



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“ANÁLISIS CRÍTICO-JURÍDICO DE LAS REFORMAS QUE
SOPORTAN LA CREACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL
EN EL ESTADO DE MÉXICO”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

VÍCTOR VELÁZQUEZ HERNÁNDEZ

ASESOR: LICENCIADO JOSÉ LUIS R. VELASCO LOZANO

FEBRERO DEL 2008



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.

A MI PODER SUPERIOR.

QUE PARA MI ES DIOS A QUIEN LO ENCONTRÉ EN EL LUGAR MAS INUSUAL DEL MUNDO POR HABERME DADO ESA TAN ANHELADA SEGUNDA OPORTUNIDAD, Y RESCATADO DE LA LOCURA Y DESESPERACIÓN EN LA QUE SE ENCONTRABA SUMIDA MI EXISTENCIA.

A MI AMADA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

En donde aprendí, no solo a ser libre sino a amar y honrar mi profesión y a desempeñarla, con probidad y pasión sin igual, ya que el ser abogado es para mí la distinción más grande que la vida me pudo regalar, y por qué en todos los lugares donde me ha llevado mi profesión en la República Mexicana, he considerado un honor mencionar que soy egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, lo que desde luego a generado sentimientos encontrados, propios del ser humano.

A LA MEMORIA DE MI PADRE:

DON BONIFACIO VELÁZQUEZ ALMANZA
Con profunda tristeza y alegría y como un sencillo homenaje a su honradez y dedicación al trabajo, de más de cincuenta años de ardua labor, a quien me permito decirle que sus dieciocho horas diarias de trabajo, no fueron inútiles, ya que por fin termine mis estudios profesionales y que su ejemplo de honradez inigualable me acompañara por el resto de mis días y tendrá la seguridad de que jamás lo defraudare, en virtud de que su enseñanza permanecerá con mígo eternamente

A LA MEMORIA ETERNA DE MI MADRE: MARÍA DE JESÚS HERNÁNDEZ VARGAS

Quien seguramente estará en el cielo y Desde ahí, compartirá conmigo esta alegría Tan grande, por todo el amor que fue capaz De dar, por sus desvelos y por que fue la única Persona que me conoció tal y como soy y sin embargo, jamás perdió la fe y el amor en mí y siempre confió en que algún día culminaría la tan anhelada meta de ser un profesionista digno.

A MI AMADA ESPOSA:

*Licenciada Flor de María
Zavala Cueva:*

*Por ser el amor de mi vida, mi
compañera. Socia, cómplice
Y amiga, y de quien aprendí
que la juventud no se
encuentra separada de la
experiencia e inteligencia; así
como que el reparto de mis
honorarios, se dividen, en dos,
y que le corresponde el
cincuenta por ciento como
socia y el restante como esposa
con eterna gratitud, por su
confianza, apoyo sin igual y
su invaluable colaboración en
el presente trabajo de
investigación.*

A MI HIJA MARÍA DEL CARMEN
VELÁZQUEZ ZAVALA:

*Con todo el amor que como padre
puedo sentir, por su inigualable
colaboración en el desarrollo de
este trabajo, porque significa
para mí, la esperanza y la fe en
un mundo mejor, donde pueda
vivir con libertad de espíritu y de
pensamiento, porque tengo la
seguridad que alcanzara todas
las metas que se fije en la vida .*

A MI HIJA AURA MARIANA
VELÁZQUEZ ZAVALA:

*Mi pequeño torbellino,
por su alegría y optimismo
inigualable, por su
transparencia y
optimismo, esperando que
jamás cambie su forma de
ser, con todo el amor que
como padre puedo sentir y
como un compromiso
indestructible, sellado por
el amor, y que siempre
contara conmigo.*

A DON DOMINGO ZAVALA
HERNÁNDEZ:

*Por su amistad y cariño, con
profundo respeto y gratitud.*

A MARÍA DEL CARMEN
CUEVA HERNÁNDEZ:

*Con cariño y respeto, por sus
inigualables consejos.*

A LILIA NOHEMI, NORMA VERÓNICA, OBED, ROSARIO DEL CARMEN Y MARÍA GUADALUPE, DE APELLIDOS ZAVALA CUEVA:

Por ser una familia de profesionistas exitosos, y de quienes aprendí el importante papel de la mujer en nuestra sociedad, por su apoyo y ayuda técnica en la elaboración de este trabajo de investigación y por permitirme formar parte de su familia.

A MI QUERIDÍSIMO ROBERTO ARENAS LÓPEZ:

Quien tuvo la mala elección de hacerme su padrino en la adversidad, con todo el cariño que como padrino puedo sentir, a quien lo considero como el hijo varón que siempre quise tener por su colaboración desinteresada en la elaboración de este trabajo.

A ESE PUÑADO DE HOMBRES Y
MUJERES:

*A quienes por respeto a su
anonimato, me abstengo de
mencionar, y de quienes aprendí
que en la diversidad existe la
unidad y fortaleza del ser humano.*

A EL LICENCIADO JOSÉ MARTÍNEZ
OCHOA:

*De quien aprendí, el difícil arte
del litigio, así como que el
recurso de alzada, no es
propiamente un medio ordinario
de impugnación, queriéndole
recordar, que soy su amigo
aunque él no quiera.*

A MI BUEN AMIGO EL
LICENCIADO EFRAÍN
GONZÁLEZ RIVAS:

*De quien aprendí la
diferencia entre un gato
padre y un gato madre.*

A EL DOCTOR GONZALO VERGARA
ROJAS:

*Presidente de la Sala
Constitucional del tribunal
Superior de Justicia del Estado de
México, entrañable amigo y
compañero de generación.*

A EL LICENCIADO JOSÉ LUIS R.
VELASCO LOZANO:

*Por su confianza y apoyo
incondicional en la dirección de
este trabajo de investigación, de
quien aprendí que la diferencia
entre un abogado y un coyote es
la doctrina.*

A LOS LICENCIADOS LUIS GRANADOS
Y EFRÉN BRAVO:

*Quienes sin conocerme me
brindaron su amistad y me
permitieron servir a mi querida
universidad.*

AL LICENCIADO ERNESTO DE JESÚS
VALDÉS FERREIRO:

*Quien me permitió experimentar,
jurídicamente con su persona, por
su amistad y compañerismo.*

A LA LICENCIADA ALICIA LARA
OLIVARES:

*Por haber sido compañera y
amiga de tantos años.*

A LA MENORÍA DE MIS
MAESTROS:

*Por sus consejos y enseñanzas y
por haber podido transmitir, su
vocación por la Justicia.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1

Capítulo I Federación o Estado Federal

- 1.1 Breviario Histórico del Federalismo en México
 - 1.1.1 Origen
 - 1.1.2 Elementos
 - 1.1.3 Conceptualización
 - 1.1.4 Vigencia
 - 1.1.5 Principios
- 1.2 Federalismo y Juridicidad
- 1.2.3 Competencia en el Estado Federal Mexicano
 - 1.2.3.1 Concepto
 - 1.2.3.2 Facultades y Clasificación
 - 1.2.3.3 Principios Constitucionales
- 1.3 Breve reflexión teórica sobre el control del poder político

Capítulo II Supremacía Constitucional

- 2.1 Análisis del concepto de soberanía, contenido en los artículos 39, 40, y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.2 Principio de Supremacía Constitucional
- 2.3 Jerarquía normativa del sistema jurídico Mexicano
- 2.4 Autonomía y Libertad normativa de las entidades federativas y los municipios.
 - 2.4.1 Análisis del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - 2.4.2 Análisis del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - 2.4.3 Análisis del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - 2.4.4 Análisis del artículo 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - 2.4.5 Análisis del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - 2.4.6 Análisis del artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - 2.4.7 Análisis del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.5 Análisis del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Capítulo III

Garantías Individuales

- 3.1 El aspecto dogmático de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - 3.1.1 Las garantías individuales
 - 3.1.2 Concepto
 - 3.1.3 Clasificación
- 3.2 Análisis de la garantía de igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.3 Mecanismos de defensa de las garantías individuales

Capítulo IV.

Tribunales Judiciales Federales y el control ínter orgánico del ejercicio del poder político

- 4.1 Poder Judicial Federal
 - 4.1.1 Integración
 - 4.1.2 Atribuciones y Facultades
- 4.2 Control Jurídico
 - 4.2.1 Juicio de Amparo
 - 4.2.2 Atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
 - 4.2.2.1 Análisis del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - 4.2.2.2 La ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - 4.2.3 Medios de Control Constitucional
 - 4.2.3.1 Controversia Constitucional
 - 4.2.3.2 Acción de inconstitucionalidad de la ley

Capítulo V

Análisis del Derecho Procesal Constitucional Local, específicamente de las reformas que soportan la creación de la Sala Constitucional en el Estado de México.

- 5.1. Orígenes del derecho procesal Constitucional local
 - 5.1.1 Breve perspectiva de la Constitución del Estado de Veracruz-Llave
 - 5.1.2 Breve perspectiva de la Constitución del Estado de Coahuila
 - 5.1.3 Breve perspectiva de la Constitución del Estado de Tlaxcala
 - 5.1.4 Breve perspectiva de la Constitución del Estado de Chiapas
 - 5.1.1 Breve perspectiva de la Constitución del Estado de Quintana Roo
- 5.2 La Sala Constitucional del Estado de México
 - 5.2.1 Análisis de la justificación de su creación
 - 5.2.2 Análisis de la normatividad que regula su creación
 - 5.2.3 Análisis de la normatividad que regula su funcionamiento
 - 5.2.4 Análisis de la normatividad que regula el procedimiento y proceso
- 5.3 Análisis de los Tribunales especiales y su inconstitucionalidad
- 5.4 Análisis de la invasión de esfera competencial
- 5.5 Aspectos Concluyentes

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

BIBLIOGRAFÍA

OTRAS FUENTES

APÉNDICES

INTRODUCCIÓN

“...Ante la arbitrariedad y el exceso de quien ejercita el poder, sería absurdo negar el derecho o facultad de los gobernados a poner por la vía jurídica un límite a dichos abusos o incluso a ponerles un fin...”

Doctora Carla Huerta Ochoa

En la actualidad, el derecho reclama en todo el mundo un replanteamiento serio y profundo, ya que no bastan los cambios procesales u orgánicos de derecho y sus instituciones, se hace indispensable una concepción distinta que valore fines y objetivos. Por ello la necesidad de asimilar nuevas demandas sociales, económicas, culturales, históricas, para poder construir el nuevo derecho del Estado, que quizá dejaría sus calificativos para convertirse simplemente en un derecho de justicia social, más claro, sencillo y eficaz. Sin un cúmulo interminable y hasta contradictorio de leyes, acuerdos, reglamentos, decretos, bandos, etcétera, que nunca podrá ir más allá de lo convenido en el pacto federal.

A lo largo del desarrollo de este trabajo de investigación, hemos podido compendiar los antecedentes históricos, políticos, sociológicos y jurídicos por los que ha atravesado nuestro país en búsqueda de una identidad de Estado y una personería como ente jurídico; sin embargo, concluimos que, debido a la naturaleza de la materia Constitucional, esta no es, ni será nunca una ciencia exacta, se encuentra expuesta constantemente a los vertiginosos cambios de las disciplinas que la robustecen, motivo por el cual resulta acertado establecer y enriquecer un trabajo de investigación con las perspectivas antagónicas en torno a los temas que se han expuesto, sin que ello implique que el sustentante del presente trabajo de investigación no cuente con un punto de vista en particular, el cual será expuesto a lo largo del presente trabajo y en los apartados relativos a las propuestas y conclusiones.

Finalmente nos parece necesario, el no cejar en nuestra labor de actualizadores de los mecanismos del control del poder político, pues en la medida que se reconozca la falibilidad como un elemento de la naturaleza humana, se podrá actualizar, los mecanismos de control del poder político, respecto de las autoridades depositarias de las funciones del poder.

La claridad en el uso de los conceptos constitucionales y procesal constitucional, no puede ser minimizado, pues en la medida, que se puedan hacer coincidir los métodos e intérpretes de la estructura jurídica que soporta el andamiaje estadual, se podrá obtener la consolidación de un Estado Federal Mexicano, con sólidos y eficaces mecanismos de control del poder político y de la legalidad constitucional tanto en el ámbito local como en el Federal.

Capítulo I Federación o Estado Federal.

