diverso ordinal 73 del mismo ordenamiento establece que las sentencias pronunciadas en acciones de inconstitucionalidad se regirán entre otros por el artículo 41 transcrito; sin embargo, y a diferencia de lo que sostiene la mayoría, no encuentro a este dispositivo, como fundamento para considerar que en este medio de control constitucional procede imprimir como efectos el ordenar a un órgano legislativo que legisle en determinado sentido, pues a mi juicio es claro que los efectos que este Alto Tribunal debe imprimir e esa sentencia se refiere a determinar a partir de que fecha o evento surtirá sus efectos tal declaratoria, es decir, la desincorporación de la norma inconstitucional del sistema normativo en el que estaba incorporada.

En efecto, debe tomarse en consideración que la disposición transcrita se encuentra comprendida en el Título II, de la Ley Reglamentaria de la materia, que prevé lo relativo a las controversias constitucionales y si bien es aplicable a esta vía por disposición expresa, no debe soslayarse

que entre la controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad hay significativas diferencias que deben ponderarse ante la hipótesis en que el intérprete, en este caso el Tribunal Pleno, procura discernir la intención del legislador.

...

Sin embargo, particular atención debe ponerse en tres importantes diferencias. La primera, es el tipo de control que se realiza en cada una de ellas: mientras en la acción de inconstitucionalidad el control es puramente abstracto, en la controversia constitucional, con todo y los matices y licencias que el Pleno ha dado a tal efecto particularmente a través de sus criterios sobre el interés legítimo, no deja de ser un control de tipo concreto que exige una concreción específica en la esfera jurídica del accionante para la admisibilidad del enjuiciamiento que se propone.

La segunda distinción que vale destacar para estos efectos está íntimamente vinculada con la relación de opuestos recién descrita, y consiste en que mientras en la controversia constitucional existe un litigio entre dos partes con intereses contrarios, entre las cuales se forma una verdadera contención, en la acción de inconstitucionalidad, no hay esta oposición de intereses sino una persecución de la preservación de la supremacía de la Constitucional libre de pretensiones intersubjetivas encontradas.

La tercera de estas, consistente en que mientras en la controversia constitucional se impugnan tanto actos como disposiciones generales; el radio de la acción de inconstitucionalidad, se limita a la impugnación de normas generales, entendidas estas como actos material y formalmente legislativos, así como tratados internacionales.

Ahora bien, dado que en la acción de inconstitucionalidad, como se ha insistido a lo largo de este documento, en núcleo de la sentencia estimatoria que se llegare a dictar es de índole anulatorio con efectos, por ende, expulsantes, la ejecución de la misma, no representa ni tiene por consecuencia dificultades materiales que superar. Hipótesis que no es igual para el caso de las sentenciáis estimatorias en controversia constitucional, pues éstas pueden, en tanto se pronuncian también

sobre actos concretos, determinar anulaciones cuyos efectos pueden variar de caso en caso, según las consideraciones de derecho en que las mismas se hayan sustentado.

En este mismo sentido, al comentar sobre la ejecución de la sentencia estimatoria de una acción de inconstitucionalidad Joaquín Brage Camazano, en su obra *La acción de inconstitucionalidad*, refiere que '...es preciso diferenciar las distintas posibilidades que puede presentar la ejecución del fallo protector según la materia de la controversia. Y si se trata de normas generales, que será siempre la hipótesis en acciones de inconstitucionalidad: ...' y aquí se remite a citar el documento intitulado 'La jurisdicción constitucional en México' en coautoría de Héctor Fix Zamudio, Jorge Carpizo y José Ramon Cossío Díaz, contenido en *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica* (Madrid, Dykinson, 1997), en cuanto ahí se explica que: 'la sola declaración de invalidez consuma los efectos anulatorios, por lo que ya no es necesario identificar los posibles supuestos de incumplimiento o de incumplimiento sustantivo ...' (ibidem).

En este mismo sentido, el doctor Cossío Díaz sostuvo en su documento denominado 'El Artículo 105 constitucional', contenido en la obra intitulado *Constitución, Tribunales y Democracia* (México, Themis, 1998, primera edición), que: 'Tratándose de normas generales, la sola declaración de invalidez de la Suprema Corte produce y consuma los efectos anulatorios, de ahí que respecto a ello no sea posible ninguna modalidad de incumplimiento' (p. 18) y reiteró dicho sentir en su diverso 'Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad', (p. 36) contenido en la misma publicación.

En consecuencia, las sentencias dictadas en esta vía son meramente anulatorias y abstractas y, no se dictara o al menos no deben dictarse, con el objeto de resolver una conflictiva intersubjetiva o táctica particular a la que la sentencia anulatoria deba buscar poner remedio bajo la impresión de 'efectos', sino en interés propio y exclusivo de la Constitución. Ciertamente la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, dispone que las sentencias deberán contener sus

alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en ámbito que corresponda; sin embargo, de nuevo es importante traer a colación que esta disposición, como todas las demás contenidas en el capítulo de la controversia constitucional, es aplicable a la acción de inconstitucionalidad sólo en la medida y proporción en que resulte apto y acorde con las características y naturaleza propias de ésta última.

La determinación en sentencia de cuáles son los efectos de una anulación, total o parcial, no es una justificación que permita al Tribunal fijar arbitrariamente o a su elección cómo cumplir la sentencia o cuál será el alcance de la misma. La determinación de los efectos que tiene una anulación están indisolublemente ligados a, son directamente proporcionales a, y están plenamente limitados por, las consideraciones en que se sustenta la invalidez decretada; en la medida, grado y alcance de la anulación misma.

Que la Ley Reglamentaria imponga como contenido de la sentencia la precisión de los efectos que tendrá la declaratoria misma, no es una puerta abierta para que el Tribunal vaya más allá de su jurisdicción constitucional, netamente anulatoria, e imponga a las partes del juicio deberes adicionales o imponga al legislador responsable de la norma anulada deberes legislativos ya sea de índole temporal o material; sino que es una obligación que el legislador le ha impuesto para facilitar a las partes afectadas el cumplimiento de los fallos y, según sea el caso, a facilitar a la comunidad jurídica y social la comprensión del alcance y consecuencias de las determinaciones tomadas y de los razonamientos en que las mismas se sostuvieron.

Ciertamente, la creación del vacío jurídico a que da lugar una sentencia anulatoria es un extremo indeseable y que incluso, pudiera llegar a ser hasta más gravoso que la norma invalidada. Pero esa preocupación, noble y legítima, no autoriza que bajo el cobijo de la obligación de señalar los efectos de las sentencias de invalidez el Tribunal soslaye los límites de su jurisdicción y sin mayor fundamento imponga a los

legisladores, como es el caso de la especie, obligaciones temporales y de contenido en lo relativo a su producción. Por el contrario considero que en respeto de la facultades de los órganos legislativos debe permitirse que sean éstos los que decidan cómo deben proceder ante la declaratoria de inconstitucionalidad de norma, quedando a su arbitrio determinar si emite inmediatamente una nueva norma en la que se eliminen los vicios de inconstitucionalidad de los que adolecía anterior o bien, si esto no puede realizarse en un plazo muy breve, poder determinar si en tanto se dicta la nueva normatividad, deja vigente la anterior legislación.

Así las cosas, si la disposición citada se interpreta bajo la luz de la naturaleza propia de la acción de inconstitucionalidad y tomando en consideración en todo momento la única materia impugnable en las mismas son normas generales y tratados internacionales, resulta inconcuso, por un lado, que dicho ordinal no autoriza sin más la impresión de efectos particulares o específicos a las sentencias estimatorias, como, por otro lado, que la primera oración del mismo sea mas bien aplicable y conforme a la fisonomía de la controversia constitucional y la segunda tanto a ésta, cuando sean impugnadas en dicha vía normas generales, como a la acción de inconstitucionalidad en todos los casos. Insisto, en la acción de inconstitucionalidad el contenido de la sentencia estimatoria es una anulación; el efecto, se diga o no en la misma, es la expulsión de la norma del sistema jurídico.

Como al Pleno, a mi también me preocupa que las sentencias que dictemos se cumplan a cabalidad; pero también, como convicción personal, estimo que los límites de nuestra jurisdicción en esta vía fueron rebasados, y que no nos corresponde velar ahora por que se cumpla lo que legítimamente no pudimos obligar a realizar. Asimismo me preocupa la problemática que se pueda derivar de un declaración de erga omnes de inconstitucionalidad pero esa preocupación no podrá llevar a imponerle al legislador que legisle en cierto tiempo ni en cierto sentido.

En mi opinión, la ponderación de los tiempos de su producción, salvo disposición en contrario de una norma superior, es una decisión del

legislativo, sujeta a las interacciones políticas y legislativas -valga la redundancia- presentes en todo proceso de producción normativa. Amén de que sea también de la convicción de que la superación de esos trágicos vacíos es una cuestión que debe superarse en una estrecha relación de comunicación y fluidez entre el legislador negativo y positivo; y que difícilmente quedará sanada una intromisión vía sentencia del tribunal constitucional en el quehacer legislativo. El vacío legislativo, lejos de llevarnos a imponer obligaciones so pretexto de imprimir efectos a las resoluciones, debe llevar al Tribunal a ser cauteloso en sus razonamientos y determinaciones, por supuesto, sin claudicar en su lucha por preservar la supremacía de la Constitución.

La académica Tania Groppi, estudiosa del Tribunal Constitucional italiano, explica tras aproximadamente cuarenta años de experiencia en la jurisdicción constitucional y una polémica iniciación en el dictado de sentencias aditivas, que procuraban atemperar las consecuencias indeseables de una declaratoria erga omnes de anulación, que:

'... toda decisión de anulación eliminando las normas inconstitucionales, crea un vacío, un laguna que puede proyectarse en el tiempo. Esto en numerosos casos (cuando el respeto a la Constitución no exige la eliminación de la norma legislativa sino la sustitución con otra que ponga un contenido conforme con la Constitución misma) no cierra el problema de la constitucionalidad, sino que lo abre, arrancando un proceso interpretativo-creativo para reparar la constitucionalidad violada. Es solamente a través de la acción del circuito

Corte-jueces-parlamento, del resultado de su acción conjunta, como se supera la inconstitucionalidad. Y no por medio de la acción solitaria de la Corte.'(p. 351,'¿Hacia una justicia constitucional 'dúctil'?, en Derecho Procesal Constitucional, 'México, Porrúa, Ferrer Mac Gregor Eduardo, coordinador, Cuarta Edición, 2003).