"El federalismo es ante todo un fenómeno cultural y social de alto contenido humanitario, basado en un sentimiento gregario de convivencia respetuosa y solidaria por la que los hombres subsanan deficiencias y debilidades individuales a través de su unión. Es por ello que solo a partir del sentir societario y de una cultura federalista seria y madura, que asimile y potencie la diversidad para arribar a la unidad, se puede construir el complejo sistema federal, que al ser cualificado por la norma jurídica que lo reconoce y formaliza, se traduce en expresión estatal."

Enrique Aguirre Saldivar.

1.1 Breviario Histórico del Federalismo en México

Resulta conveniente para la comprensión del tema de investigación, abordar, brevemente, el tópico del Federalismo en México, tomando en consideración la experiencia dogmática de los grandes estudiosos de la materia, quienes sugieren retomar la historia de nuestro país para justificar la forma en que los mexicanos decidieron adoptar la forma federalista, así, la mayoría de los tratadistas sugieren partir de la conceptualización etimológica del término federalismo; sin embargo, desde nuestro particular punto de vista se requiere establecer en un primer momento la línea histórica por la que atravesó nuestro país para entender el término de Federalismo y solo así poder conceptuarlo.

Para algunos autores como V. Humberto Benítez Treviño, ..."el federalismo surge en México precisamente al consumarse nuestra independencia, cuando obtuvimos finalmente el reconocimiento como pueblo libre desvinculado de las cadenas del reino hispano; y es necesario recordar que nuestra nación se inspiró, para estructurar sus sistemas legales y constitucionales, así como políticos, en las instituciones estadounidenses, que hacían de su pueblo un país con más de cuarenta años de vida independiente. Por ello, la Constitución estadounidense fue motivo de inspiración para los constituyentes no sólo de México, sino de Centro y Sudamérica..."¹

¹BENITEZ Treviño, Humberto, La sala constitucional del Estado de México como expresión del Federalismo del siglo XXI, editorial. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, Pág. 3

En la misma línea se encuentran autores como José Gamas Torruco, quien cita a Lanz Duret, quien a su vez afirma que el federalismo es "obra artificial de los constituyentes de 1824."²

Para el autor Felipe Tena Ramírez, la línea histórica por la que atraviesa nuestro país para adoptar el federalismo surge "en 1821 cuando México consumó su independencia, carecía de su tradición constitucional propia. Los dos modelos más próximos con que podía contar eran la constitución española de 1812 y la norteamericana de 1787. Al imitarlas, al formular una constitución inspirada en aquéllas dos, México quiso colmar con instituciones ajenas al vacío de su propia tradición. (...) pero frente a esta influencia formal de la Constitución de Cádiz, se levanta mucho más importante la constitución de Filadelfia, pues ésta dejó en la Constitución de 1824 lo que habría de ser bandera secular del partido avanzado: la forma de gobierno federal. (...) Si el sistema federal fue en el país de donde es oriundo un producto de la propia experiencia, al cabo del tiempo se le consideró susceptible de ser utilizado en pueblos que no habían recorrido análoga trayectoria histórica a la que en Estados Unidos desembocó natural y espontáneamente en la forma federal. Que fue adoptada por Estados unitarios como Canadá, Brasil y México. Entre nosotros se ha discutido largamente si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema norteamericano se llevó a cabo en 1824"³

Contrario a lo establecido con anterioridad; otros autores, sostienen que el federalismo surgió en México como la única y urgente solución al grave problema de desintegración por el que atravesaba el México independiente de la primera mitad del siglo pasado, tal y como lo resume el doctor José Barragán Barragán, citado por Enrique Saldivar, " el federalismo mexicano es diferente al federalismo norteamericano por la sencilla razón de que la historia y los hechos vividos por ambas naciones son distintos." ⁴

Emilio Rabasa y el doctor Manuel González Oropeza, son dos de los doctrinarios más enriquecedores en esta vertiente, al profundizar en el desarrollo histórico del federalismo mexicano, ya que afirman que el sistema federal del Estado Mexicano no es una simple copia del régimen norteamericano, en virtud de la larga y basta doctrina jurídico-política que soporta la decisión política fundamental del pueblo mexicano, ..."nuestra nación adoptó el federalismo desde su nacimiento, como estado soberano en 1824, después de enfrentar fuertes presiones de las provincias y de los Ayuntamientos que cansados del Centralismo político y económico colonial, exigían su libertad y autogobierno. Los antecedentes y mejores ejemplos de ello son: a) Las diputaciones provinciales que apoyadas por el padre del federalismo mexicano, Miguel Ramos Arispe, fueron reconocidas por la Constitución Gaditana; y b) El históricamente decisivo Plan de Casa Mata (1° de febrero de 1823), que siguiendo la tradición española de libertad a las audiencias y provincias, implantó la autodeterminación de los Estados miembros de la

² Ambos autores son citados por Aguirre Saldivar Enrique, en su obra Los retos del derecho público en materia de federalismo, hacia la integración del derecho administrativo federal, editorial. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997, Pág. 95

³ Op cit. Citando a TENA Ramírez, Felipe. Página 96.

⁴ BARRAGÁN, Barragán, José, citado por Aguirre Saldivar Enrique, Op. Cit. Página 97

federación (sobre el papel estratégico de este Plan en la consolidación del federalismo mexicano y la profunda vocación federalista de las regiones se manifiestan especialistas como Jesús Reyes Heróles, José Barragán e Ignacio Castillo Prieto), con lo cual queda de manifiesto que la autonomía Estatal no fue una dádiva del gobierno Central sino una condición previa que los propios estados defendieron para suscribir el pacto federal. De hecho, el centro surgió débil ante el poderío de algunas provincias que llegaron a desafiarlo de diferentes maneras, desde la desobediencia de las leyes federales, hasta la permanente amenaza de separarse de la Unión.

El propio autor cita los ejemplos de Yucatán y Veracruz, que enfrentaron al gobierno central con motivo, respectivamente, de la federalización de la Legislación Federal y de la aplicación de la pena de muerte.”⁵

A simple vista ambas vertientes resultan un tanto contradictorias; no obstante, es oportuno destacar que las dos se articulan a partir de: El aspecto histórico, el político, el sociológico y finalmente el jurídico que al hermanarlos nos hablan de un conocimiento histórico muy particular del Federalismo en México.

Por otra parte, resulta conveniente destacar que numerosos constitucionalistas consideran que no se puede pasar por inadvertido que nuestro pueblo en esencia es el resultado de un cruento enfrentamiento entre dos culturas distintas. Tal choque, sirvió como un parte aguas respecto del cual se generaron una serie de acontecimientos históricos muy importantes que conllevarían a la necesidad de instaurar un Estado Federal.

Así pues, debiera retomarse como referencia importante a la cultura Azteca, caracterizada por desarrollar instituciones como la de la educación elemental obligatoria para todos los niños en edad escolar; de igual forma, se debe destacar el aspecto humanitario de la libertad, ya que la esclavitud no era hereditaria; sin embargo, el desenvolvimiento técnico y material que hubiesen alcanzado las culturas prehispánicas azteca y maya fueron precarios, lo que facilitó a los españoles conquistar primero y colonizar después; conquista y colonia que significaron esencialmente la formación de la raza mestiza, sacrificando la exquisita cultura indígena y superponiendo un mosaico cultural extranjero, imponiendo una forma de vida que atentó contra los aspectos históricos, culturales, sociales, políticos y jurídicos de nuestras raíces indígenas, desapareciendo por completo la función social del concepto de propiedad que se había llegado a concebir y a establecer por las culturas prehispánicas, y en su lugar se introdujo la concepción que sobre la propiedad tenía el Continente Europeo, apoyada en un primer momento en las bulas Alejandrinas y en segundo término en los exagerados y excesivos nombramientos y donaciones hechas a Hernán Cortés y a sus soldados; tal parece que esto vino a constituir el punto nodal de las desgracias y sufrimientos del pueblo mexicano. Así, Conquista y Colonia se traducen en el so-juzgamiento de las grandes mayorías de la población de la Nueva España (que así fue llamado el territorio conquistado). Explotación y violencia parecen constituir la génesis de la evolución constitucional del pueblo mexicano.

⁵ GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, citado por Aguirre Saldivar Enrique. Op cit. Página 98

De acuerdo con Sayeg⁶, la bula otorgada por Alejandro VI, en el año de 1493, sienta la base fundamental a partir de la cual se configura la conquista; la creación del régimen de amplísima y extensa propiedad privada significó un momento histórico muy importante para la Nueva España y se vio agravado en los periodos de anarquía y dictadura.*

A partir del establecimiento de la propiedad privada en la Nueva España, se gestan la formación de los grandes latifundios novo hispanos otorgados como premio a los servicios prestados a Hernán Cortés y a muchos de sus soldados allegados; disponiendo de las tierras de los pueblos de los indios. Asimismo, se instituyen las llamadas encomiendas, por medio de las cuales se les impone a los indígenas rendir tributo y servirles a los españoles bajo el pretexto de recibir a cambio la fe cristiana. De esta manera, la entonces robusta Nueva España se ve sujeta a una Europa caprichosa y hostil. España se adjudica pueblo y personas; crea la famosa Casa de Contratación, con sede en Sevilla, cuya tarea consistía en que los funcionarios reales eran únicamente los responsables de regular toda la actividad económica de la Nueva España y de los posibles vínculos comerciales con el resto de Europa. Estableciéndose un monopolio comercial a favor de España.

En el aspecto agrario, el panorama fue desalentador por la creciente concentración de la propiedad territorial y la escasa productividad de las tierras, lo anterior se debió a la injusta distribución territorial agravada por las excéntricas donaciones y mercedes reales, otorgadas a los conquistadores como pago a los servicios prestados a la corona española; coartando la libertad de los habitantes de la Nueva España, creando la institución del mayorazgo, aunado a los regímenes opresivos de la encomienda y los repartimientos, la privación que se hacía a las comunidades indígenas de su tierra de labor originando mayor centralización de la propiedad cuya oportunidad no fue desaprovechada de la Iglesia, como un ente a todas luces nociva para la creación de una comunidad indígena sin identidad propia.

Con relación al poder que la Iglesia fue amasando durante la época Colonial, es dable llamar la atención del lector en este sentido, pues será este elemento el que juegue un papel preponderante en la gestación del Estado Federal Mexicano. El Patronato de Indias fue constituido por los reyes de España, erigiéndose en autoridades con facultades para seleccionar al personal eclesiástico sin la intervención de la Santa sede, alterando los

⁶ SAYEG Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial. Pac. Páginas 13-22.

* La bula, impuesta por Alejandro VI consistía en disponer libremente de todo aquello que no le pertenecía, basándose para ello, del supuesto poder apostólico del cual gozaba. De tal manera que por medio de un decreto establece que "todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubriesen hacia el occidente y medio día, fabricando y componiendo una línea del Polo Ártico, que es el septentrión, al Polo Antártico, que es el Mediodía, ora se hayan hallado islas y tierras ora se hayan de hallar hacia la India o hacia cualquier parte, la cual línea diste de cada una de las líneas que vulgarmente dicen de Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Medio día... con todos los señoríos de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, DAMOS, CONCEDEMOS Y ASIGNAMOS PERPETUAMENTE a vos y a los reyes de Castilla y de León vuestros herederos y sucesores, señores de ellas CON LIBRE, LLENO Y ABSOLUTO PODER, AUTORIDAD Y JURISDICCIÓN...Así que a ningún hombre sea lícito quebrantar, o con atrevimiento temerario, donación, concesión, asignación, constitución, diputación, decreto, mandado, inhibición y voluntad, y si alguno presumiera intentarlo, sepa que incurrirá en la indignación del omnipotente Dios y de los bienaventurados apóstoles Pedro y Pablo."

límites de los obispos aparentemente a cambio de la obligación de evangelizar y de educar a los indígenas, lo que en realidad se traducía en una política para el absurdo aprovechamiento económico de la Nueva España, apartándose del camino espiritual, explotando todas sus riquezas incluyendo el material humano disponible, evidenciando el papel de la Iglesia como aliada de los explotadores y como una institución que tenía como preocupación fundamental la de adquirir una situación económica superior.

Otra de las características del México Colonial, sin duda alguna fue el nacimiento de un régimen político, el cual tenía por principales gobernantes a personas ajenas a la propia realidad novo hispana; eran personas que ni siquiera habían nacido en ella. Así, el virrey y los demás altos funcionarios del gobierno de la Nueva España, pertenecían a la nobleza española y eran nombrados a través del Consejo de las Indias, por el rey de España. Por supuesto que éstas decisiones crearon malestar entre los habitantes del recién "mundo descubierto", ya que eran dirigidos y administrados por personas que lejos de beneficiarlos, marcaron una profunda diferencia social; de tal manera, Nueva España era conocida como "el país de la desigualdad."

De hecho, el ilustre barón, Alejandro de Humboldt, pone de ejemplo a la Nueva España, como el país, que, dentro de la Historia Universal, sufrió la más monstruosa desigualdad social.*

Así, lo anterior nos lleva a puntualizar como ejes históricos en torno a los cuales giraría el federalismo en México a:

- ❖ La organización prehispánica; pues como quedó plasmado en líneas anteriores, la magistral forma en que se desarrollaron las culturas prehispánicas fueron objeto de ambición desmedida y desnaturalizada de los españoles. Sin embargo, el punto nodal que se pudiera considerar como antecedente del Federalismo se encuentra en la organización político-social que formó la llamada Triple Alianza (Aztecas-Acolhuas- Tepaneca), en torno de la cual se agruparon numerosos señoríos, que vinieron a constituir genuinas provincias federadas.*
- ❖ La colonización; la conquista se tradujo en un so-juzgamiento y aniquilación de la cultura prehispánica, inhibiendo el curso natural de esta organización política-social.

* La desigualdad en la Nueva España, para fines de la época Colonial, se puede ejemplificar a través de los siguientes hechos:

-Los españoles representaban tan sólo la décima parte de la población total de la Nueva España; no obstante, ellos se distinguían por poseer casi toda la propiedad y riquezas del reino.

- Por su parte, los indios y las castas, les servían a través del cultivo de la tierra y de su trabajo personal, y cuya aberración alcanzó su máximo grado al subordinar no sólo su actividad externa, sino al crearse la esclavitud como una premisa fundamental del régimen español, que se traducían en una de las más grandes vejaciones a los derechos humanos de los indígenas.

* Para el autor Sayeg Helú, al abordar el tema de la Triple Alianza, afirma que los señoríos se trataban de autonomías territoriales que constituían auténticas confederaciones, girando alrededor de las grandes alianzas (México Tenochtitlan- Texcoco-Tlacopan; Tlaxcala-Cholula-Huejotzingo), cada Calpulli tenía su propio gobierno, y constituyó una organización autónoma con vida propia en su régimen interno y sus tierras tenían un beneficio común.

- ❖ El campo mexicano; relativo a la concentración de la propiedad territorial (Latifundios) en manos de un reducido grupo de españoles, y la escasa productividad de las tierras.
- ❖ La Iglesia; operó en la Nueva España como un instrumento de poder y de coerción de los indígenas y de los mestizos.
- ❖ El régimen político; en la Nueva España se desarrolló con funcionarios de la nobleza española.

Dichos ejes conformaron el escenario que daría pauta a la creación del movimiento de independencia, el cual será abordado con mayor detalle en forma posterior.

Es importante destacar que paralelo al régimen colonial experimentado en la Nueva España, existió un fenómeno simultáneo en el Continente Europeo, el cual consistió en la aparición y evolución del Constitucionalismo Europeo, que a decir por los especialistas, este se dio en función de la evolución intelectual y doctrinaria de grandes pensadores, quienes, instituyeron formas para asegurar y garantizar la dignificación y libertad humana, Así, el Constitucionalismo en forma unánime se cimienta en las primeras cartas fundamentales que los pueblos se otorgan para organizar sus gobiernos y garantizar sus derechos, pero, sus orígenes se remontan a los primeros siglos del milenio, en Inglaterra y España en donde, de manera peculiar ambas naciones se caracterizan por librar una lucha constante entre el pueblo y el rey para limitar a este último pues es la representación exacerbada del poder; por su parte, en Alemania surgen aunque posteriormente, las bases filosóficas esenciales para el desarrollo del individualismo, que en su caso, Francia estructuraría en forma magistral ayudándose de la mentalidad racionalista de sus intelectuales. Ahora bien, Norteamérica crea el primer instrumento constitucional en donde conjuga las libertades prácticas de los ingleses con las abstracciones filosóficas francesas, concretizando el primero pero no el único documento elevado a un rango constitucional.

Inglaterra, es el lugar donde surge el Constitucionalismo moderno y en el que se encuentran las bases para su evolución, ya que desde el siglo XII, el pueblo inglés venía obteniendo una serie de cartas de libertades que finalmente y en los siglos XVII y XVIII desembocarían en célebres cartas magnas, donde se otorgara el reconocimiento y protección de algunos derechos individuales, evidenciando un alto contenido humanitario y en donde se sentarían las bases para que el individuo ampliara su esfera de libertad en perjuicio del poder de la autoridad, limitando evidentemente a la autoridad real, así, se pueden destacar los pensamientos evolucionados de intelectuales de la talla de John Locke, este último influyó decisivamente en la teoría política francesa.

Contrario a lo sucedido en Inglaterra, el constitucionalismo en Francia surge en función de la famosa Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, como un producto del movimiento del pueblo francés y que serviría de dogma fundamental de todo el siglo XIX y aún de nuestros días, encontrando como ideólogo fundamental a Juan Jacobo Rousseau, y por su parte, la cuestión orgánica constitucional se estatuye en función de los lineamientos básicos del diseño de Montesquieu.

Dos fenómenos históricos importantes en este país fueron la Ilustración y el Enciclopedismo, que se vieron robustecidos por las ideas del Contrato Social, la soberanía del pueblo y la división tripartita del poder, que, como tesis fundamentales dan el contenido esencial a todos los documentos constitucionales del mundo.

Importante resulta rescatar, el pensamiento del ilustre doctrinario francés Juan Jacobo Rousseau, cuando afirma que “todo parte de la naturaleza, los hombres en ese estado son libres e iguales, gozan de un estado de paz; más cuando necesariamente se ven obligados, para poder convivir a formar parte de la sociedad civil, comienza la opresión y la guerra; de ahí surge una nueva organización de la sociedad, a través de un pacto social, por el cual cada uno, uniéndose a todos, quede protegido con la fuerza común, no obedeciendo sino así mismo y quedando tan libre como antes, pues no ha sido sino en las instituciones sociales y en particular en la propiedad privada, donde el hombre encontró el origen de sus desigualdades civiles.”⁷

En tales términos surge el principio de soberanía popular, la cual, no sólo se funda en la razón y el derecho natural, sino es producto de un hecho social, el desenvolvimiento de la humanidad, el elemento de la voluntad, es vislumbrado en lo individual y en lo general concluyendo que por esencia debe ser unánime y así el poder soberano consiste en la potestad de dictar el derecho que tiende a la libertad y a la igualdad dada la necesidad de que los hombres recobren en sociedad, la libertad e igualdad que por esencia les pertenece.⁸

La teoría de Montesquieu retoma la libertad natural en su doctrina de la división de poderes, esa libertad que lleva a limitar al poder público a través de un sistema de frenos y contrapesos que en forma equilibrada confluye en la división de órganos y separación de las funciones del poder, con la finalidad de que no sea una sola persona en quien recaigan éstos, por lo que con tales aportaciones se desarrolla el Constitucionalismo moderno, así como, los principios que los soportan; libertad, igualdad, propiedad y seguridad como derechos naturales e indescriptibles del hombre sin más límites que aquellos que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos.*

Por otra parte, lo que corresponde a los hechos que surgieron en Norteamérica, encontramos que, los emigrados ingleses que por diversas razones llegaron a formar parte de las trece colonias de América del Norte, se encontraban investidos de la protección de las llamadas Cartas de Concesión, en las que se consignaban privilegios y

⁷ SAYEG Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial. Pac. Páginas 18.

⁸ Ibidem.

* Para que el lector comprenda un poco más a qué hacen referencia los derechos de los individuos en ese contexto surge la siguiente cita “La libertad como el poder de hacer todo aquello que no daña a otro; la igualdad, en virtud de que toda distinción social sólo puede fundarse en la utilidad común; la propiedad como un derecho inviolable y sagrado del que nadie puede ser privado sino cuando la necesidad pública legalmente justificada, lo exija evidentemente y a condición de una justa y previa indemnización y la seguridad, en tanto que la ley sería la determinante de la imposición de cualesquier gravamen, pena, castigo, aprensión, limitación y sería la medida de ellos.” Sayeg Helú. Op. cit.

fijaban una serie de normas que regían la vida política de éstas Colonias, por lo que la ruptura que se dio con Inglaterra en 1775, surge en función de la obligación impuesta por este país europeo de pagar determinados impuestos sin el consentimiento de las Colonias, por lo que influenciados por las ideas europeas de revolución los conduce a unir sus cartas de concesión, originando que de esta forma se den los primeros documentos constitucionales, así, en el año de 1776, se crea la primera constitución adoptada por casi todas las antiguas colonias agrupadas en una Confederación de Estados. Tiempo después, en el año de 1787 se dicta la Constitución de los Estados Unidos, misma que adopta el sistema Federal, documento que se ocupa más de la cuestión orgánica, que de la parte dogmática constitucional.

En resumen, en Norteamérica surge el Federalismo como una solución a la problemática de la soberanía de los Estados frente a la necesidad de crear un poder superior y sólido; plasmando en la Constitución el aspecto orgánico de un gobierno representativo y popular, un poder constituyente, y los principios de supremacía constitucional y de promover la importancia del derecho como fin y fundamento de toda organización política-social.

En tanto, la intervención de Napoleón Bonaparte, en este momento histórico resulta oportuna al actualizar las ideas libertarias que la revolución francesa había desarrollado, por Europa y en la misma España.

A diferencia de Inglaterra, el pueblo español parte de un régimen democrático para adoptar un régimen absolutista; sin embargo, existe un momento histórico preponderante que beneficiaría a nuestro país notablemente acaecido en este país europeo, la Constitución Gaditana de 1812.

Lo anterior, nos obliga a retomar los antecedentes de la Constitución de Cádiz, para ello, nos remontaremos al siglo XIV cuando el reino de Aragón, tenía una organización Constitucional superior; detentaba una Monarquía como forma de Gobierno, no así de Estado, ya que el poder soberano correspondía al pueblo y no al monarca. El pueblo representaba en Cortes integradas por la nobleza, el clero e integrantes de la ciudad, quienes votaban las leyes, intervenían en los asuntos políticos y en las cuestiones de justicia. De igual forma, en el aspecto doctrinario, los habitantes de este reino ya contaban con derechos públicos evolucionados, pues dichos derechos públicos individuales eran oponibles a la autoridad, garantizados mediante el Juez de Justicia Mayor.

No obstante, dichas ideas de libertad allegadas a España por Bonaparte, la invasión de este, trajo como consecuencia la lucha por la libertad en su régimen interior; pues tras los acontecimientos suscitados en España, y con el conocimiento de ellos en la Nueva España, se gestó un primer movimiento de rebelión acaecido en el Ayuntamiento de la ciudad de México, compuesto por criollos y con la representación de diversas castas, el cual en un intento por plasmar todas las necesidades y exigencias que buscaban un cause para lograr lo que el doctrinario Felipe Tena Ramírez, denomina; *“ la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia y en nombre del rey cautivo”*, como el primer documento oficial en la Nueva España, y cuyos creadores fueron miembros del Ayuntamiento, tales como el regidor Azcarate, el sindico don Francisco Primo de Verdad y el fraile limeño, Melchor de Talamantes, quienes entregaron el documento al Virrey

Iturrigaray. Sin embargo, las propuestas sostenidas en el acta del Ayuntamiento de México, fueron prolongadas, con la única finalidad de dilatar su determinación, hasta que las cosas en España se controlaran, generando en consecuencia, que el partido español al experimentar la efervescencia de los criollos en los congresos y asambleas, intervinieran disgregando el movimiento, con la destitución del Virrey, aprehendiendo a los dirigentes del movimiento, el 15 de septiembre de 1808.

Derivado de lo anterior, se debe destacar la importancia de la Constitución de Cádiz en 1812, la cual es considerada como el punto de partida que influenció los primeros documentos constitucionales en nuestro país y la etapa transitoria en que tuvo vigencia la misma, como un elemento de estructura constitucional del Estado en nacimiento.