La solución o la fórmula para reparar la violación proferida a la Constitución con la norma invalidada o la que se produce precisamente tras su anulación, no está solo en manos de la Corte, emitiendo sentencias que impriman efectos para obligar al legislador a una cosa u otra no serán remedio liso y llano para este fenómeno; más bien, los

jurisdicentes de la Constitución debemos procurar ceñirnos a nuestra competencia anulatoria y entablar y propiciar una relación de diálogo e interacción con el legislativo para así superar las irregularidades y preservar en su mejor expresión la supremacía de la Constitución.

No incluyo, como lo hace la autora citada, a los jueces en este circuito de relaciones, porque en México, a diferencia de Italia, los jueces no participan, al menos hasta hoy, en el control de constitucionalidad, que aquí es en vía directa y allá en vía incidental y a instancia de ellos mismos.

Una vez superada por el órgano legislativo la inconstitucionalidad, cualquier nuevo vicio que se estime adolezca la nueva norma será determinable y juzgable en un nuevo procedimiento, ya sea de controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad o amparo y, no en la revisión del cumplimiento de una sentencia anulatoria.

En materia de cumplimiento de sentencias, mucho se ha avanzado ya en la doctrina judicial creada a partir del juicio de amparo. Existe amplia literatura y criterios judiciales respecto a cuándo debe realizarse un nuevo juicio, cuándo hay repetición de acto reclamado, cuándo se está ante un incumplimiento total, y esta doctrina bien podría ser aplicable a los medios de control establecidos en el artículo 105 constitucional, máxime que éste así lo prevé en tu epígrafe, pero siempre que se respeten los caracteres propios de cada uno de los diversos medios de control.

Asimismo, me pregunto si cada vez que el Tribunal anule una norma y exija al legislado que corresponda legisle para purgar el vicio o el vacío (lo que de suyo me resulta inadmisibles), ¿el asunto no podrá archivarse hasta que la parte promovente haya manifestado su conformidad con el cumplimiento de la ejecutoria?, ¿No es esto, acaso, soslayar la abstracción de la acción de inconstitucionalidad?, ¿no es convertirla en un juicio entre partes con intereses encontrados y contenciosos?, ¿no es esto un reconocimiento expreso de que la sentencia no se cumple hasta que la parte promovente no está conforme con su cumplimiento?, ¿pero acaso el núcleo esencial de la ejecutoria no es la anulación que opera ipso iure?

Indudablemente, la mayoría sostiene su criterio en razonamientos, mismos que no comparto, pues creo que desnaturalizan la acción de inconstitucionalidad e implica un reconocimiento a favor del Tribunal de facultades que en mí desbordan su jurisdicción. Esencialmente, descansan su postura en que el artículo 73 de la Ley Reglamentaria, ubicado específicamente en el título correspondiente a las acciones de inconstitucionalidad, establece la aplicación de lo previsto en diversos preceptos del título de la controversia constitucional, entre ellos el 41, y particularmente se enfoca a la fracción IV de mismo.

En efecto, estimo que la aplicabilidad no sólo de las disposiciones diseñadas expresamente para la controversia constitucional y aplicables por remisión o autorización expresa de la Ley Reglamentaria también para el caso de las controversias constitucionales, tal como sucede en el caso de la remisión que hace el artículo 73, específicamente para las sentencias, no pueden ser aplicados a raja tabla y sin distingo alguno a la acción de inconstitucionalidad y respeto a su especial fisonomía, a riesgo de desnaturalizarla y asemejarla o convertirla en un juicio en el que se ventilan intereses intersubjetivos, así como exceder las limitaciones que tiene la jurisdicción constitucional del Tribunal. Punto en que no abundaré más, pues mis razones ya fueron aquí explicadas.

Inclusive, me resulta inconcebible un escenario en el que el Pleno de la Corte exija a un ente legislativo la producción de una cierta norma en determinado plazo y sentido, que éste inexcusablemente se rehúse, y que coactivamente se pretenda el cumplimiento de la resolución. ¿Qué hará el Tribunal?, ¿separar a todos los diputados y/o senadores de su cargo y consignarlos directamente?, ¿dejar acéfalos a los órganos parlamentarios?, ¿considerar la posibilidad de realizar su cumplimiento sustituto?

Esto pareciera al más puro estilo de lo que en nuestro medio conocemos como una sentencia de amparo directo para efectos, tanto criticadas por la comunidad. Como expresé, la sentencia de la acción de inconstitucionalidad, cuando es estimatoria trae consigo la nulidad jurídica de la norma impugnada, pero de ahí no se sigue, por lo que ya he expresado páginas atrás, que el Tribunal pueda imponer semejantes

obligaciones o limitaciones al legislador. Si al darse el seguimiento legislativo al fallo anulatorio la nueva normatividad debe ajustarse a lo dicho por la Corte, no es tanto por imperativo de la fuerza de la sentencia, pues su más evidente y contundente manifestación fue haber expulsado a la norma del sistema, sino a que la Constitución y la interpretación que sobre la misma sentara el Tribunal en el precedente en cuestión haya establecido.

La sentencia anulatoria no puede ir más allá de la anulación, como tampoco corresponde a este Tribunal ocuparse de cubrir el vacío que crea la misma; eso corresponde al libre juego de fuerzas, pesos y contra pesos entre legislador positivo y negativo, y no debe obedecer a mandatos imperativos unilaterales.

Mi postura, contraía a lo que dice la mayoría en la sentencia, de ninguna manera desconoce los efectos generales de la sentencia ni echa por tierra la autoridad del pleno como supremo interprete de de la Constitución. Tan reconozco los efectos generales, que sostengo que la sentencia de anulación expulsó ante todos y para todos la norma impugnada.

Es por todo lo aquí expresado que voto en contra de la mayoría y me pronuncio por que en las acciones de inconstitucionalidad no procede imprimir efectos a las sentencias en las que se determine la invalidez de la norma impugnada.”⁸⁰

Con todo lo antes transcrito, es que se advierte lo delicado que puede ser que nuestro Supremo Tribunal, con fundamento en el numeral 41, fracción IV en relación con el diverso 73, ambos de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, establezca los alcances y efectos de las sentencias; tomando en cuenta lo anterior, se propone una modificación a los numerales citados de la ley de la materia a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver una acción de inconstitucionalidad, se limite a declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma general que se somete a su consideración.

⁸⁰ Expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 18/2005, ver *IUS 2005*.

ANÁLISIS DE CASOS PRÁCTICOS

En el presente apartado, quiero comentar la sentencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2003, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura de Sonora, en contra del gobernador y del congreso local, en ella se demandó la invalidez de la Ley 151 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución estatal, publicada en el Boletín Oficial de la Entidad de 23 de octubre de 2003.

Los promoventes de la acción en comento, argumentaron esencialmente que:

Durante el procedimiento de aprobación de la Ley 151 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución de Sonora, existieron violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, lo anterior en razón de que el numeral 163 de la Constitución estatal, establece que la misma puede ser adicionada o reformada, y que para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que hayan sido acordadas por las dos terceras partes de los miembros del Congreso y aprobadas por la mayoría del número total de los Ayuntamientos del Estado.

Conforme a la división territorial, política y administrativa del Estado, éste se integra por 72 municipios, encabezados cada uno por sus correspondientes órganos de gobierno municipales o Ayuntamientos.

De tal modo que para que una reforma o adición a la Constitución local pueda ser considerada como válidamente aprobada, requiere ser sancionada primeramente por dos terceras partes del total de diputados que integran el

Congreso local, y posteriormente por al menos 37 (treinta y siete) de los 72 Ayuntamientos.

La Diputación Permanente del Congreso local, mediante acuerdo de 15 de septiembre de 2003, hizo constar y ordenó publicar en el Boletín Oficial, que la Ley 151 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución de Sonora, fue aprobada por 38 (treinta y ocho) Ayuntamientos del Estado, por lo cual, dicha ley a su parecer, cumple con el requisito de aprobación por la mayoría de los ayuntamientos exigidos por el precepto 163 del ordenamiento legal supremo de la entidad para su publicación y entrada en vigor.

Sin embargo, de un análisis efectuado a los oficios y actas de Cabildo remitidas al Congreso de Sonora para ser consideradas para efectos del cómputo de Ayuntamientos que aprueban la Ley 151, se advierte que en 8 de ellos, no consta que los Municipios efectivamente aprobaron las reformas y adiciones constitucionales en mención.

Por tal razón, es válido considerar que al no existir documento oficial alguno donde conste fehacientemente que los 8 ayuntamientos efectivamente, y conforme al procedimiento legalmente establecido, aprobaron en sesión de Cabildo la Ley 151 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución de Sonora, el acto no puede ser considerado como legalmente válido para el cómputo de Ayuntamientos que el artículo 163 de la Constitución del Estado exige para la aprobación de reformas y adiciones a la Constitución local.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo al resolver la acción de inconstitucional lo siguiente:

“De todo lo antes expuesto se deduce que el Congreso del Estado de Sonora tuvo por aprobadas las reformas a la Constitución de la entidad,

al considerar que treinta y ocho de los setenta y dos Municipios que integran el Estado dieron contestación aprobatoria; sin embargo, como puede observarse también, respecto de los Ayuntamientos de Arivechi, Altar, Benjamín Hill, Bacadéhuachi, Carbó, Quiriego y Rosario, no existe constancia de que efectivamente hayan aprobado las citadas reformas a la Constitución Local, lo cual, al ser un requisito fundamental para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, es necesario que dicha aprobación conste de manera fehaciente y no inferirse con base en indicios, esto es, debe ser clara y no dejar a duda que lo manifestado por ellos es la plena aprobación de tales reformas o adiciones, al ser un requisito fundamental para que formen parte de la Constitución.