Los españoles con todos los acontecimientos históricos que en su ámbito nacional e internacional padecieron, retomaron una labor de reconstrucción nacional, que la mayoría de los doctrinarios resume en la Constitución de Cádiz de 1812, en donde se retomaron las antiguas cortes, como representantes del pueblo, abordando el concepto de soberanía y en tales términos se considera en forma concluyente que en esta Constitución se expresa genuinamente la soberanía nacional, como un intento por entrelazar las instituciones políticas tradicionales en España, empapadas del espíritu derivado de la ideología emanada de la revolución francesa, sin soslayar la institución de división de poderes y que todo ello vendría a repercutir en forma directa en la evolución política, histórica y jurídica de nuestro país.

Después de haber realizado este breve, pero significativo recorrido histórico por Europa y Norteamérica, es momento de volver la mirada hacia lo que acontecía en la Nueva España, pues a partir del conjunto de esos grandes pensadores, ideologías y movimientos revolucionarios; nuestro país acoge de buen agrado la importancia de la soberanía del pueblo como uno de los principales fundamentos de nuestro constitucionalismo. De tal manera, y como consecuencia natural se presentan renunciadas borbónicas en los altos puestos de España y de la Nueva España.

Los conceptos de soberanía y de igualdad comenzaron a cobrar importancia en nuestro país gracias a lo acontecido en España; pues, con la invasión napoleónica y las consabidas renunciadas de los soberanos españoles a sus cargos políticos en la Nueva España, se manifestaron los primeros brotes en torno a la Independencia del país.⁹

Un hecho importante de mencionar y que benefició notablemente al movimiento de independencia fue lo ocurrido el 1° de enero de 1810, cuando España presenta una convocatoria a todas sus colonias para participar en las Cortes, su propósito era crear y fortalecer la estructura constitucional de la que carecía en ese entonces. Por supuesto, la Nueva España estaba incluida en ese plan.

⁹ El acta redactada por Francisco Primo de Verdad y Ramos y Juan Francisco de Azcárate representantes del Ayuntamiento de la ciudad de México el 19 de julio de 1808 sostiene como principal estandarte la soberanía de la Nación y por ende el derecho de elegir a sus representantes políticos. Para entonces, el fraile Melchor de Talamantes aprovechó la aparición de dicha acta y, en su llamado "Plan de Independencia" propuso la creación de un Congreso Nacional y la posibilidad de que la entonces Nueva España se separara legítimamente de la Madre Patria. Así pues, a éstos tres personajes se les reconoce como los precursores del movimiento de Independencia.

Es en ese momento en que se elabora en Cádiz, una constitución cimentada en ideas liberales y se reconoce el importante papel de las colonias pertenecientes a la monarquía española; así, bajo la doctrina de la igualdad se les reconoce a los habitantes del nuevo mundo el goce de sus derechos como individuos.¹⁰

Por supuesto que lo establecido en la Convocatoria a las Cortes de Cádiz, del 1º de enero de 1810, se convirtió en una razón más para promover la insurrección y así las conspiraciones de Valladolid y de Querétaro se convierten en uno de los grandes esfuerzos realizados en nuestro país para promover la democracia y un estado de derecho.

Debido al descubrimiento de la conspiración de Querétaro, el domingo 16 de septiembre de 1810; los insurrectos al grito unísono de ¡Viva la independencia!, ¡Viva la América! Se inicia una cruenta batalla en nuestro país y bajo ideales de religión, libertad y justicia, es que el cura Miguel Hidalgo y Costilla al lado de otros personajes célebres como Ignacio Allende, Mariano Abasolo, Juan Aldama y Josefa Ortiz de Domínguez plasman en nuestra historia la lucha por la abolición de la esclavitud; la igualdad; el respeto por quienes trabajan las tierras.

Y así la lucha de independencia constituye un hecho trascendental pues no sólo evidencia una problemática social de dimensiones extraordinarias sino que es capaz de crear un movimiento que busca a toda costa dignificar los derechos de los individuos y rebelarse en contra del aparato de coerción de ese entonces.

Por otra parte, Don José María Morelos y Pavón también colaboró con la insurgencia mexicana ya que aportó uno de los más bellos e importantes decretos en donde plasmó con gran acierto las necesidades del pueblo mexicano. A continuación se presentan algunos fragmentos de su obra:

1º Que la América es libre e independiente de España, y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sancione dando al mundo las razones.

No podía admitir que el rey de España, fuese el depositario de la soberanía popular y así lo estableció en el punto quinto:

5º Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las provincias en igualdad de número.

Además de los principios de soberanía del pueblo y de representación popular, que así se consignaron, el punto sexto se refería al de la división de poderes:

6º Que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.

¹⁰ El espíritu liberal de Cádiz reconoce a los habitantes de las colonias pertenecientes a España con los mismos derechos que gozaban los peninsulares. *"Desde ese momento, españoles americanos", os veis elevados a la dignidad de hombres libres; no sois ya los mismos que antes, encorvados bajo el yugo mucho más duro mientras más distantes estabais del centro del poder, mirados con indiferencia vejados por la codicia y destruidos por la ignorancia..."*

Morelos insistía, de esta manera, en estas fórmulas básicas de la democracia, que habían sido conquistadas por la humanidad entera dentro del clima que envolvió a la Revolución francesa; ya López Rayón las había recogido en sus "Elementos constitucionales" y presentes se hallaban, pues, a este inicio constitucional de su patria que así comenzaba a formarse.

En segundo lugar, se refería Morelos a la intolerancia religiosa en estos términos:

2° Que la religión católica sea la única sin tolerancia de otra.

Este principio subsistió así hasta 1856, tomando en consideración que, el aspecto religioso se encontraba tan arraigado entre nosotros, que ni el código liberal por excelencia, de 1857, pudo proclamar la libertad de cultos; ni siquiera la tolerancia de ellos, que tan tímidamente consignaba el artículo 15 del Proyecto Arriaga; el cual establecía: "*artículo 15.- no se expedirá en la Republica ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el congreso de la unión cuidara, por medio de leyes justas y prudentes de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.*"¹¹

No fue sino hasta 1873 cuando se elevaron a rango constitucional, las Leyes de Reforma que Juárez dictara catorce años atrás y se superara, el contraprinzipio dando cabida a la libertad de cultos; lo anterior quedó debidamente plasmado en la adición y reformas introducidas a la Constitución de 1857, el 25 de septiembre de 1873, al determinarse en el artículo primero que "*El Estado y la iglesia son independientes entre sí. El congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.*"¹²

Notamos, sin embargo, de los puntos tercero y cuarto del documento que analizamos, que pese a la educación y calidad sacerdotal de Morelos y quizá por ello mismo, ya late en él, el germen de la reforma liberal, cuyos aires respiraría la patria sólo medio siglo más tarde.

3° Que todos sus ministros se sustenten de todos y sólo los diezmos y primicias, y el pueblo no tenga que pagar más obviaciones que las de su devoción y ofrenda.

4° Que el dogma sea sostenido por la jerarquía de la Iglesia que son el papa, los obispos y los curas, porque se debe arrancar toda planta que Dios no plantó.

En el séptimo y el octavo, Morelos se refiere a la renovación de los funcionarios encargados de ejercer los poderes públicos, y a la remuneración que como a tales debería recaerles:

7° Que funcionarán cuatro años los vocales, turnándose, saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos.

¹¹ TENA Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1985*, Editorial Porrúa, México 1985, página 556.

¹² *Ibidem*, página. 697

8° La dotación de los vocales será una congrua suficiente y no superflua, y no pasará por ahora de 8,000 pesos.

Los puntos noveno y décimo de estos Sentimientos de Morelos consignan, en forma por demás determinante, el nacionalismo en materia de trabajo; y no podemos dejar de ver en ellos un valiosísimo precedente a vigentes disposiciones reglamentarias a mandatos constitucionales, como nuestra actual ley general de población y, aun de ciertas prohibiciones contenidas en los artículos 27 y 123 de nuestra carta magna:

9° Que los empleos sólo los americanos los obtengan.

10° Que no se admitan extranjeros, si no son artesanos capaces de instruir y libres de toda sospecha.

Ya antes, aún, Morelos había observado al 10° de los Elementos de Rayón, en el que se prevenían los requisitos que deberían llenar los extranjeros para disfrutar de los privilegios de ciudadano americano, que "sólo al centro del reino": acusaba, en esta observación, la desconfianza frente al extranjero; es decir, Morelos apuntaba ya la limitación que más tarde se establecerá para los derechos de los extranjeros, permitiéndoles el disfrute de ellos tan sólo al centro de la nación y excluyéndose, por tanto, fronteras y costas.

En el undécimo encumbra Morelos el gobierno liberal y condena, por el contrario al tiránico:

11° Que los Estados mudan costumbres y, por consiguiente, la patria no será del todo libre y nuestra mientras no se reforme el gobierno, abatiendo el tiránico, sustituyendo el liberal, e igualmente echando fuera de nuestro suelo al enemigo español. Que tanto se ha declarado contra nuestra patria.

Y en el decimotercero, El principio de la generalidad de la ley, y la expresa condena de grupos privilegiados:

13° Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados; y que estos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.

En el decimocuarto exige Morelos, a manera platónica, calidades de sapiencia en los legisladores:

14° Que para dictar una ley se haga junta de sabios en el número posible, para que proceda con más acierto y exonere de algunos cargos que pudieran resultarle.

Necesariamente, no podía dejar de aparecer dentro de los 23 puntos que propuso Morelos para la Constitución, éste que, recogiendo las primerísimas ideas del padre Hidalgo y las suyas propias, proscribía la esclavitud y la distinción de castas, proclamando la igualdad entre todos los hombres y estableciendo como única desigualdad la que existe entre el vicio de los unos, y la virtud de los otros:

15° Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro el vicio y la virtud.

En el decimosexto señala Morelos uno de los principios fundamentales a la naciente nación:

16° Que nuestros puertos se franqueen a las naciones extranjeras amigas, pero que éstas no se internen al reino por más amigas que sean, y sólo habrá puertos señalados para el efecto, prohibiéndole desembarque en todos los demás....Se insiste: 20° y 21°.

En el decimoséptimo se garantizan el derecho de propiedad y la seguridad domiciliaria:

17° Que a cada uno se le respeten sus propiedades y respete en su casa como en un asilo sagrado, señalando penas a los infractores.

La tortura llegó a hacerse, también, indeseable por inhumana. Malamente podría establecerse un régimen de libertad y justicia social como proyectó Morelos, de subsistir práctica tan infame:

18° Que en la Nueva Legislación no se admita la tortura.

No podía Morelos dejar de referirse a la materia impositiva para condenar las pesadas cargas fiscales que abatían a los pueblos, y proponer algún sistema que, sin perjuicio de los inminentes gastos que la guerra de independencia significaba, estuviera más acorde con los principios que le impulsaban:

22° Que se quite la infinidad de atributos, pechos e imposiciones que nos agobian, y se señale a cada individuo un cinco por ciento de semillas y demás efectos u otra carga igual, ligera, que no se oprima tanto, como la Alcabala, el Estanco, el Tributo y otros, pues con esta ligera contribución y la buena administración de los bienes confiscados al enemigo, podrá llevarse el peso de la guerra y honorarios de empleados.

El decimonoveno y el vigésimo tercero no son sino el reflejo de "los sentimientos personales del caudillo y la consideración de que las tradiciones – patrióticas y religiosas- son patrimonio de los pueblos y merecen el poder público, aliento y respeto."

19° Que en la misma (la nueva legislación) se establezcan por ley constitucional la celebración del día 12 de diciembre en todos los pueblos, dedicados a la patrona de nuestra libertad, María Santísima de Guadalupe.

23° Que se rindan honores el día 16 de septiembre de todos los años, para conmemorar el día en que se levantó la voz de la independencia mexicana, uniendo al pueblo para reclamar sus derechos con espada en mano; recordando siempre el mérito de aquellos que dieron inicio al movimiento.

En el 12°, dice Morelos:

Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro congreso deben ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.

De los 23 puntos creados por Morelos para la Constitución, es justamente el duodécimo, en donde se concentra el magistral pensamiento social de este hombre célebre.

Los postulados del documento denominado "Sentimientos de la Nación" sientan las bases para la instauración del primer Congreso constituyente de nuestro México reunido por primera vez en Chilpancingo en septiembre de 1813 y bajo el nombre del Congreso del Anáhuac se da a la rigurosa tarea de poner en práctica sus preceptos. Como era de esperarse, Morelos, mejor conocido como el "Siervo de la Nación" fue nombrado representante de dicho Congreso.