En consecuencia, si de los treinta y ocho Ayuntamientos que computó el Congreso del Estado de Sonora para tener aprobadas las reformas a la Constitución del Estado, en siete no existe una afirmación fehaciente, resulta claro que dicho Congreso **incurrió en una violación formal que trasciende de modo fundamental al decreto impugnado al no haberse acreditado que se aprobó por la mayoría del total de los Ayuntamientos que conforman el Estado de Sonora**, los cuales son parte integrante del órgano reformador local en términos de lo establecido por el artículo 163 de la Norma Fundamental Estatal, lo que lleva necesariamente a declarar la invalidez de la Ley Número 151 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de la entidad el veintitrés de octubre de dos mil tres, al transgredir los principios de seguridad jurídica y de legalidad contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

En el entendido de que si posteriormente a la publicación de la citada Ley 151, el Congreso hubiera recibido contestación del resto de los Ayuntamientos en los que conste de manera fehaciente que la hayan aprobado, dicho órgano legislativo estará en aptitud de declarar que fueron aprobadas las reformas constitucionales requeridas.

De igual forma, debe precisarse que respecto a los Ayuntamientos de Arivechi, Altar, Benjamín Hill, Bacadéhuachi, Carbó, Quiriego y Rosario, podrá solicitarles que manifiesten, mediante acta de Cabildo en la que debe constar, en forma expresa y sin lugar a dudas, si aprobaron o no la citada reforma constitucional.

...

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por diversos diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Sonora en contra del decreto que contiene la Ley 151 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del decreto que contiene la Ley 151 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, por las razones precisadas en el último considerando de esta resolución.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Mariano Azuela Güitrón.

El señor Ministro presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. No asistieron los señores Ministros Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por estar cumpliendo con una

comisión de carácter oficial y Humberto Román Palacios, previo aviso.
Fue ponente en este asunto el señor Ministro Juan N. Silva Meza.”⁸¹

Sobre los alcances de la resolución citada, cabe hacer los siguientes comentarios:

Por lo que hace a lo dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que si posteriormente a la publicación de la Ley 151, el Congreso hubiera recibido contestación del resto de los Ayuntamientos en los que conste de manera fehaciente que la hayan aprobado, dicho órgano legislativo estará en aptitud de declarar que fueron aprobadas las reformas constitucionales requeridas, considero oportuno señalar que si bien es cierto no establece una obligación de hacer al Congreso de Sonora, no menos cierto es que le señala la forma en que su actuar (emisión de la Ley 151) puede ser subsanado de los vicios de los que adolece, lo cual, desde mi punto de vista influye directamente en la autonomía del órgano legislativo en cita.

Similar situación se presentó en el párrafo donde dice que el Congreso de Sonora podrá solicitarles a diversos ayuntamientos que manifiesten, mediante acta de Cabildo en la que debe constar, en forma expresa y sin lugar a dudas, si aprobaron o no la citada reforma constitucional.

En mi opinión, la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, hubiese quedado resuelta en los términos de los tres resolutivos citados, omitiendo hacer dentro de los considerandos mayores manifestaciones sobre acciones de parte del Congreso de Sonora.

Por otra parte, me parece oportuno mencionar un ejemplo en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó diversas acciones de

⁸¹ Expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 23/2003, ver *IUS 2005*.

inconstitucionalidad, lo anterior en razón de que la desestimación es un efecto de posibles resoluciones de nuestro Máximo Tribunal.

Respecto a la declaración de desestimar una acción de inconstitucionalidad por no haber alcanzado una votación de por lo menos ocho votos de los once Ministros que integran el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cabe señalar que dicha hipótesis se ha materializado en las acciones de inconstitucionalidad 35/2002, 4/2003, 14/2003, 16/2003, 17/2003, 21/2003 promovidas todas por el Procurador General de la República en contra de diversos decretos emitidos por más de un Congreso local.

En las acciones de inconstitucionalidad antes señaladas se alegan violaciones al numeral 123, párrafo segundo, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en común el argumento de que el régimen jurídico que debe regular las relaciones laborales de los entes descentralizados de los estados con sus trabajadores será el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución General de la República, sustentado lo anterior en los criterios que se transcriben a continuación:

"Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, diciembre de 2000

Tesis: 1a. XXXVIII/2000

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LOS ARTÍCULOS 5o., 6o. Y 7o. DEL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS GOBIERNOS DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, SUS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, AL REGULAR LAS RELACIONES LABORALES DE AQUÉLLOS CON SUS TRABAJADORES TRANSGREDEN LOS ARTÍCULOS 116, FRACCIÓN

VI Y 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXXI, INCISO B), PUNTO 1, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ...”

“Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, marzo de 1999

Tesis: 2a. XXX/99

Página: 317

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. SUS RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ...”

“Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, febrero de 1999

Tesis: 2a. XI/99

Página: 243

TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS TRES PODERES DEL ESTADO DE DURANGO. EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE QUE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS SE REGULARÁN POR EL RÉGIMEN LABORAL ESTABLECIDO EN ÉSTA, VIOLA LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 116, FRACCIÓN VI Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. ...”

“Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, octubre de 1997
Tesis: 2a. CXXVII/97
Página: 437

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE SINALOA.
SU SUJECIÓN A LA LEY DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO
DEL ESTADO DE SINALOA ES INCONSTITUCIONAL. ... ”**

“Novena Época

Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: VII, abril de 1998
Tesis: P. XXV/98
Página: 122

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER LOCAL. SUS
RELACIONES LABORALES SE RIGEN POR EL APARTADO A DEL
ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. ... ”**

En este mismo sentido se manifestó también la Segunda Sala del Máximo Tribunal de la Nación, al resolver el recurso de reclamación relativo a la controversia constitucional 23/1997, en el cual se adoptó la tesis de jurisprudencia 3/2000, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, enero de 2000, página 25, que dice:

**“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON
ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN
PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI
MUNICIPAL. El Tribunal Pleno de esta Corte Constitucional aprobó
la tesis número P./J. 16/95 de la Novena Época del Semanario
Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, agosto de 1995,
página 60, cuyo rubro sostiene TRABAJADORES DEL SERVICIO**

POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL. ...⁸²

Las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Procurador General de la República se incoaron, en razón de que los decretos que se impugnaron establecían que las relaciones laborales entre los organismos descentralizados con sus trabajadores debían regirse por el apartado “B” del numeral 123 de la Constitución Federal. Contrario a las tesis sostenidas por nuestro Máximo Tribunal.

Sin embargo, y pese a que hay criterio de la Corte que resuelve la materia de lo impugnado, el mismo Alto Tribunal en un único resolutive desestimó las acciones de inconstitucionalidad y ordenó el archivo de los asuntos, sin resolver la cuestión de fondo.

Por las determinaciones tomadas por nuestro Máximo Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2002, 4/2003, 14/2003, 16/2003, 17/2003, 21/2003 promovidas todas por el Procurador General de la República en contra de diversos decretos emitidos por más de un Congreso local, resulta cuestionable que al no resolver sobre el fondo del asunto, y al dejar vigentes las leyes que se impugnaron, deja a salvo los derechos de los trabajadores de los organismos públicos descentralizados para impugnar la ley a través de un juicio de amparo, el cual tendrá, como ya se dijo, efectos particulares y consecuentemente habrán de promoverse cuantos amparos sean necesarios para la protección de los derechos de tales trabajadores y en consecuencia aumentarán considerablemente los amparos promovidos para resolver la inconstitucionalidad de una misma norma general.

⁸² Ver *IUS 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por cuestiones prácticas, considero inevitable que la Suprema Corte de Justicia deberá resolver en definitiva los juicios sometidos a su consideración cuando éstos estén sustentados en criterios emitidos por el propio Alto Tribunal.

LA SCJN COMO UN TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

La doctrina se ha encargado de enlistar las características que debe presentar un tribunal, para ser considerado como un verdadero Tribunal Constitucional, a saber:

- Que el sistema jurídico en el que se encuentre inserto el tribunal se rija por una Constitución total o parcialmente rígida.
- Que el tribunal de control constitucional sea independiente del órgano u órganos controlados.
- Que el órgano de control de la constitucionalidad tenga facultades de decisión definitiva.
- Que se prevean los medios legales para la ejecución forzosa de las resoluciones emitidas por el órgano de control de la constitucionalidad.

Ahora bien, el sistema jurídico mexicano se sustenta en una Constitución clasificada como rígida, pues sus disposiciones sólo pueden ser modificadas mediante un proceso no ordinario, que dificulta la reforma, al agregarle requisitos de votación y participación de los Congresos locales. Tomando también en cuenta que la totalidad de las leyes que se emitan en nuestro país deben estar de acuerdo con las bases que establece la propia Constitución, al mismo tiempo, la actuación de toda autoridad debe ajustarse al marco legal vigente.

Sin embargo, considero oportuno señalar que si bien es cierto la doctrina clasifica a las constituciones en rígida, parcialmente rígida y flexible, en razón

de los procedimientos que se deben llevar a cabo para su modificación, no es menos cierto que dichas características no puede ser consideradas de peso para determinar, en un caso concreto, la existencia o no de un tribunal constitucional.

De tal modo que, desde mi punto de vista, basta que la Constitución integre en sus preceptos la creación, organización, funcionamiento y facultades del tribunal constitucional para considerar la existencia de éste, independientemente de cuál sea el procedimiento que se aplique para su modificación.

Por otra parte, el sistema de división de poderes previsto en el numeral 49 de la Constitución Federal, garantiza la supremacía y la autonomía de cada uno de los poderes constituidos, colocando a los tres, Legislativo, Ejecutivo y Judicial en la misma jerarquía, sin que prevalezca uno sobre otro, garantizando su autonomía a través de una distribución de competencias y de todo un sistema de medios de control constitucional.

Sin embargo, la independencia del tribunal constitucional también debe establecerse en relación al propio poder judicial ordinario; es esta la parte más delicada para sostener que la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye, hoy en día, un tribunal constitucional, lo anterior es así en razón de lo siguiente:

La doctrina se divide cuando se trata de sostener, como característica de los tribunales constitucionales, el hecho de que se encuentren fuera del poder judicial ordinario o no.

El requisito de separación del tribunal constitucional del aparato jurisdiccional ordinario, atiende al hecho de que aquél no es un órgano más del poder judicial, sino un órgano formalmente separado de éste, dotado de

autonomía reglamentaria y presupuestaria y no debe tener competencia de carácter ordinario, es decir, que su conocimiento se limite a cuestiones constitucionales.

De una interpretación del numeral 94 de la Constitución Federal, en lo que interesa, se desprende que la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se rige por lo que disponga la propia Constitución y las leyes que se ajusten a sus bases, colocando en la cúspide del Poder Judicial de la Federación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tomando en cuenta lo anterior, la Suprema Corte, al pertenecer al poder judicial ordinario, no cumple con el requisito que se estudia, lo anterior toma mayor relevancia si se considera que el nombramiento de los integrantes del Pleno de la Corte depende de las ternas que el Poder Ejecutivo Federal, someta a consideración del Senado, por eso mismo opino que su actuación pudiera atender a diversos intereses que perturbaran la autonomía, que como tribunal constitucional, debe caracterizar.

Por tanto, la Suprema Corte resolverá las cuestiones sobre constitucionalidad que se sometán a su conocimiento, al tiempo que establecerá los efectos y alcances de las sentencias que emita. El texto constitucional así como la Ley Reglamentaria del Artículo 105, prevén la forma de funcionamiento de la Corte y el método a través del cual tomará sus resoluciones, las que se emitirán en plena autonomía jurisdiccional, en su calidad de supremo intérprete de la Constitución y máximo órgano jurisdiccional del país.

El incumplimiento de las resoluciones de la Suprema Corte tendrá como consecuencia la aplicación de los procedimientos previstos en la Constitución y que podrían llevar incluso a la consignación de la autoridad responsable del incumplimiento, previa separación de su encargo.

En este orden de ideas, la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, tuvo como finalidad primordial establecer cambios en el Poder Judicial Federal, modificando su integración y su competencia para conocer de determinados juicios, lo cual tiene importantes consecuencias en el sistema jurídico mexicano.

En materia de competencia se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento exclusivo de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad reguladas en el artículo 105 de la Constitución Federal, dichas competencias constituyen características de los tribunales constitucionales.

De tal modo que en la medida de que nuestro Máximo Tribunal resuelva exclusivamente cuestiones relacionadas con la interpretación de la Constitución Federal (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad) éste se perfila a ser considerado como un auténtico Tribunal Constitucional.

LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

El 22 de agosto de 1996, se agregó a la fracción II del numeral 105 de la Constitución Federal, el inciso f) que señala:

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

I. ...

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, **exclusivamente en contra de**

leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

...⁸³

La anterior reforma eliminó la causa de improcedencia que en materia electoral tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad. Desde entonces, los partidos políticos nacionales debidamente constituidos pueden promover el presente medio de control constitucional por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales tanto federales como locales; por su parte, los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias pueden promover acciones únicamente en contra de leyes electorales expedidas en la entidad federativa en el que recibieron su registro.

Sin embargo, la limitación al término “Materia Electoral” no se hizo esperar y nuestro máximo tribunal lo interpretó de la siguiente manera:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de Diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó esta tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes de materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de Agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la substanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. **De una**

⁸³ Ver *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996.

interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), Base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no solo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintas a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolver conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras.”⁸⁴

ANTECEDENTES

En la consolidación del sistema democrático mexicano destacan tres momentos en el ámbito de la justicia electoral: uno de ellos, se ubica en 1986 con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral órgano autónomo de

⁸⁴ Ver, *IUS 2005*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

carácter administrativo y pionero del sistema de calificación electoral regido por disposiciones legales y no por el arreglo político.

En 1991, se dio origen a la creación del Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional autónomo, encargado de garantizar que diversos actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad.

En 1996, cuando a la par de la incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado, se realizó un número importante de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, para adecuarlos a la nueva realidad y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de garantizar el cabal cumplimiento de los principios que deben regir los procesos electorales locales y federales.

Sin embargo, también se otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por primera vez en la historia política del país, competencia para conocer acciones de inconstitucionalidad que tuvieran por objeto plantear la posible contradicción de una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

Lo anterior, ya que hasta la reforma de 1994 el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal eliminaba la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera, en los términos de la Ley Reglamentaria, de las controversias constitucionales en la materia electoral.

En efecto, dentro de las atribuciones de la Suprema Corte en materia de controversias constitucionales existe una excepción que es la materia electoral,

pues los actos o disposiciones generales de órganos de gobierno que tengan contenido electoral escapan a su control, no así en materia de acciones de inconstitucionalidad respecto de normas generales, pues a partir de la reforma constitucional a la fracción segunda del artículo 105, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, dicha limitante fue eliminada, además de que la misma Corte ha establecido, como ya se señaló, las bases que deben tomarse en cuenta para determinar la materia electoral.

En este orden de ideas, cabe señalar que en tratándose de actos o resoluciones en materia electoral el juicio de amparo es improcedente en términos de la fracción VII del numeral 73 de la Ley Reglamentaria.

CARACTERÍSTICAS

Las características de la vía de acción de inconstitucional en materia electoral las podemos enlistar de la siguiente manera:

A) Órganos legitimados para promoverla.

De conformidad con la fracción II del numeral 105 de Constitución Federal, los órganos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad, son: el 33% de los integrantes de los congresos, sea federal (Cámara de Diputados o Cámara de Senadores del Congreso de la Unión) o local, o bien el Procurador General de la República.

Cuando se trata de impugnación de normas en materia electoral, se legitima además, en términos del inciso f) de la fracción II del numeral constitucional en estudio, a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por conducto de sus dirigencias nacionales en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a

través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 3/2005, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, se pronunció sobre el inciso f) de la fracción II del numeral 105 constitucional y señaló, en la parte que interesa que: "...procede verificar si el promovente cumple con los requisitos establecidos para tal efecto por la Constitución Federal y la Ley Reglamentaria de la materia, consistentes en:

- a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad correspondiente.
- b) Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).
- c) Que quien suscribe a nombre y representación del partido político que promueve cuente con facultades para ello."

Sin embargo, sobre el criterio citado cabe señalar lo siguiente:

El artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, a ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales; y a los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

Cuando un medio de control constitucional como el que se estudia, es promovido por el dirigente nacional de un partido político con registro ante el

Instituto Federal Electoral, independientemente de que dicho dirigente tenga o no facultades de representación, la acción de inconstitucionalidad debe declararse procedente; misma regla debe ser aplicada cuando el medio de control constitucional que nos ocupa es interpuesto por el dirigente estatal de un instituto político con registro expedido por la autoridad del Estado que corresponda. Se afirma lo anterior, ya que de la lectura integral del artículo constitucional en cita, no se entiende que tal representación sea requisito de procedibilidad.

Por lo que considero que nuestro Máximo Tribunal en la interpretación del inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, agrega elementos de procedibilidad que no contempla el Ordenamiento Supremo, por tanto va más allá del mismo.

En este sentido, considero que con el sólo hecho de que quien promueva la acción de inconstitucionalidad, a nombre del Partido político sea su dirigencia nacional o local, según sea el caso, se actualiza el supuesto previsto por el inciso f) de la fracción II del precepto 105 de la Ley Fundamental.

B) Plazos para substanciar el procedimiento.

Tomando en cuenta la naturaleza de la vía de acción de inconstitucionalidad en materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles, lo cual, hacen de la vía en estudio un trámite sumarísimo, primero porque por disposición legal se reducen los plazos a tres días para hacer aclaraciones, si la demanda fuera obscura; seis días para que la autoridad emisora y promulgadora rinda su informe; dos días para que las partes formulen alegatos; y una vez agotada la etapa de instrucción, se le da al Ministro instructor un plazo de cinco días para realizar el proyecto de resolución y en cinco días más

someter el proyecto de resolución a consideración del pleno del órgano jurisdiccional.

Cabe agregar que el Ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, sobre la constitucionalidad de normas impugnadas, en su carácter de órgano especializado del Poder Judicial en materia electoral, aunque los argumentos y consideraciones no son vinculatorias para la Suprema Corte, incluso, se trata de una facultad potestativa del instructor solicitar dicha opinión.

Para el caso de los recursos de reclamación el plazo será de tres días, y el Pleno resolverá dentro de los tres días siguientes, por lo que no se requiere del agotamiento de fases procesales ni de la intervención de las demás partes.

C) De la sentencias.

El artículo 71 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, obliga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a que al momento de dictar sentencia en una acción de inconstitucionalidad sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, solamente se refiera a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Sobre el particular, se abundará en el apartado correspondiente de este trabajo.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996

Tomando en cuenta que la reforma de 1996 otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer de manera exclusiva sobre las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, la misma reforma necesariamente tendría otros alcances, entre ellos se da origen al actual

Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional sobre esta materia, consolidándose de esta manera nuestro actual sistema de justicia constitucional en materia electoral.

Puede afirmarse válidamente que cinco fueron sus perfiles fundamentales de la reforma, a saber:

- Sustituye al Tribunal Electoral con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Llevó a cabo una distribución de competencias en materia de control constitucional, tarea que había dejado pendiente las reformas anteriores y que constituía una laguna importante en la materia.
- Se incorpora el Tribunal al Poder Judicial de la Federación en los términos de lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución.
- Se crea por primera vez en nuestro país una ley procesal en materia electoral a la que se denomina Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y
- Sustituye la calificación electoral de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por órgano legislativo, que existió en nuestro país por más de ciento ochenta años, al reservar esta facultad por primera vez en la historia de México al órgano jurisdiccional denominado precisamente Tribunal Electoral.