La labor del Congreso de Anáhuac por manifestarse a favor de las garantías individuales representó participaciones titánicas por parte de sus integrantes y con la expedición de la Carta de Apatzingán y complementada con los Decretos de Puruarán termina transformándose en el primer órgano político: Supremo Congreso Mexicano, el cual adopta el primer símbolo del Estado naciente y da vida a documentos históricos de carácter valioso en donde se relata a detalle la lucha del pueblo mexicano desde 1808 hasta ese momento.

El 15 de junio de 1814, en la hacienda de Tiripitío, se anuncia la próxima aparición de una Constitución que será fiel a sus principales ideales y de este modo, cuatro meses más tarde se expide el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como la Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814. Desde luego, dicha constitución fue influenciada por las ideas liberales de Francia y la Carta de Cádiz entre otras. No obstante, los creadores y simpatizantes de aquél documento fueron tildados por los altos funcionarios religiosos y políticos, de rebeldes, herejes y traidores. Se quemó gran número de ejemplares ya que el país todavía estaba bajo la tutela española y por obvias razones no convenía que el pueblo mexicano se interesara por sus garantías y peor aún, que fuera capaz de luchar y exponer su propia vida por aquellos planteamientos.

Desgraciadamente, el éxito de la Constitución estaba anclado al éxito de la lucha de los insurgentes y así, los ideales que versaban sobre la soberanía del pueblo, las garantías individuales y una forma de gobierno con una oportuna división de poderes se vio amenazada por los altibajos de las contiendas.

Con la muerte de Don José María Morelos y Pavón y la reimplantación del régimen liberal de Cádiz en la metrópoli, la situación que se vivía en nuestro país se volvió más inestable. En el mes de marzo de 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, se restablece la Constitución de Cádiz, por Fernando VII, apoyando esta determinación Campeche y Veracruz, para finalmente ser apoyada por el virrey Apodaca el 31 de mayo del mismo año.

Derivado de ello se reinstala el criterio de los Ayuntamientos y el de las seis diputaciones provinciales que habían sido autorizadas para el territorio de la nueva España desde 1812.

Tras el restablecimiento de las diputaciones provinciales, en noviembre de 1820, se creo la séptima diputación, que comprendían las provincias de Michoacán y Guanajuato y cuya capital era la ciudad de Valladolid. Buscando con ello el fortalecimiento del criterio respecto de la creación de provincias con la finalidad de adquirir cada una su diputación correspondiente acorde con la reglamentación que de ella se dio en la Constitución de Cádiz.

Resulta importante abordar el tema de las diputaciones provinciales, pues en función de la celebre participación de don Ramos Arizpe, como muchos doctrinarios consideran se gesto el federalismo en nuestro país, ya que los diputados de la nueva España en marzo de 1821, encausaron una pelea a efecto de sentar las bases para que en todas las intendencias se erigieran diputaciones provinciales, y buscar una coherencia entre el numero de provincias y el sistema de intendencias, de conformidad con este proyecto, finalmente el 08 de mayo de 1821, las cortes abiertas en España, expidieron el decreto que ordeno la erección de diputaciones provinciales en todas las intendencias ultramarinas y que fuera traído a México, por Don Juan de O´Donojú.

El conflicto de las intendencias se exacerbo, ya que varias de estas, por conducto de sus ayuntamientos solicitaron el establecimiento de sus diputaciones, lo que fue benéfico para el ayuntamiento de Puebla, quien obtuvo su diputación al entrar a la ciudad el jefe del ejercito trigarante en el mes de agosto de 1821, la diputación provincial de Chiapas solicito la incorporación a México, de esa provincia que se había declarado independiente de España y de la capitania de Guatemala.

La independencia fue el momento clímax que avivo el conflicto de las provincias, que debía ser resuelto por la junta provincial y la regencia, y que mas allá de resultar instituciones o agrupaciones políticas emanadas de un régimen impuesto por España, poco a poco fueron gestando su transformación e independencia, así, según lo precisa el autor Tena Ramírez en noviembre de 1822 existían dieciocho diputaciones provinciales para ascender al año siguiente hasta veintitrés.

Por su parte Agustín de Iturbide, comisionado por Cádiz y Vicente Guerrero pactaron el llamado Plan de Iguala y así, el 27 de septiembre de 1821 el ejército trigarante haría su entrada triunfal en la entonces capital del virreinato.

La aparente alianza generada entre éstos personajes provocaría cierto descontento entre los liberales debido a que Iturbide en complicidad con el del virrey de O´Donojú habían tramado pactar con Guerrero para disfrazar lo que serían sus verdaderas intenciones.

Dentro de sus ambiciosos propósitos se encontraba continuar con la protección y privilegios que de alguna manera se habían visto amenazados hace algún tiempo. Por ejemplo, al clero nuevamente se le reconocería su fuero y lo que es peor, la conservación

y salvaguarda de todos los intereses que éste había engendrado y alimentado durante los trescientos años de coloniaje. Por su parte, al ejército también se le respetarían todos y cada uno de sus derechos como parte importante de la aristocracia. Por supuesto que el Congreso se vería amenazado con la implantación de una nueva Constitución creada por un grupo ideológico que estuviera en armonía con los preceptos de la Madre Patria.

Iturbide estaba al tanto de todos los pormenores acordados con O'Donoghú y sabía que en Córdoba, sería llamado al trono del Imperio mexicano Fernando VII y otros príncipes de la casa real española que las Cortes escogieran.[^]

El plan de Iguala y la aparente buena voluntad de Iturbide tan sólo resultaron ser un oasis para el pueblo mexicano porque la propuesta de constitucionalidad estaba maquillada del hambre de la monarquía y del deseo de no volverse a ver amenazados por ideas liberales.

De este modo, la lucha de independencia y los movimientos que se le sumaron en ese entonces sucumbieron por las ambiciones imperiales de Iturbide y al coronarse emperador pospone las reuniones y convocatorias de las Cortes para trabajar en una nueva constitución, volviéndose así arbitrario y ciego de poder[^].

Justamente, un año después del Plan de Iguala, las juntas de Cortes fueron instaladas el 24 de febrero de 1822. Las Cortes de la Catedral estuvieron integradas por un grupo muy heterogéneo, pues se encontraban representantes de la monarquía, eclesiásticos, antiguos insurgentes, antiguos diputados de las Cortes de Cádiz, liberales exaltados y algunos jóvenes políticos interesados en el tema de la instauración de un nuevo orden para nuestro país.

Desgraciadamente, este cuerpo colegiado fue sentenciado a prisión ya que fue tachado de conspiradores por el propio emperador Iturbide. Nuevamente, se violaron las garantías individuales y cualquier intento de protección hacia éstos personajes fue estéril en ese momento.

[^] La realeza española que gobernaría al Imperio Mexicano ya estaba meticulosamente pensada por las Cortes y no habría aparentemente modo alguno de cambiarlas, modificarlas u alterarlas por cualquier otro órgano que no fuese el de ellos. Así quedó establecido que para reinar en nuestro país sería llamado en primer lugar el Sr. Fernando VII, Rey Católico de España, y por su renuncia o no admisión, su hermano, el serenísimo señor Infante D. Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión, el Sr. D. Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etruria, hoy de Luca, y por la renuncia o no admisión de éste, el que las Cortes del Imperio designaren.”

[^] Mientras se definían las convocatorias para las Cortes, la representación nacional se reducía a la llamada “Junta Soberana”, quien estaba integrada por 38 personas distinguidas sustentadas bajo la idea de que *“el círculo aristocrático era el apoyo más seguro para las monarquías...Se establecía, así mismo, una regencia compuesta de cinco miembros, a fin de asumir el Poder Ejecutivo, encabezado por el propio Iturbide como presidente de la misma, secundado por O'Donoghú, el señor gobernador de la mitad de Valladolid: don Manuel de Bárcena, Don Isidro Yáñez y don Manuel Velásquez de León. A continuación, y por duplicidad de cargos presidenciales que llegaron a concurrir en la persona de Iturbide, resultó electo el señor Obispo de Puebla: Antonio Joaquín Pérez como nuevo presidente de la Junta, pero siempre que concurra a ella el Excmo. Señor Iturbide (tendrá) la preferencia sobre el, presidente.”* Pág. 42

Si bien, a corto plazo, los actos de Iturbide al disolver tan violentamente al Congreso resultaron satisfactorios para sus planes, con el paso del tiempo, al crear una junta constituyente se vendría abajo su Imperio[^].

Las principales razones que provocaron la caída de Iturbide fue el descontento por parte del pueblo mexicano ya que al verse engañado y violentado en sus garantías generó verdaderos movimientos que promovieron el nacimiento de un nuevo congreso fundamentado con ideas republicanas, y dirigido por la auténtica insurgencia: José Ma. Izazaga, Carlos Ma. Bustamante, Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo, Pedro C. Negrete, J. Mariano Michelena y Miguel Domínguez.

Las provincias tras la caída del régimen monárquico, quedaron independientes del gobierno central y bajo la dirección de sus diputaciones, sin que la reinstalación del congreso llegara a ser centro de la unidad. Las provincias rechazaban al congreso como constituyente y solo lo aceptaban como convocante .

La asamblea ante las amenazas de las provincias de generar mas separatismos, cedían constantemente, el 14 de mayo de 1823, se acordó formular las bases constitucionales, y expedir la convocatoria del nuevo congreso que habría de elaborar la Constitución vigente, sin embargo, el 21 de mayo del mismo año y mediante aprobación de 71 votos contra 33, se ordeno la convocatoria y la publicación posterior de las bases de una republica federativa.

Una vez aprobada la convocatoria la asamblea se ocupo de las bases constitucionales y el 28 de mayo de 1823, se presento el proyecto bajo el nombre, " plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana", el cual había sido preparado en la casa del padre Mier, por una comisión cuyo nombramiento se atribuyo a este mismo y cuyo principal autor del proyecto como lo reconoce Tena Ramírez, fue el diputado por Guatemala, D. José del Valle. Proyecto que no fue discutido, sin embargo se considera, antecedente de la Constitución de 1824.

Tras acontecer lo relativo al congreso, el 05 de junio de 1823, la diputación provincial de Guadalajara, declaro "*que reconocía provisionalmente al congreso de México, solo en calidad de convocante y al ejecutivo, en lo que resolviera para todo el país, pues en lo relativo a Guadalajara, solo sería obedecido en lo que conviniera a la misma. Siete días mas tarde, la propia diputación convoco a las provincias de Guanajuato, Querétaro y San Luis, para instalar con sus representantes un congreso que tomara las riendas del gobierno en caso de que faltara el de México. El 16 de junio Nueva Galicia fue erigida en su diputación en Estado libre de Jalisco como estado soberano federado con los demás de la grande nación mexicana. El 14 de septiembre quedo instalado el congreso constituyente de Jalisco.*"¹³

[^] "En diciembre de 1822 estalla el Plan de Jalapa, que exige al emperador establecer de nuevo al Congreso disuelto. Reinstalado éste, empero, se da prisa en distinguirla nefasto emperador. "Se declara que el Congreso se halla reunido en su mayoría con ciento tres diputados, en plena y absoluta libertad de deliberar, y por consiguiente en estado de continuar sus sesiones. Que ha cesado el poder ejecutivo de México, existente hasta ahora desde el 19 de mayo anterior..." (Decreto del 21 de mayo de 1823). Pág. 44.

¹³ TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1985. Editorial Porrúa, México 1985, paginas 146 y 147

Oaxaca, Yucatán y Zacatecas siguieron el ejemplo de Guadalajara y sus diputaciones provinciales asumen el gobierno local independiente del de México. Lo que generó que en resto de las provincias se propagara la tendencia federalista y el desconocimiento del gobierno central, intentando evitar la descomposición, el gobierno central emite el 12 de junio de 1823, el llamado voto del congreso, a través de la que se declaraba el sistema federal, generando que cinco días después se expidieran las bases para las elecciones del nuevo cuerpo legislativo, el cual fue mutando y conformándose a la luz de la participación de incidencia de las diputaciones provinciales que fueron asumiendo el carácter de un gobierno local.

Con la desaparición del régimen imperial quedaba la gran tarea de determinar la forma de Estado que debería adoptar nuestro país; por su parte, los conservadores pensaban en *el centralismo*; por el contrario, los progresistas abogaban por la idea de las diputaciones provinciales; de hecho y de derecho se hallaba dividido el país y cuyo régimen había sido ignorado por el imperio, para inclinarse por una novedosa y floreciente forma de estado federal, bajo un gobierno republicano.