ALCANCES DE LA SENTENCIA EN MATERIA ELECTORAL

Contrario a las sentencias que resuelven una acción de inconstitucionalidad, cuando se trate de materia electoral no opera la suplencia de la deficiencia de la queja, las sentencias sólo pueden referirse a la violación de los artículos señalados expresamente en la demanda, es decir que, en el dictado de la sentencia opera el principio de estricto derecho.

En efecto, la interpretación del artículo 71 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, que lleva a cabo nuestro Máximo Tribunal en la tesis de jurisprudencia P./J. 57/2004, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, Novena Época, página 437, señala:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ IMPEDIDA PARA SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y PARA FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El primer párrafo del precepto citado establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir sus resoluciones en materia de acciones de inconstitucionalidad deberá: a) Corregir los errores que advierta en la cita de preceptos invocados; b) Suplir los conceptos de invalidez hechos valer en el escrito por el cual se ejercite la acción de inconstitucionalidad; y, c) Fundar su declaratoria de invalidez en la violación a cualquier precepto de la Constitución Federal, haya sido invocado o no en el escrito inicial. Sin embargo, del análisis integral del mencionado artículo 71 se advierte que aunque las figuras de la suplencia del error en la cita de preceptos y de conceptos de invalidez constituyen una regla general a seguir por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el dictado de sus resoluciones de acción de inconstitucionalidad, **el segundo de los supuestos señalados (suplencia de la queja) y el consistente en que la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación a cualquier precepto constitucional haya sido o no invocado en la demanda, no resultan aplicables en la emisión de sentencias de acciones de inconstitucionalidad cuya materia de impugnación sea una norma general de carácter electoral, por disposición expresa de la ley, ya que**

en atención a la naturaleza de las normas que pueden impugnarse a través de este medio de control de la constitucionalidad, el legislador federal introdujo la salvedad contenida en el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a los lineamientos a seguir por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la emisión de sus resoluciones sobre impugnación de leyes de contenido electoral, con el propósito de establecer un 'principio de congruencia', al ser la naturaleza de la materia electoral de estricto derecho."⁸⁵

Por otra parte, el penúltimo párrafo de la fracción II del numeral 105 de Constitución Federal, establece o bien obliga a los Poderes Legislativos a que las leyes electorales federales y locales deberán ser promulgadas y publicadas por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el siguiente criterio:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL ESTAR FACULTADA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CONFORME AL ARTICULO 41 FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA DECLARAR LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES O ACTOS COMBATIDOS, TAMBIÉN PUEDE DECLARAR SU INAPLICABILIDAD TEMPORAL. En virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad, esta facultada para declarar la validez o invalidez de las normas o actos impugnados y, en caso, para decretar la absolución o condenas respectivas, por mayoría de razón, cuando el caso así lo amerite, debe también considerarse que tiene facultades

⁸⁵ *Ídem.*

para declarar la inaplicabilidad para un determinado proceso electoral, de las disposiciones impugnadas que se consideren contrarias a la Constitución Federal, en el supuesto de que haya resultado fundada la acción de inconstitucionalidad intentada en contra del decreto que reforma diversas disposiciones de alguna ley electoral dada su extemporaneidad. Ahora bien, en atención al espíritu del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal que exige la oportunidad de la reforma en materia electoral, para que previamente y durante el proceso electoral respectivo no se presenten reformas fundamentales, es de concluirse de que el motivo de inconstitucionalidad solo se actualiza para efectos del proceso electoral inmediato, por lo que, en tales condiciones, no existe impedimento, por razón de temporalidad, para dichas reformas puedan aplicarse o cobren vigencia para ulteriores procesos electorales; entonces, al tratarse de un vicio que no destruye la ley reformada materia de impugnación en la presente vía constitucional, únicamente procede declarar su inaplicabilidad para el siguiente proceso electoral.⁸⁶

DECLARACIÓN GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

La declaración de inconstitucionalidad que se pretende conseguir respecto de una ley que se considera contraria a la Carta Fundamental de un país, y que es otorgada por el Tribunal competente para el caso, en México no ha sobresalido, como en otros países de Europa, Asia y Oriente, por las razones que explicaré posteriormente.

En la actualidad, varios países tienen un sistema establecido, mediante el cual, se anulan las leyes inconstitucionales. Estos sistemas han sido estudiados por el jurista Héctor Fix Zamudio⁸⁷, en un breve examen que ha

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ Estos sistemas han sido explicados por Fix Zamudio, primero en su libro titulado "25 Años de Evolución de la Justicia constitucional 1940-1965", y en segundo lugar han sido ampliados en su obra que he citado en párrafos que anteceden.

realizado respecto de las Constituciones que así lo decretan, y del cual nos ocuparemos ahora:

ARGENTINA. Nos explica el maestro Héctor Fix Zamudio que por lo que toca a este país existen dos tipos de sistemas, otorgados en constituciones de diferentes provincias, mediante los cuales se combaten las leyes inconstitucionales; el primero se establece en la Constitución de la provincia del Chaco, en la cual se otorga una acción o sistema Popular. El segundo se otorga en la Constitución de la provincia de Río Negro, el cual es un sistema intermedio que no deroga la ley a partir del primer fallo que la declara inconstitucional, sino hasta que el Tribunal Superior declara por tercera vez la inconstitucionalidad de la norma.

Tomando en cuenta lo anterior, en nuestro país es una especie de jurisprudencia, la cual se forma no con cinco ejecutorias como es el caso de México (*estamos hablando del supuesto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, más no de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que sería la excepción*), sino con 3, las cuales una vez dictadas dejan sin efecto la ley que se combatió.

BRASIL. En la Constitución de 1952 se establece un sistema o acción directa de inconstitucionalidad, la cual se interpone ante la Suprema Corte de Justicia, y cuando es procedente tiene efectos particulares en beneficio del reclamante.

GUATEMALA. En su Constitución de 1965 se crea la Corte de Constitucionalidad, la cual es el primer Tribunal Constitucional especializado que se crea en América Latina, y que funciona al lado de los Tribunales de amparo que conocen de la impugnación de leyes que son contrarias a la Carta Fundamental.

Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad pronunciada por la Corte especializada son generales, es decir, se traducen en la pérdida de la eficacia de la ley combatida, a partir del día siguiente en que es publicado el fallo respectivo.

COSTA RICA. En la Constitución de 1949 se establece el recurso de inconstitucionalidad, del cual tiene conocimiento la Suprema Corte, quien al dictar sus fallos lo hace con efectos generales.

REPÚBLICA DE EL SALVADOR. Asimismo, la acción popular para impugnar leyes inconstitucionales se estableció en la Constitución de 1950, la cual le otorgaba competencia a la Corte Suprema de Justicia, como único Tribunal, para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido de un modo general y obligatorio.

CUBA. En su Constitución de 1940 se estableció un Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales, al cual se le otorgaba competencia o facultades para conocer de los recursos de inconstitucionalidad contra las leyes, admitiendo asimismo una acción popular, ya que podía ser interpuesta no sólo por los afectados, sino también por 25 ciudadanos de la isla; los efectos de los fallos emitidos por el Tribunal antes mencionado, eran de carácter general ya que determinaban o no la derogación de las disposiciones impugnadas.

ITALIA. De acuerdo con su Constitución de 1948, la Corte Constitucional es la competente para resolver las controversias relativas a la inconstitucionalidad de las leyes, bien en forma incidental o prejudicial, lo cual debía ser planteado en un proceso concreto; o bien, en una acción concreta de inconstitucionalidad interpuesta por el gobierno nacional; sus fallos al ser emitidos son de carácter general lo cual permite que la norma deje de tener efectos al día siguiente de su publicación.

ALEMANIA. Al igual que en Italia, se puede impugnar de inconstitucional una ley mediante la vía incidental o prejudicial, o por vía de acción directa ante el Tribunal Constitucional Alemán; la vía directa por conducto del Gobierno Federal o el de una provincia, o por un tercio de los miembros de la Asamblea General; los fallos emitidos por el Tribunal también son generales, ya que derogan las leyes cuando son publicados en el Diario Oficial.

CHIPRE. En su Constitución de 1960, se establecieron los Tribunales constitucionales competentes para declarar la inconstitucionalidad de una ley, la cual era de efectos generales e inclusive de carácter retroactivo. Se puede plantear por el Presidente y Vicepresidente de la República conjunta o alternativamente, por la Cámara de Representantes o por cualquier otro organismo o autoridad de Chipre.

TURQUÍA. En su Constitución de 1961 se estableció un Tribunal constitucional, al cual, se le otorgó competencia para conocer de la acción directa de inconstitucionalidad, interpuesta por el Presidente de la República, los Partidos Políticos o por la sexta parte de los miembros de cada una de las Cámaras Legislativas; al igual que como sucede con Italia y Alemania se puede utilizar en la vía incidental o prejudicial, y las sentencias que dicte el Tribunal antes mencionado declarando la inconstitucionalidad de una ley, con motivo de la acción directa, son de carácter general, y las disposiciones que se impugnan dejan de tener vigencia en la fecha del fallo.

CANADÁ. En el derecho constitucional canadiense, se ha establecido, por un lado, la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes que se traducen en la desaplicación de las leyes declaradas inconstitucionales por los Jueces ordinarios, en un proceso concreto; y por otro lado, se ha creado el sistema de declaración general, el cual se otorga exclusivamente a la Suprema Corte de Canadá y en ciertos casos a los Tribunales Supremos de las provincias. Este sistema funciona a través de una institución consultiva, la cual,

se puede describir como una atribución que se otorga a los Tribunales antes mencionados, para que a solicitud del gobernador de la Unión o de los vicegobernadores de las provincias, o bien, de las autoridades legislativas, se pronuncie sobre la constitucionalidad de una ley, esta decisión aparece formalmente como una opinión de tipo consultivo, pero se publica y obedece por las autoridades respectivas como sentencia con efectos generales, ya que la ley que se ha considerado inconstitucional no puede aplicarse en el futuro.

De lo anterior, no podemos dejar de mencionar a los dos sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes, el estadounidense y el austriaco, los cuales han servido de base para que algunos países lleven a cabo su declaración de inconstitucionalidad en sus respectivas constituciones, algunos basándose en uno u otro.

Así pues, tenemos que el sistema estadounidense de la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, establecido en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, se puede caracterizar como "control difuso" entendido como la facultad atribuida a todos los Jueces para declarar en un proceso concreto la no aplicación de las leyes secundarias contrarias a la Constitución y con efectos sólo para las partes que han intervenido en esa controversia; es decir, la sentencia que declara la inconstitucionalidad de la ley, se traduce en la no aplicación de la norma a ese caso concreto, ya que el fallo únicamente afecta a las partes en la controversia en que surgió la cuestión de inconstitucionalidad.

El sistema austriaco surgió en la Constitución austriaca de 1920, bajo la inspiración de Hans Kelsen, dicho sistema se puede caracterizar como la atribución a un órgano competente llamado Corte o Tribunal Constitucional, para decidir todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes, las cuales deben plantearse siempre en la vía principal o de acción, por los órganos del Estado afectados por el ordenamiento inconstitucional; y el fallo

emitido por el tribunal antes mencionado, declarando la inconstitucionalidad, de la ley tiene efectos generales, es decir, la deja sin efectos a partir del momento en que se publica la decisión de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas en México, la declaración General de inconstitucionalidad, que se deba a una ley que es contraria a la Constitución, no ha sobresalido; ya que, como nos explica el jurista Fix Zamudio⁸⁸, el criterio de declaración general de inconstitucionalidad es difícil de aceptar en un sistema de derecho como el nuestro, donde por lo que toca al amparo contra leyes, ha perdurado durante más de 100 años, la fórmula consagrada por el ilustre Mariano Otero respecto a la relatividad de las sentencias, pero nos propone Fix Zamudio que para nuestro sistema se podría adoptar el intermedio que tomó la Constitución de la provincia de Río Negro en Argentina, mediante el cual se requieren varias decisiones del Tribunal competente para conocer respecto de la inconstitucionalidad de la ley que se combate para que la misma quede sin efectos.

En México con las reformas al numeral 105 de la Constitución Federal, existe ya la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dicte sentencia que declare la inconstitucionalidad de las leyes, con efectos generales como sucede en otros países.

A partir de la reforma constitucional que entró en vigor el mes de agosto de 1996, se legitimaron como posibles actores de la acción a las dirigencias de los partidos políticos, nacionales o locales, según el fuero a la ley a demandar. Lo anterior significa que un partido político con registro ante el Instituto Federal Electoral, por medio de su dirigencia nacional, puede demandar en vía de acción de inconstitucionalidad, una norma de contenido electoral, sea esta federal o local; sin embargo, un partido con registro ante una autoridad electora

⁸⁸ *Op. Cit.*, Pág. 193.

solamente podrá demandar la invalidez de una norma electoral emitida por el Congreso local del estado en cual le fue concedido su registro.

ANÁLISIS DE SENTENCIAS EMITIDAS POR LA SCJN

1) La acción de inconstitucionalidad 37/2001 y sus acumuladas 38/2001, 39/2001 y 40/2001 fueron promovidas por el Partido Político Convergencia por la Democracia, Diputados Integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de Aguascalientes, Partido del Trabajo y Partido Alianza Social, respectivamente, en ellas se impugnó el Decreto 193, por virtud del cual se reforman y adicionan, entre otros, los artículos 17, 27, 51, 54 y 56 de la Constitución de Aguascalientes, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de 29 de octubre de 2001.

Los promoventes coincidieron en señalar que la reforma al artículo 17, primer párrafo, de la Constitución de Aguascalientes, anula el pluralismo político y por tanto viola el principio de representación proporcional sustentado en los numerales 40, 41, fracción I, 54, 116 y 133 de la Carta Magna, al aumentar el número de diputados por mayoría relativa de dieciocho a veintitrés y reducir el de diputados por representación proporcional de nueve a cuatro, argumentando esencialmente que:

De la lectura del precepto 17 de la Constitución de Aguascalientes, se advierte que el número de diputados del Congreso del Estado, antes y después de su reforma, es de veintisiete; sin embargo, con la reforma impugnada se establece que el citado Congreso se conformará por veintitrés diputados de mayoría relativa y hasta por cuatro de representación proporcional, lo que contraviene la base general que se instituye en el numeral 54, fracción V de la Constitución Federal, en la que se encuentra inmerso el principio de representación proporcional como instrumento del pluralismo político para evitar la sobrerepresentación de los partidos dominantes.

También se cuestionó que el precepto de la Constitución de Aguascalientes en estudio, prevé un aumento de distritos electorales uninominales al municipio de Aguascalientes, y que los restantes diez municipios que conforman la geografía electoral de la entidad no se redistribiraron bajo los criterios numéricos establecidos en el segundo párrafo del precepto 17 de la Constitución del Estado, lo que viola los artículos 40, 41, 53, primer párrafo; y 116, fracción II, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También se adujo que como el numeral impugnado dispone, por una parte, que el ámbito territorial de los distritos electorales uninominales se fija con base en el criterio poblacional y que la revisión o adecuación de los citados distritos se realizará después de cada censo general de población; y, por otra, que trece diputados de mayoría relativa, correspondiente a igual número de distritos electorales, corresponderán al Municipio de Aguascalientes y al menos uno a cada uno de los restantes municipios, transgrede el principio poblacional y el proporcional que prevé la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la distribución de los distritos electorales uninominales, en términos de lo previsto en el numeral 116, fracción II de la Carta Magna, debe hacerse sólo en atención a la densidad poblacional; por tanto, al establecer el legislador local *a priori* el número de distritos electorales que corresponderá a cada municipio, pasa por alto los principios de geografía y representación electoral y los objetivos que éstos persiguen, al no existir una relación entre la delimitación del ámbito territorial de los distritos uninominales y el número de ciudadanos que participarán en las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa. Ello viola lo dispuesto por el citado artículo 116, fracción II, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2) Al resolver la acción de inconstitucionalidad 27/2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 30, fracción III, y 38 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, publicados en el Periódico Oficial de la entidad de 27 de agosto de 2002.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó sistemáticamente el artículo 30 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, cuyas fracciones II y III prevén que, en caso de ausencia definitiva del consejero presidente, el consejo general del Instituto debe hacerlo del conocimiento de la legislatura estatal, a fin de que esta última proceda al nombramiento del consejero presidente sustituto, y que mientras dicha Legislatura no resuelva, seguirá encargado del despacho el secretario general.

Esa circunstancia evidencia la falta de un plazo específico para la designación del consejero presidente sustituto, y da lugar a que el Secretario General funja indefinidamente como tal. Por tanto, se incumple con el deber impuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, en cuanto a que las constituciones y leyes estatales garanticen que la función electoral se rija por el principio de certeza, pues la falta de un plazo específico para que la Legislatura local lleve a cabo el nombramiento relativo, crea incertidumbre al respecto.

En otro orden de ideas, se vio que el artículo 38 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo, desconoce el diverso 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, al señalar que las ausencias temporales del secretario general serán cubiertas por el director jurídico del Instituto, sin especificar tiempo máximo. Ello implica que dicho director se convierta automáticamente en secretario general, aunque no satisfaga los requisitos para el cargo y procedimiento correspondiente. Debe precisarse que los directores de área del Instituto Electoral, de conformidad con lo dispuesto por el numeral

14, fracción II de la Ley Orgánica relativa, son nombrados por el consejo general del referido Instituto, al igual que el Secretario General.

Ahora bien, de los artículos 11, 36 y 46 de la Ley Orgánica del Instituto se desprende que para ser secretario se requieren mayores requisitos que para ser director de área. En tal virtud, toda vez que el precepto 38 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo no preveía tiempo o plazo máximo en que el director jurídico del Instituto Electoral pudiera fungir como sustituto del secretario general, era obvio que tal omisión vulneraba el principio de certeza a que alude el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal.

Por tanto, nuestro Máximo Tribunal declaró la invalidez de los artículos 30, fracción III, y 38 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.

3) Finalmente, el partido de la Revolución Democrática promovió la acción de inconstitucionalidad 15/2003 en contra del Decreto 68 por el que se deroga la fracción I y reforma la fracción III, párrafo segundo y quinto del artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de 30 de junio de 2003.

El promovente señaló que la fijación del 16% de tope a la sobrerrepresentación que establece la norma impugnada implica una excesiva sobrerrepresentación del resto de los partidos, situación que aparentemente contraviene los artículos 35, fracción I, 41, fracción I y 116, fracción IV, inciso a) de la Constitución Federal. Se alegó que se afecta el principio de certeza al no aplicarse un límite a la sobrerrepresentación que permita la igualdad respecto de la votación emitida, pues al fijar un tope tan alto, tomando en consideración que las diputaciones de representación proporcional son adicionales e independientes a las de mayoría relativa, el voto de los ciudadanos no tiene el mismo peso al momento de contabilizarse.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que, ante la falta de una disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, debe tomarse como parámetro el que establece la Constitución Federal para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, previsto en su artículo 52.

La citada Cámara estará integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 200 según el de representación proporcional, esto es, en un 60% y 40%, respectivamente, de ahí que las legislaturas estatales habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas para establecer el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que los integren, pero sin alejarse de los porcentajes y bases generales establecidos en la Constitución Federal, a fin de evitar la sobre representación de las mayorías y la sobrerrepresentación de las minorías o viceversa.

El precepto 229 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo establece las fórmulas y metodología adoptadas por la Legislatura local para asignar diputaciones por el principio de representación proporcional. Pese a que el párrafo quinto de su fracción III prevé como límite a la sobrerrepresentación un porcentaje de 16%, no produce la sobrerrepresentación aludida por el promovente ni la subrepresentación, pues no transgrede la base general establecida en el artículo 54, fracción V de la Constitución Federal, al fijar el límite máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, es decir, no más de 15.