Finalmente el nuevo congreso que remplazaba al anterior se reunió el 05 de noviembre de 1823, para que dos días después celebrara su instalación solemne, *"los diputados de los nuevos estados-dice-Zavala.- vinieron llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la Constitución de los Estados Unidos del Norte, de la que corría una mala traducción en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores. D. Miguel Ramos Arizpe, se puso a la cabeza del partido federal y fue nombrado presidente de la comisión de la Constitución. Ya no había partido monárquico: el de los centralistas lo componían como principales, los diputados Becerra, Jiménez, Mangino, Cabrera, Espinosa, doctor Mier, Ibarra y Paz: el de los federalistas, Ramos Arizpe, Rejón, Vélez, Gordo, Gómez Farías, García Godoy y otros."*¹⁴

La comisión presenta el acta constitucional, el 20 de noviembre de 1823, como un anticipo de la Constitución, para asegurar el sistema federal. La discusión del acta, se realizó del 03 de diciembre de 1823, al 31 de enero de 1824, para que finalmente fuera aprobado en esta última fecha con mínimas variantes y bajo el nombre de " *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.*"

Como un proyecto definitivo el 03 de octubre de 1824, se aprobó, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 04, y publicada el 05 de octubre de 1824, bajo el nombre definitivo de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución de 1824, tuvo una vigencia hasta 1835, sin que los proyectos de reformas intermedios rindieran frutos pues no llegaron, nunca a ser votados por el congreso, por lo que se considerara a esta, la de 1824, como la permaneció vigente y sin alteraciones, hasta su abrogación en 1835.

Después de que nuestro país logra su independencia, se inicia una lucha entre dos grupos por imponer su proyecto de nación. El grupo progresista (liberales) luchó por el establecimiento de la República Federal.

¹⁴Ibidem. pagina 153

El grupo conservador, defendió el centralismo, esto es el poder central que debía gobernar a los departamentos en que se dividiría el territorio nacional.

Se expidieron las bases constitucionales el 23 de octubre de 1835; conforme a ellas, el Estado mexicano se convirtió en centralizado; tuvo departamentos en lugar de estados, juntas departamentales en lugar de legislaturas; y gobernadores designados por el ejecutivo nacional en lugar de gobernadores elegidos por los correspondientes distritos.

Asimismo, el Congreso formó las llamadas Siete Leyes Constitucionales (30 de diciembre de 1836). Éste fue un complicado sistema de gobierno, en el cual, junto a los poderes que hasta entonces habían existido en México legislativo, ejecutivo y judicial, cuyos órganos eran, respectivamente, las cámaras, el presidente de la república y los tribunales, fue establecido un cuarto poder; El Supremo Poder Conservador, compuesto por cinco individuos elegidos por las juntas departamentales y el Congreso.

Este Supremo Poder Conservador era superior a los otros tres poderes, pues podía declarar la incapacidad física o moral del presidente y anular sus actos; suspender la Suprema Corte y las sesiones del Congreso, y declarar la nulidad de las leyes, decretos o reformas que hicieran las Cámaras.

Por último, conforme a las Bases Constitucionales, el periodo presidencial se alargaba a ocho años.

En medio de una serie de luchas internas por establecer la forma de gobierno más conveniente, México recibió el impacto de tres intervenciones extranjeras. La primera provino de Francia, la segunda de los Estados Unidos, y la tercera nuevamente de Francia. Esta última fue un intento de los conservadores, en complicidad con Napoleón (rey de Francia), por implantar una monarquía, la cual fue ofrecida a Maximiliano de Habsburgo, archiduque de Austria. Este intento fracasó ya que al poco tiempo el pueblo los derrotó estando al frente de la República, Benito Juárez. La derrota del imperio significó el establecimiento definitivo del Estado nacional moderno en nuestro país (1867); y a partir de ese momento, la república representativa y federal quedó para siempre enraizada en México.

Resulta importante rescatar, el vergonzoso periodo histórico que se gesta de 1833 a 1855, cuando el traidor Antonio López de Santa Anna, participó constantemente en la política. Intervino en muchos golpes militares, luchas internas y tropiezos económicos que vivió México. Lo mismo los liberales que los conservadores, muchas veces lo buscaron para que se hiciera cargo de la presidencia del país.

La última ocasión en que sucedió esto fue en 1853. Con el propósito de acabar con el desorden, los conservadores formaron un gobierno centralista, y para encabezarlo trajeron del destierro a Santa Anna.

El gobierno de éste se convirtió en una dictadura; el presidente suprimió los derechos y las libertades individuales, e impuso su voluntad personal. Vendió a los Estados Unidos el territorio de La Mesilla, cobró impuestos sobre coches, ventanas y perros y,

finalmente, hizo que lo llamaran Alteza Serenísima. Con todo eso, el descontento se generalizó.

En 1854 un antiguo insurgente, Juan Álvarez, se levantó contra Santa Anna y proclamó el Plan de Ayutla. Este exigía que Santa Anna dejara el poder y que se convocara un nuevo Congreso para que elaborara una constitución. La revolución de Ayutla, como se llamó a este movimiento, se extendió rápidamente. El dictador salió de México y desapareció del escenario político. Regresaría después de la muerte de Benito Juárez (1872), para morir en su país, en 1876.

Con el triunfo de la revolución de Ayutla, llegó al poder una nueva generación de liberales, casi todos civiles. Entre ellos, Benito Juárez, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Miguel Lerdo de Tejada y Guillermo Prieto. Una junta nombró presidente interino al general Juan Álvarez y después a Ignacio Comonfort. También convocó a un Congreso que trabajaría en una nueva constitución.

Cabe mencionar que, con la instauración del gobierno de Benito Juárez que se reconocen los elementos de territorio, población, gobierno y soberanía y se fusionan para crear en forma genuina y auténtica el Estado Federal en México, bajo el principio de autodeterminación y auto limitación del pueblo; principios que se encuentran contenidos en el elemento soberanía, y el cual adquiere su plena vigencia una vez que el gobierno por conducto de sus ideólogos logran establecer la separación Iglesia-Estado en nuestro país.*

El equipo de Juárez, en el Congreso preparó algunas leyes que promovieron cambios importantes.

• **El pueblo de México**

Lo forman los mexicanos, que pueden serlo por nacimiento o por naturalización.

Mexicanos por nacimiento son los que nacen en nuestro país, sean o no mexicanos los padres, los que nacen fuera del país de padre o madre mexicana; o los que nacen en barcos o aviones mexicanos. Mexicanos por naturalización son los extranjeros que vivan en nuestro país por cierto tiempo, o se casen con una mexicana o un mexicano y se les otorgue carta de naturalización.

El territorio mexicano

Está integrado por el territorio de los 31 estados de la República Mexicana y el Distrito Federal, por el subsuelo (lo que está debajo de la tierra), el espacio nacional (lo que está arriba, en el aire), el mar anexo a las costas mexicanas (mar territorial) y las islas cercanas.

La soberanía nacional

La soberanía es el derecho del pueblo para elegir la forma y organización de su gobierno interiormente y para que otras naciones lo reconozcan y respeten internacionalmente.

El pueblo mexicano eligió como forma de gobierno una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres, pero unidos en una federación.

República: Es la forma de gobierno en la cual los ciudadanos eligen periódicamente al presidente, quien desempeña ese cargo de manera temporal; además, el poder no radica en una sola persona, sino que se divide en tres.

Representativa: El pueblo participa en el gobierno a través de sus representantes; las leyes se elaboran por medio de ellos (diputados y senadores) electos por los ciudadanos a través del voto.

Democrática: Significa que el pueblo es el que gobierna, es decir, que todos los ciudadanos tienen la oportunidad de participar directa o indirectamente en el gobierno.

Federal: Porque los estados que integran la República Mexicana son libres y soberanos en su gobierno y organización internos, pero se deben sujetar a las disposiciones de la Constitución Federal.

El gobierno federal

Para que el gobierno de la federación desempeñe adecuadamente las funciones que se le asignan constitucionalmente, éste se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La Ley Juárez (por Benito Juárez), de 1855, suprimía los privilegios del clero y del ejército, y declaraba a todos los ciudadanos iguales ante la ley.

La Ley Lerdo (por Miguel Lerdo de Tejada), de 1856, obligaba a las corporaciones civiles y eclesiásticas a vender las casas y terrenos que no estuvieran ocupando a quienes los arrendaban, para que esos bienes produjeran mayores riquezas, en beneficio de más personas.

La Ley Iglesias (por José María Iglesias), de 1857, regulaba el cobro de derechos parroquiales.

El Congreso promulgó así, una nueva Constitución el 5 de febrero de 1857, en donde se establecía la libertad de enseñanza, de imprenta, de industria, de comercio, de asociación, de Trabajo, y de pensamiento, así como la igualdad de todos los mexicanos ante la ley.

Postulando como ley fundamental la garantías individuales y un procedimiento para proteger dichas garantías llamado "amparo" .

La constitución de 1857 fue similar a la de 1824, implantó de nueva cuenta el federalismo y la república representativa, la cual constaba de 25 estados, un territorio y el distrito federal; apoyó la autonomía de los municipios en los que se divide políticamente cada estado, más que una redistribución territorial, la reforma instaurada durante el gobierno juarista, sentó las bases para el rescate del Estado Federal, y el respeto a las Entidades Federativas y a sus gobiernos locales, pero buscó rescatar los principios de supremacía constitucional y de soberanía que fueron magistralmente desarrollados por el "Siervo de la Nación", Don José María Morelos y Pavón.

El partido conservador, encabezado por el general Félix María Zuloaga, se rebeló contra la nueva constitución, dando inició a la "Guerra de Reforma", o de "Los Tres Años" (1858-1861).

Sesenta años duraría el reinado de la Constitución de 1857; seis décadas que representaron el gran lapso el que veremos consolidada la nacionalidad mexicana y durante el cual, sin embargo, habrán de gestarse y sucederse algunas reformas al texto fundamental y algunos otros acontecimientos que habrán de dar paso a la formación de un nuevo orden Constitucional.

Por causa de la guerra, la constitución permaneció sin efecto hasta el año de 1861, cuando triunfaron los liberales, volviendo a suspenderse en 1862 por la intervención francesa.

La Constitución de 1857 fue liberal en sus aspectos político y económico; asimismo, democrática, representativa y con tres poderes: Ejecutivo, Judicial y Legislativo de sistema unicameral (Cámara de Diputados).

Esta declaraba la libertad de enseñanza, de imprenta, de industria, de comercio, de trabajo y de asociación. Volvía a organizar al país como una república federal. Entre otras cosas, incluía un capítulo dedicado a las garantías individuales, y un procedimiento judicial para proteger esos derechos conocidos como amparo. También apoyaba la autonomía de los municipios, en que se dividen los estados desde un punto de vista político.

El presidente Comonfort temía que las ideas liberales de la Constitución provocaran un conflicto social y decidió no aplicarla. Los conservadores, dirigidos por Félix María Zuloaga, se rebelaron contra la Constitución. Comonfort intentó negociar con los sublevados pero fracasó, dejó la presidencia y finalmente abandonó el país.

Pese a que, por primera vez en nuestra historia se contaba con una Constitución coherente con la realidad mexicana y en sus disposiciones legales, poco a poco los movimientos políticos que le sucedieron generaron la modificación, alteración e incluso la anulación de algunos de sus principios.