El referido artículo del Código Electoral de Quintana Roo indica que en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida; ello, sin

embargo, no hace inconstitucional la norma, pues, lejos de transgredir las bases generales que instituye el artículo 54 de la Constitución Federal, tiende a garantizar la representatividad y pluralidad del órgano legislativo local.

Aunque el porcentaje que el legislador local estableció a la sobre representación no coincida con el previsto en la Constitución Federal, debía reconocerse su validez, pues analizado en su contexto normativo cumple con los fines y objetivos perseguidos con el pluralismo político, que los partidos minoritarios tengan cierta representatividad en la integración del Congreso estatal y que los mayoritarios no obtengan un alto grado de sobrerrepresentación.

La norma impugnada tampoco vulnera los principios de legalidad y certeza en las bases de integración de las legislaturas de los estados, ni el principio de Supremacía Constitucional, toda vez que, si bien sería jurídicamente correcto que las cuestiones inherentes a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional se establecieran en la Constitución Federal y de los Estados, que ello no ocurra no rompe el orden jurídico constitucional, porque de conformidad con el artículo 116, fracción II de la Ley Suprema, la Legislatura de los Estados se integra con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional “en los términos que señalen sus leyes”. Entonces, deja abierta la posibilidad de que las cuestiones relacionadas con tales principios puedan preverse en la Constitución local o en la legislación secundaria.

Sin duda ha sido una ardua tarea de nuestro Supremo Tribunal establecer los criterios que deben prevalecer en materia electoral.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Tras las modificaciones de agosto de 1996, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se convirtió en la última instancia en la calificación de las elecciones de diputados federales y locales, senadores y asambleístas del Distrito Federal y, si existía alguna inconformidad de la elección de gobernador de los Estados de la República.

Además, conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección, como la declaración de presidente electo, razón por la que algunos especialistas le han denominado la máxima autoridad en materia electoral en el país.

El actuar del TEPJF se rige, por mandato constitucional, sobre los principios de certeza, legalidad, objetividad, independencia e imparcialidad.

Para garantizar la especialización en el ejercicio de la función jurisdiccional, la referida reforma recogió una demanda reiterada de los partidos políticos, al modificar el Sistema de Elección de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y las cinco salas regionales, que a partir de entonces serían elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como condicionante, los magistrados electorales que integraron la Sala Superior debían satisfacer similares requisitos a los que establece la ley para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y duran en su encargo diez años improrrogables; mientras que los magistrados integrantes de las Salas Regionales deberán satisfacer los requisitos par ser magistrados de

Tribunal Colegiado de Circuito y duran en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

La Sala Superior quedó integrada por siete magistrados, se le dio competencia para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable impugnaciones a las elecciones federales de diputados, senadores y presidente de la República y autoridades estatales, así como los derechos de votar, ser votado y de asociación a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, e incluso que por medio del juicio de revisión constitucional electoral se estableciera el control constitucional en materia electoral.

En la Sala superior basta la presencia de cuatro magistrados para que exista *Quórum* y pueda sesionar válidamente, sus resoluciones se toman por unanimidad, mayoría calificada, en los casos señalados expresamente en la ley, o bien, mayoría simple de sus integrantes.

En tanto que las Salas Regionales son instaladas a más tardar en la semana que inicie el proceso electoral federal ordinario (octubre) para entrar en recesos a la conclusión del mismo. Están integradas por tres Magistrados electorales y tienen como sede la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide al país. A estas salas les compete, en el ámbito de su jurisdicción, conocer y resolver de impugnaciones a las elecciones federales de diputados y senadores, así como en única instancia del juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano.

El propósito fundamental del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es que los desacuerdos e inconformidades productos de una elección, sean resueltos conforme a la ley, con estricto apego a derecho y con la garantía de que será defendido el voto ciudadano.

FACULTADES SOBRE CONSTITUCIONALIDAD

Para los fines del presente trabajo, considero oportuno referirme al conocimiento de los asuntos de los que conoce y resuelve el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en materia electoral, tomando en cuenta la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para:

- Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones de diputados y senadores y sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos,
- Resolver en forma definitiva e inatacable la controversias que susciten por:
 - a) Actos o resoluciones de la autoridad electoral federal distintas a las señaladas anteriormente, que violen normas constitucionales o legales.
 - b) Actos o resoluciones firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivos o el resultado final de las elecciones.
 - c) Actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y de ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica

en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiere reunido los requisitos constitucionales y legales respectivos.

Actualmente los conflictos electorales se resuelven a través del derecho y, por lo tanto, las resoluciones del Tribunal son jurídicas, es decir, obedecen al mandato de la Constitución y de la ley. Deberán, en última instancia, resistir un análisis jurídico antes que político, persiguiendo, a través del sistema de medios de impugnación previsto en el artículo 41 de la Constitución, tres objetivos fundamentales:

- Garantizar la sujeción de los actos y resoluciones de las autoridades electorales a los principios de constitucionalidad y de legalidad.
- La definitividad de las distintas de los procesos electorales, y
- Garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, de votar, ser votado y de asociación.

Además de un medio de impugnación directo para un control constitucional en materia electoral, existen los siguientes medios de impugnación de que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Recurso de Apelación: En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establece un proceso impugnativo respecto de los actos o resoluciones de carácter administrativo, como lo son los emitidos por el Instituto Federal Electoral, a través del cual se ejerce el control de la constitucionalidad y legalidad del conjunto de actos y resoluciones prescritos por la ley.

El recurso de apelación es procedente para impugnar durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en la etapa de preparación del proceso electoral federal, las resoluciones recaídas a los recursos administrativos de revisión que sean interpuestos ante los distintos órganos del Instituto Federal Electoral y los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos de dicho instituto que no sean impugnables a través del citado recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva. Además, que en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, el recurso de apelación será procedente para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión resueltos por la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado en acto o resolución impugnado.

Recurso de Consideración: El recurso de consideración es procedente cuando se promueve aduciendo que en acto de asignación de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional, se incurrió en contravención a las reglas y fórmulas que para ese efecto establecen la propia Constitución y el Código de la materia.

En este supuesto, el denominado recurso de consideración se caracteriza no sólo por ser un verdadero juicio autónomo y no simplemente una segunda instancia, sino fundamentalmente por trascender al mundo de la legalidad *stricto sensu*, para constituir un auténtico medio de control jurisdiccional de la constitucionalidad del acto administrativo de asignación de diputados y senadores de representación proporcional, ya que es indiscutible que en esta hipótesis la reconsideración procede exclusivamente si el Consejo General del Instituto Federal Electoral incurre en violación directa a la Constitución Federal, por no aplicar las reglas y fórmulas establecidas para ese efecto en el texto de la Ley Suprema de la Federación o bien por aplicarlas de manera indebida, siendo su finalidad la reparación del agravio causado,

ordenando a la autoridad responsable que aplique dichas reglas y fórmulas o bien indicándole la forma correcta de su aplicación o, incluso, aplicándoles de manera inmediata y directa, en sustitución de la autoridad responsable, en ejercicio de la plenitud de jurisdicción que tiene el Tribunal Electoral.

Juicio para la Protección de los Derechos Políticos y Electorales del Ciudadano: Como una novedad de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, actualmente existe el denominado juicio para la protección de los derechos políticos y electorales del ciudadano, cuya finalidad consiste en garantizar judicialmente el respeto y libre ejercicio de los derechos políticos del ciudadano, que trasciende directamente al ámbito electoral y que están expresamente previstos en la Constitución Federal. La otra finalidad de este medio de control es restituir al ciudadano, cuando ello sea factible, en el goce de sus derechos políticos y electorales violados por el impugnado acto o resolución de autoridad electoral.

Los actos y resoluciones de la autoridad electoral, susceptibles de impugnación mediante el juicio para la protección de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos, son los presuntamente violatorios de las disposiciones expresas contenidas en la Constitución Federal y que, por ende, este juicio es una genuina garantía constitucional, que asume la naturaleza jurídica de vía procesal judicial para el control de la constitucionalidad, a fin de garantizar a los ciudadanos el libre y pleno ejercicio de sus facultades político y electorales a la restitución en el goce de sus derechos, conculcados por el acto de resolución contrario a la Constitución.

Juicio de Inconformidad: Es conveniente precisar, que por regla, el juicio de inconformidad no es un medio de control de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, sino un medio de control de legalidad *stricto sensu*; sin embargo, de manera excepcional sí tiene este objetivo.

La Ley de materia establece que el candidato electo que alegue violación a su derecho constitucional de ser votado, debido a que la autoridad electoral federal competente le hubiere negado o revocado la expedición de la respectiva constancia de mayoría o de asignación, bajo el argumento de que no satisface los requisitos de elegibilidad, está legitimado para ejercer la acción impugnativa, debiendo interponer para ello el juicio de inconformidad.

Juicio de Revisión Constitucional Electoral: Los medios impugnativos que anteceden constituyen vías jurisdiccionales de control de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, sin que ello sea un objetivo esencial. El juicio de revisión constitucional tiene como principal finalidad precisamente garantizar judicialmente el respeto irrestricto de las disposiciones constitucionales en materia electoral.

El artículo 99 de la Constitución Federal estableció este medio de control constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, por su parte, la Ley ordinaria estableció las reglas particulares que deberían regir el procedimiento.

Por la propia naturaleza y finalidad del juicio es necesaria la aplicación de las reglas comunes a los medios de impugnación, en lo conducente, como acertadamente se hace en la práctica cotidiana de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de recurrir a otros elementos jurídicos que el sistema normativo mexicano acepta y que el recto raciocinio judicial aconseja, para estar en mejor aptitud de aplicar el derecho a los casos concretos controvertidos.

El referido artículo constitucional en la parte que interesa, señala:

“Artículo 99. ...

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos⁸⁹.

Por su parte, el numeral 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que, el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o de la toma de posesión de los funcionarios electos, y
- f) Que se haya agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o

⁸⁹ Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

resoluciones electorales en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

También, señala que el incumplimiento de cualquiera de los requisitos mencionados en este artículo tendrá como consecuencia el desechamiento de plano del medio de impugnación respectivo.

La ley ordinaria, al reglamentar las disposiciones constitucionales en cita, desglosa los requisitos especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral; sin embargo, ello no significa de manera alguna que sean inaplicables, en lo conducente, las reglas comunes a todos los medios de impugnación.

De estos requisitos cabe destacar que el juicio en estudio procede exclusivamente en actos y resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas, pero en contra de todas, lo cual significa que el control de constitucionalidad es sobre la actuación de los Institutos y Tribunales Electorales Estatales, cada uno en el ámbito de su respectiva competencia, siendo intrascendente su denominación y dependencia o independencia orgánica de cualquiera de las tres funciones, ya sea ejecutiva, legislativa o judicial.

Es incuestionable que en esta materia se debe satisfacer el principio de definitividad electoral, esto es, que el demandante debe agotar todos los medios de impugnación establecidos en la legislación constitucional y legal de su entidad. El acto impugnable debe ser firme, lo cual significa que no ha de existir la posibilidad de modificación, revocación o anulación, ya que por un acto realizable de oficio o bien a petición de parte interesada.

Es necesario que la reparación del agravio sea factible, tanto física como jurídicamente, no debe tratarse de hechos u omisiones consumados de materia

irreversible, además de que no debe existir una norma jurídica que constituya un obstáculo insuperable para la reparación.

El acto o resolución impugnado debe ser determinante para el desarrollo del procedimiento electoral o para el resultado final de las elecciones, lo que significa que el juicio de revisión constitucional procede únicamente durante el desarrollo de un procedimiento electoral, ordinario o extraordinario, siendo improcedente en el periodo interprocedimental, esto es, el que transcurre entre dos procedimientos electorales.

Este juicio sólo es procedente cuando el demandante argumente y demuestre que el acto impugnado transgrede un precepto de la Constitución Federal, pues, de lo contrario, el juicio de revisión constitucional sería un simple medio de control de legalidad, por lo anterior el juicio de revisión constitucional electoral se pudiera calificarse como un auténtico medio de control de la constitucionalidad de los actos de autoridad electoral.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el ordenamiento supremo del país, que regula la estructura orgánica y funcional de las entidades poderes u órganos del Estado, a través del establecimiento de límites al ejercicio del poder político, y a la par regula la protección de las relaciones de los particulares frente al Estado, preservando los derechos fundamentales de aquellos.

SEGUNDA: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento supremo garantiza su vigencia mediante la implementación de un sistema de control por órgano jurisdiccional que otorga al Poder Judicial de la Federación a través del conocimiento y resolución del juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

TERCERA: Mediante el Juicio de Amparo se mantiene el orden constitucional y legal, protegiendo las garantías constitucionales de los gobernados.

CUARTA: Las sentencias de amparo se rigen por el principio de relatividad o "formula Otero" que consiste en que dichas resoluciones son de efectos particulares, sólo vinculan a las partes contendientes en el juicio.

QUINTA: Debido a dicho principio el efecto de las sentencias en el amparo contra leyes declaradas inconstitucionales no implica que la ley se derogue, sólo se deja de aplicar únicamente al quejoso que obtuvo el amparo.

SEXTA: Con las reformas y adiciones hechas a la fracción I del artículo 105 constitucional, los tres niveles de gobierno, Federación, Entidades Federativas, incluido el Distrito Federal y Municipios, cuentan con un mecanismo judicial efectivo para la resolución de las diferencias que se susciten entre ellos.

SÉPTIMA: El principio de relatividad de las sentencias (efectos particulares) también es propio de la controversia constitucional ya que sus resoluciones sólo tendrán efectos generales cuando versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación; de los municipios impugnadas por los estados; 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; dos poderes de un mismo Estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal, en éstos dos últimos casos se incluyen actos y disposiciones generales.

OCTAVA: Tomando en cuenta lo anterior, se propone la reforma del numeral 105, fracción I, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y del diverso 42 de la Ley Reglamentaria de dicho precepto constitucional, a efecto de que las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de un acto o de una disposición general, cualquiera que sea la calidad de los entes, poderes u órganos en conflicto, sus efectos sean de carácter general.

Lo anterior es así, ya que no comparto la idea de que la declaración de inconstitucionalidad de un acto o de una norma general, tenga efectos *erga omnes* en razón de la calidad de los poderes entes u órganos en conflicto, pues me parece que dicha distinción atiende a intereses del poder político y no a la protección del Código Supremo y del Estado de Derecho que debe prevalecer en el país.

NOVENA: Tomando en cuenta que en términos del artículo 41, fracción IV de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, en materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación está obligada a señalar los alcances y efectos de las sentencias que pongan fin al juicio, se propone que expresamente en dichos numerales se establezca que éstas se concreten exclusivamente a hacer la declaración de inconstitucionalidad del acto o de la norma impugnada. Lo anterior, en razón de que se corre el riesgo de que nuestro Máximo Tribunal invada la autonomía de los poderes

entes u órganos obligados al cumplimiento de la sentencia, cuando ésta imponga obligaciones de hacer o no hacer, al fijar los alcances de sus fallos.

DÉCIMA: La acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional que tiene como finalidad someter a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la constitucionalidad de una ley a efecto de que se declare su validez o invalidez.

DÉCIMA PRIMERA: Las sentencias que se dicten en las acciones de inconstitucionalidad, se rigen por las disposiciones legales que regulan lo relativo en las controversias constitucionales, lo anterior en términos de los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, preceptos que facultan a nuestro Alto Tribunal a señalar los alcances y efectos de las sentencias en el medio de control constitucional en cita.

DÉCIMA SEGUNDA: La acción de inconstitucionalidad, constituye un medio de control constitucional abstracto, en donde no existe conflicto de intereses, la declaración lisa y llana de la inconstitucionalidad de la norma, cumple con el objetivo del medio de control, sin ser necesario señalar alcances y efectos, ya que sólo debe declarar la validez o invalidez de la norma general.

DÉCIMA TERCERA: Si bien es cierto que con las reformas de diciembre de 2004, al artículo 105 de la Constitución Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de la substanciación y resolución de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad, dicha competencia no es suficiente para considerarla como un auténtico Tribunal Constitucional, por los alcances particulares que aun prevalecen en sus fallos, como por las razones vertidas en el presente trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS.

- BRAGE CAMAZANO Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, primera reimpresión, 2000.
- BURGOA ARIHUELA, Ignacio, *El juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, 28° ed., México, 1999.
- BURGOA ARIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1999.
- CALZADA PADRÓN, *Derecho Constitucional*, Edición actualizada, Editorial Harla.
- CARPIZO Jorge, *Estudios Constitucionales*, Editorial Porrúa, S. A., 5° ed. México, 1996.
- CASTRO Y CASTRO Juventino V., *El Artículo 105 Constitucional*, Editorial Porrúa, México 2000.
- CASTRO Y CASTRO Juventino V., *Garantías y Amparo*, Editorial Porrúa, México 2002.
- CASTRO Y CASTRO Juventino V., *Hacia el Amparo Evolucionado*, Editorial Porrúa, México 1997.
- DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, *Primer Curso de Amparo*, Editorial EDAL, 1998.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *25 años de Justicia Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1968.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Editorial Manuales de la Revista de Occidente, 7° ed., Madrid 1964.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, 4° ed., México, 1992.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Editorial Oxford, Novena Edición, México 2000.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Civitas, Madrid 1988.
- HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, trad. De Luis Tobio, ed. FCE, México 1987.
- HUERTA Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, 2ª Edición, UNAM, México 2001, Pág.
- JAMES, Frank Smith, *Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo II y Facultad de Derecho de California en Davis, México 1990.
- JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, trad. Fernando de los Rios Urriuti, Editorial, Cia. Editorial Continental, 2° ed. México 1958.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Ed. Porrúa, S. A., 13° ed., México, 1952.

- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es la Constitución?*, trad. W. Roces ed. Siglo Veinte, Buenos Aires, 1975.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallegos Anabitarte, Ed. Ariel, 2° ed. Barcelona, 1976.
- LOZANO, José María, *Estudio del Derecho Constitucional Patrio*, Editorial Porrúa, México, 1987.
- Max Weber, *Economía y sociedad*, 2ª Edición, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1964.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, actualizada por José Luis Soberanes Fernández, Editorial Porrúa, 3° ed., México, 1999.
- PEREZ TREMPES, Pablo, *Tribunal Constitucional y Poder Judicial*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1985.
- RABASA O, Emilio, *Historia de las Constituciones*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, tercera edición, 2002.
- SCHIMITT, Carl, *La Defensa de la Constitución*, trad. Manuel Sánchez Sarto, Barcelona, 1931.
- TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, 25° ed., México, 1987.
- TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, Editorial Porrúa, México, 1999.
- VARIOS, *La Actualidad de la Defensa de la Constitución*, Memoria del Coloquio Internacional en celebración del sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del Juicio de Amparo mexicano *Coloquio Internacional sobre el consejo de la Judicatura*, editado por el Consejo de la Judicatura Federal y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1997
- ZARCO, Francisco, *Crónica del Consejo Extraordinario Constituyente (18956-1857)* ed. F.C.E. 1957.

II. DICCIONARIOS.

- *Diccionario Jurídico Mexicano*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y Editorial Porrúa, S. A., México, 1996.
- *Diccionario Jurídico Espasa*
- *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Vigésima Primera Edición, Madrid 1992.

III. LEGISLACIÓN.

Legislación Mexicana.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105.
- Reformas a la Constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1994
- Reformas a la Constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 22 de Agosto de 1996.
- Reformas a la Constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 8 de diciembre de 2005
- Reformas a la Constitución publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 9 de diciembre de 2005

IV DOCUMENTOS.

- Expediente de la Controversia Constitucional 25/2002.
- Expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 18/2005.
- Expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 23/2003.
- Expedientes de las Acciones de Inconstitucionalidad 35/2002, 4/2003, 14/2003, 16/2003, 17/2003, 21/2003
- Derechos de Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Colección editada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.