Sin duda alguna, los acontecimientos históricos que se registran posteriores a la muerte de Juárez significan un parte-aguas para la nación. Con el nombramiento de Sebastián Lerdo de Tejada como presidente interino de la República Mexicana y posteriormente electo el 1° de diciembre de 1872 por una abrumadora mayoría de votos da inicio a una etapa muy importante para la Nación, pues los frutos juaristas comienzan al inaugurarse el ferrocarril que va de México a Veracruz,; y se elevan a constitucionales los principios fundamentales de la reforma mexicana, cuyo objeto principal no fue otro que el instaurar la sociedad civil. No obstante, a que la administración de este presidente fue austera y se guió bajo un estricto apego a la ley, el general Porfirio Díaz, antes de que terminara el periodo presidencial de Tejada, presentó en Tuxtepec, un nuevo plan en donde consideraba entre otras cosas **...“que el sufragio público se ha convertido en una farsa, pues el presidente y sus amigos por todos los medios reprobados, hacen llegar a los puestos públicos a los que llaman sus “candidatos oficiales”, rechazando a todo ciudadano independiente: que de este modo y gobernando hasta sin ministros se hace la burla más cruel a la democracia...”**¹⁵

Y ...“En nombre de la sociedad ultrajada y del pueblo vilipendiado”, proclamaba a la carta de 1857 y a las leyes de la Reforma que se le incorporaron como leyes supremas de la República, a las que habría de agregarse, ya decidida y absolutamente, y no en forma parcial como se expresó en el de la Noria, el principio de la “no reelección.” El propósito básico de la revuelta, en consecuencia éste, y cuando Lerdo fue reelegido, la lucha hubo de decidirse en el campo de batalla: Tecuac, del que Díaz habría de salir victorioso en noviembre de 1876, asumiendo la tan ansiada primera magistratura, después de un breve interinato de José María Iglesias, a la sazón presidente de la Corte, y reformando el artículo 78 constitucional para dar cabida al aludido principio. Luego que Lerdo abandonó la presidencia, Porfirio Díaz se hizo del poder y, para darle legalidad a su Gobierno, dejó el mando a Juan N. Méndez que convocó a Elecciones. Porfirio Díaz resulto triunfante a en los comicios y, a partir del 5 de Mayo de 1877, empezó a dominar paulatinamente el escenario político mexicano. Para tal efecto:

¹⁵ Preámbulo al Plan de Tuxtepec, citado en SAYEG Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial. Pac. Pág. 125

1. Reformó la Constitución para prohibir la reelección inmediata.
2. Utilizó contra gavilleros y ladrones la ya famosa "ley fuga" y a sus enemigos políticos les aplicó el sistema de "máталos en caliente."
3. Logró el reconocimiento de su gobierno por parte de los Estados Unidos y reanudo relaciones oficiales con Bélgica, Alemania, Italia, Francia, España e Inglaterra.
4. Estableció un sistema centralista con apariencia de Federal.

Para el gobierno el periodo 1880-84, Porfirio Díaz apoyó la candidatura a la presidencia de su compadre Manuel González. Éste, que resultó triunfador en las elecciones, continuó la obra iniciada por aquel, consolidando su política ferroviaria hasta comunicar la ciudad de México con los Estados Unidos y establecer la primera institución de crédito oficial: El Banco Nacional Mexicano.

No obstante los logros alcanzados en su administración, a González se le acusó de corrupción de haber puesto en circulación las monedas de níquel y de reconocer la deuda Inglesa tan desventajosa para México. Esto acarreo un enorme desprestigio al final de su mandato, en que también se promulgó la Ley de Deslinde y Colonización de terrenos Baldíos.

La segunda administración de Porfirio Díaz (1884-88) se inició en momentos difíciles, no solo desde el punto de vista económico, sino que también en el aspecto político. Para afrontar lo anterior, se suspendió el pago de la deuda interna y se reconoció la deuda inglesa, al mismo tiempo que se establecía una política de conciliación con destacados miembros de diferentes grupos sociales, al igual que con los altos jerarcas eclesiásticos.

También en este periodo se originó la Guerra de Yaqui (1885-1909) en la que los habitantes de la región lucharon por mantenerse independientes de gobierno de centro; murió en prisión el ladrón generoso Chucho El Roto (1885); el general Trinidad García de la Cadena, opositor político de Porfirio Díaz, fue asesinado (1886); se reformó la constitución para permitir la reelección inmediata (1887); se empezó a celebrar el año nuevo (1887-88) y perdió la vida el célebre bandolero Heráclito Bernal (1888).

En el tercer periodo presidencial (1888-92), Díaz consolidó su poder con base a los éxitos alcanzados en el segundo: la conservación de la paz (paz del sepulcro, decían sus opositores) y la conquista de prosperidad, sin embargo, en los últimos años de este cuatrienio la popularidad del presidente se vio amenazada por una crisis financiera que puso en peligro la tan ponderada prosperidad: la pérdida general de las cosechas ocasionadas por las terribles sequías y la depreciación de la plata en los mercados mundiales, factores que a su vez generaron la devaluación del peso mexicano (En 1870 el peso y el dólar se intercambiaba a la par, el 1890 un peso por .87 dólar y el 1894 un peso por .51 dólar).

Como consecuencia de los anteriores, el cuarto periodo de Porfirio Díaz (1892-96) se inicio en condiciones de aguda crisis económica que afectaba directamente a lo social y repercutía en el ámbito político. Por fortuna, en 1893 José Ives Limantour se hizo cargo de la Secretaría de Hacienda y logro superar la crisis, circunstancias que favoreció la reelección de Porfirio Díaz para su quinto periodo presidencial (1896-1900). Limantour organizaría también el sistema bancario mediante la Ley General de Instituciones de Crédito 1897.

A partir de 1896, la reelección de Díaz fue indefinida; cada cuatro años hubo elecciones y en cada una de ellas resulto electo "El Caudillo Necesario."

Con el porfirismo, la economía mexicana entro en la fase capitalista y sus diferentes áreas de producción fueron incorporadas, en mayor o menor medida, al sistema económico de los países industrializados.

Comercio las potencias mundiales de la etapa del porfiriato habían llegado a una nueva etapa del capitalismo: el imperialismo. La llamada segunda revolución industrial generó un aumento importante en la siderurgia, los transportes y la electrificación, haciendo más agudas las necesidades de materias primas industriales, alimentos, carbón y petróleo, mercados para los nuevos y numerosos productos, así como la salida para los fuertes capitales. Eso condujo a una nueva división internacional del trabajo. El desarrollo de las exportaciones mexicanas y el de un mercado interno mexicano estuvieron ligados estrechamente. Conforme crecían las exportaciones, aumentaba la demanda de los productos.

Con el progreso del sistema ferroviario se abarataban los costos del transporte, y esto fue positivo para el crecimiento de las transacciones interiores. El desarrollo industrial durante el porfiriato, se vio favorecido por varios factores: la construcción de las vías de ferrocarril, la creación de un mercado interno más amplio e integrado, el aumento de la población y la inversión extranjera. Hasta 1890 la presencia de grandes compañías extranjeras dotadas de maquinaria y técnicas de producción y administración modernas le dieron un vigoroso impulso a la industria. Crecieron en forma importante las industrias textiles, de calzado, peletera, bebidas, papel, vitivinícola, productora de azúcar y alimenticia. Experimentaron también un avance importante las industrias fabricantes de cemento, siderurgia, y química. Debido al crecimiento industrial en ciudades como México, Puebla, Orizaba, Monterrey, Guadalajara, se inició consecuentemente la aparición del proletariado industrial; se integraba por peones cuya situación era mala: castigos, descuentos, largas jornadas, no tenían sindicatos, prestaciones ni derechos laborales; al igual que en las haciendas, existían tiendas de raya en las fábricas. La mayor parte del capital extranjero invertido en la industria era francés: 53.2% colocado sobre todo en textiles; le seguían Alemania, los estados unidos e Inglaterra; sin embargo Ono puede hacerse a un lado la importancia del capital nacional en la industria.

En su sexto periodo de gobierno (1900-04), Porfirio Díaz manifestó su apoyo al Secretario de Hacienda José Ives Limantour para sucederlo en la presidencia, al mismo tiempo que alentaba las aspiraciones de Secretario de Guerra Bernardo Reyes con la misma finalidad.

Sin embargo, la rivalidad que se generó entre ambos candidatos fue tan escandalosa y el desprestigio que se causaron tan grave, que sus ambiciones políticas cayeron por su propio peso.

Ante la falta de un digno sucesor del dictador, los diferentes grupos políticos se conciliaron con el fin de preparar una nueva reelección y propusieron la creación de la Vice-Presidencia y la ampliación del periodo de gobierno a seis años, de tal suerte que, en las elecciones de 1904 triunfó la fórmula Porfirio Díaz, Ramón Corral para dirigir al país en el sexenio 1904-10.

En este periodo se intensificaron los conflictos políticos a causa de la obstinada permanencia de Díaz en el poder personalista de su gobierno. También ocurrieron los más graves conflictos sociales debido al alto costo que el régimen tenía que pagar al haber sacrificado al alto costo que el régimen tenía que pagar al haber sacrificado la justicia social en aras del progreso material.

Tras varios años de persecuciones, encarcelamientos y clausuras, los colaboradores del diario Regeneración constituyeron en 1905 el partido Liberal Mexicano presidido por Ricardo Flores Magón, cuyo objetivo central era combatir la dictadura de Díaz luego de la huelga de Cananea, Son. En junio de 1906, al mes siguiente el partido, dio a conocer su programa en el cual, entre otras cosas, demandaba para los trabajadores:

Jornada laboral de 8 horas, salario mínimo de un peso pagado en moneda de curso legal, higiene en fábricas y talleres, descanso dominical indemnización por accidentes y pensión por retiro, prohibición del trabajo infantil, etc.

También en 1906, grupos floresmagonistas se levantaron en armas en Coahuila, Veracruz y Chihuahua, pero fueron reprimidos con crueldad por el ejército porfirista, al igual que quienes participaron en la huelga de Río Blanco. A principios de 1907. Lo mismo ocurrió con las incontables rebeliones de campesinos mexicanos que siempre protestaron por el despojo de sus tierras.

El hecho de que en febrero de 1908 Díaz haya declarado a un periodista estadounidense que ya no deseaba continuar en el poder y que vería con gusto la formación de partidos políticos de oposición, motivó a Francisco I. Madero a publicar su libro "La sucesión presidencial de 1910" en el que invitaba al pueblo a formar partidos independientes.

Surgieron así varios partidos políticos de efímera duración, y en 1909 se formó el antirreleccionista que contaba entre sus miembros a Francisco I. Madero, Emilio Vázquez Gómez, Toribio Esquivel Obregón, José Vasconcelos, Roque Estrada, Luis Cabrera, Félix Palavicini y otros.

En 1910 en el antirreleccionista, aliado del nacional democrático, lanzo como candidatos a la presidencia y Vicepresidencia respectivamente, a Madero y Francisco Vázquez Gómez.

En plena campaña electoral, Madero fue detenido en Monterrey el 7 de junio y trasladado a San Luis Potosí donde permaneció en prisión mientras se celebraban las elecciones en las que la fórmula Díaz-Corral Triunfo de Nuevo, ahora para el periodo 1910-16.

Luego de la gran celebración del centenario del inicio de la Independencia Mexicana en la que, entre otras cosas, se inauguró la Capital Mexicana la Columna de la Independencia, Madero se fugó hasta San Antonio Texas, donde redactó el plan de San Luis (5-oct.1910) en el que, esencialmente: declaraba nula la reelección de Díaz, asumía provisionalmente la presidencia, llamaba al pueblo a levantarse en armas a partir del 20 de noviembre de 1910, prometía a los campesinos la restitución de sus tierras o la indemnización correspondientes y proclamaba los principios de sufragio efectivo y no reelección.

El plan de San Luis se difundió rápidamente y por todo el ámbito nacional, aparecieron grupos armados que apoyaron el movimiento de Madero. Caudillos como Adrián González, Pascual Orozco, entre otros.

Iniciándose así la primera etapa de la Revolución Mexicana y, tan solo 6 meses de lucha, lograron que se firmaran los convenios de Ciudad Juárez (21 de mayo 1911) en los que se estipulaba:

1. La renuncia de Porfirio Díaz a la presidencia.
2. La renuncia de Madero al poder que le conferían el plan de San Luis.
3. El gobierno Interno de Francisco León de la Barra.
4. La convocatoria a nuevas elecciones.
5. El licenciamiento de las fuerzas revolucionarias de Madero.

Luego de la renuncia de Díaz (25 de mayo de 1911), de la Barra inicio su interinato en el cual surgieron conflictos políticos que obedecían a dos factores:

Por un lado la imposibilidad de conciliación entre revolucionario y porfiristas en un mismo Gobierno, y por el otro, la profunda división que la actitud inconsistente de Madero causara en el grupo revolucionario al no cumplir promesas agrarias. En medio de estos conflictos se celebraron elecciones en las que la fórmula Francisco I. Madero y José Ma. Pino Suárez como candidatos a la presidencia de la república, y el partido constitucional progresista, resultó triunfadora por una inmensa mayoría.

En manos de Díaz, el federalismo era una auténtica ficción: los Estados no tenían independencia y estaban gobernados por incondicionales del presidente. el mismo grupo se perpetuaba en el poder, de tal manera que en 1908 gobernaba al país una gerontocracia (gobierno de los viejos): Porfirio Díaz, 77 años; los secretarios de relaciones y justicia 82; el general Manuel González Cosío (secretario de guerra) 77; Limantour, secretario de hacienda, 54 años. Los gobernadores: el de Tlaxcala, Próspero Cahuantzi,

78; el de tabasco, Abraham Bandala ,76; los de Michoacán y puebla, Aristeo mercado y Mucio Martínez, 75 y 73; el de Guanajuato, Joaquín Obregón González, 68; y el de Aguascalientes, a. Vázquez del mercado,70. El presidente de la suprema corte de justicia, Félix romero, 83. una parte importante del poder construido por el general Díaz fue el respaldo a los caciques regionales. De esta manera empezó a construirse un pirámide que tenía en su vértice al dictador y de la cual formaban parte los gobernadores, los caciques regionales, los jefes políticos, los hacendados, etc. el cacique era una pieza fundamental del sistema político de Díaz, ya que representaba el poder casi absoluto a nivel local, no sólo político sino también económico, puesto que el cacique aprovechaba su impunidad para despojar de tierra a los campesinos, reprimir cualquier intento de rebeldía, etc. las transformaciones económicas la etapa porfirista se caracteriza por el rápido desarrollo del capitalismo, que estimuló al crecimiento económico del país. Tres factores contribuyeron: la estabilidad política, las inversiones extranjeras y la integración de la economía nacional y su vinculación a los mercados externos. los recursos naturales y la inversión extranjera El régimen de Díaz ofrecía a los inversionistas extranjeros nuestros recursos naturales. En éstos recursos se concentró una parte significativa del capital extranjero.

Uno de los campos de inversión extranjero fue la minería, a la que se destinaba la cuarta parte del total. De las 943 empresas establecidas hasta 1906, 310 eran mineras o fundidoras; su capital representaba el 20.8 % de todas las inversiones. Hasta los años 1891-92 se explotaron fundamentalmente oro y plata; a partir de 1892 fue creciendo la extracción de minerales industriales como cobre, plomo, antimonio, zinc y mercurio. La producción de metales preciosos se multiplicó por cuatro durante el porfiriato. a la explotación de minerales contribuyó la promulgación de leyes mineras en 1884, pues con ellas el estado renunciaba a conservar la propiedad última de los productos del subsuelo.

El gobierno porfirista expidió leyes que entregaban en propiedad privada sin restricciones los productos mineros a quienes los explotaba .En esta forma la producción minera quedó controlada por monopolios extranjeros: los estadounidenses poseían 17 compañías y mantenían 11.81% del capital total de la industria ; lo seguía el capital británico con 10 compañías y 14.5 % del capital total.

A pesar del auge, la minería era sensible a las crisis externas, particularmente en el caso de la plata y el cobre. Las vías de comunicación y las fuentes de energía durante el porfiriato hubo un gran desarrollo de los transportes, pero fundamentalmente de los ferrocarriles que significaban la apertura de nuevas vías de comunicación.

En cuanto a las fuentes de energía, la más importante fue el petróleo, el cual comenzó a ser explotado cuando el sistema político de Díaz se encontraba bastante avanzado.

Se ha tornado proverbial considerar a Ricardo Flores Magón, Francisco Villa y a Emiliano Zapata como precursores de las instituciones sociales y políticas vigentes. Tradición ha sido confundirlos con Madero, Carranza y Obregón, entre otros. Prejuicio afirmar que sus ideales están contenidos en la Constitución que consumó legalmente la derrota de la vertiente popular de la Revolución Mexicana.

En fin, habitual es aún hoy equiparar sus doctrinas democráticas, igualitarias, libertarias y socialistas con toda suerte de proclamas liberal burguesas que han servido para enmascarar la dominación de las corporaciones capitalistas que ha frustrado el desarrollo social y la libertad de la mayoría de los mexicanos.

En realidad Magón, Villa y Zapata fueron anticipación, simiente rebelde de otra revolución, la de los pobres, la de los trabajadores. Sus proyectos de reforma agraria, de organización social y política de los mexicanos no pueden ser igualados a las reformas liberales de Winstano Orozco, Madero, Molina Enríquez, Luis Cabrera, Carranza u Obregón.

Cada uno de los tres, a su manera, según la región o su experiencia de vida, no sin contradicciones y errores, vislumbraron una nueva revolución popular, una nueva sociedad en la que no bastaban las reformas de papel, reconocedoras de derechos electorales y otros tímidamente sociales. En voz de Magón, ellos reconocían que "la libertad política requiere la concurrencia de otra libertad para ser efectiva : esa libertad es la económica : los ricos gozan de libertad económica y es por ello que se benefician con la libertad política..."

En aquellos días un tal Duval West, funcionario del Departamento de Estado Yankee, se refería a los villistas con estas palabras "esta gente es socialista sin saberlo." Igual pudo haberlo dicho de un Zapata que encarnando a sus hermanos campesinos e indios señalaba "luchamos por la tierra y no por ilusiones que no dan de comer... con elecciones o sin elecciones anda el pueblo rumiando amarguras."

A diferencia de Madero que reducía el cambio democrático a la no reelección, a nuevos mecanismos electorales y al desplazamiento de los científicos, léase porfiristas, del control del aparato estatal, la revolución popular veía la democracia como un nuevo modo de vida en la que el igualitarismo económico y político debía ser acompañado de la dignificación del peón, del artesano, del indio y del obrero.

Tal vez fue Ricardo Flores Magón quien mejor captó las diferencias de clase al seno de las fuerzas que se enfrentaron al porfirismo, al tiempo que más insistió sobre la necesaria autonomía e independencia de los trabajadores con respeto a las fuerzas maderistas :

"La burguesía habla en general de libertad, de tiranía, de injusticia, de felicidad : pero no dice a las pobres masas populares que su sufrimiento depende de la desigualdad social, esto es, del hecho de que haya ricos que tienen todo lo necesario para la vida y aún lo que no es necesario, en abundancia, mientras los pobres carecen de lo más indispensable para satisfacer las necesidades más imperiosas. Eso sí no lo dice la burguesía, sencillamente porque lucha por el beneficio de su clase y no por el beneficio de la clase trabajadora. La clase pobre no debe seguir a Madero. La clase pobre debe unirse bajo la bandera roja del Partido Liberal Mexicano. Si los trabajadores se unen a Madero, no hacen otra cosa que sacrificarse por el interés de la clase rica. El Partido Liberal Mexicano es el único que lucha por el interés de la clase pobre, porque es el único que está resuelto a arrebatar la tierra y los instrumentos de trabajo de las manos de los ricos para dárselos a los pobres."

El proyecto magonista fue derrotado por una coalición de fuerzas nacionales y extranjeras. Desde los tiempos de Porfirio Díaz hasta los de Carranza pasando por Madero y Victoriano Huerta, los gobiernos de la burguesía mexicana y los estadounidenses se dieron la mano para perseguir, acorralar y finalmente asesinar a Ricardo y a su gesta libertaria.

Situaciones semejantes enfrentaron las fuerzas de Zapata y de Villa, las que no obstante sus debilidades políticas y sus regionalismos fueron capaces de propinar los principales golpes que demolieron a los ejércitos porfiriano-huertistas. No pocos analistas y burgueses suelen demeritar las acciones del Ejército Libertador del Sur y la División del Norte porque no supieron consolidar su victoria sobre las fuerzas carrancistas, a las que dieron oportunidad de replegarse y de recomponerse luego que villistas y zapatistas ocuparon la Ciudad de México en el mes de diciembre de 1914. Insisten en su falta de visión nacional, en su aldeanismo para soslayar un hecho contundente : la desarticulación del Estado burgués porfirista a manos de ejércitos populares nacidos, en lo fundamental, desde los pueblos pobres sin la venia ni el apoyo de gobiernos estatales y el patronazgo de burgueses que si alimentaron a los ejércitos carrancistas.

A 80 años de la consumación jurídica del triunfo de la nueva burguesía sobre las fuerzas populares bien podríamos usar las palabras de Magón para caracterizar el momento actual :

"México es el país de los inmensamente pobres y los inmensamente ricos. Casi puede decirse que en México no hay término medio entre las dos clases sociales : la alta y la baja, la poseedora y la no poseedora; hay, sencillamente, pobres y ricos. Los primeros, los pobres, privados casi en lo absoluto de toda comodidad, de todo bienestar, los segundos, los ricos, provistos de todo cuanto hace agradable la vida. México es el país de los contrastes. Sobre una tierra maravillosamente rica, vegeta un pueblo incomparablemente pobre. Alrededor de una aristocracia brillante, ricamente ataviada, pasea sus desnudeces la clase trabajadora. Lujosos trenes y soberbios palacios muestran el poder y la arrogancia de la clase rica, mientras los pobres se amontonan en las vecindades y pocilgas de los arrabales de las grandes ciudades. Y como para que toda sea contraste en México, al lado de una gran ilustración adquirida por algunas clases, se ofrece la negrura de la supina ignorancia de otras."

Estos contrastes tan notables, que ningún extranjero que visita México puede dejar de observar, alimentan y robustecen dos sentimientos : uno, de desprecio infinito de la clase rica e ilustrada por la clase trabajadora, y otro de odio amargo de la clase pobre por la clase dominadora, a la vez que la notable diferencia entra las dos clases va marcando en cada una de ellas caracteres étnicos distintos, al grado de que casi puede decirse que la familia mexicana está compuesta de dos razas diferentes, y andando el tiempo esa diferencia será de tal naturaleza que, al hablar de México, los libros de geografía del porvenir dirán que son dos razas que lo pueblan, si no se verificase una conmoción social que acercase las dos clases sociales y las mezclase, y fundiese las diferencias físicas de ambas en un solo tipo.

Hoy, en los veneros que sustentan la dignidad nacional y la resistencia popular, las ideas y el ejemplo de Magón, Villa y Zapata florecen, anticipando el tiempo en que los trabajadores de México y todo el mundo levanten el nuevo día de la humanidad, el tiempo de la esperanza, de la solidaridad y la hermandad recobrada. El arcángel magonista, clarín en mano, anuncia que esta vez los pobres no fracasaran, que habrán de tomar el cielo por asalto para que todos aquellos con una brizna de humanidad y sentido común construyan el porvenir.

Pese a las líneas de continuidad, es posible distinguir dos fases en el movimiento revolucionario en Zacatecas. La primera fue la revolución maderista en contra de la dictadura de Porfirio Díaz, que buscaba la transformación del sistema político y una mayor participación en la toma de decisiones. La segunda fue más claramente una revolución social, en la que se involucraron amplios y muy diversos sectores de la población zacatecana y se radicalizó el fondo de sus reivindicaciones, que incluían modificaciones sustanciales en las condiciones de trabajo en el campo y las minas, mejores niveles de vida y, de una manera no siempre clara y en todo caso no radical, una redefinición en la estructura de la propiedad. Incluso los aspectos estrictamente políticos que habían caracterizado a la primera revolución adquirieron en la segunda visos más radicales: el reclamo autonomista (tan caro al federalismo decimonónico) se acentuó, como lo hicieron también la lucha contra los poderes caciquiles y el anhelo de contar con administraciones más eficaces, honestas y respetuosas de las instancias intermedias de poder.

La primera revolución la encabezó hasta su muerte el zacatecano José Luis Moya, quien inició las actividades armadas en la zona fronteriza entre Zacatecas y Durango a partir de febrero de 1911 y pronto alcanzó un amplio dominio de la región. Junto a él se alzaron otros revolucionarios que, como Pánfilo Natera, Martín Triana, Trinidad Cervantes o Gertrudis Sánchez, desempeñarían un papel protagónico en los momentos posteriores de la lucha antihuertista. Salvo por los episodios de horror que se vivieron en Sombrerete tras el asesinato de Moya, esta primera revolución no cobró una gran cuota de sangre y violencia en el estado, a lo que contribuyó el amplio arraigo de que gozaban sus principales dirigentes entre la población local.

Ni a Moya ni a otros maderistas zacatecanos inspiraban demasiada confianza los tratados de Ciudad Juárez con que se puso fin a la primera fase de la guerra, puesto que eliminaban al dictador pero dejaban intacto el aparato político de la dictadura. No obstante, ninguno de los grupos que operaron en Zacatecas hasta el verano de 1911 esgrimía una causa que fuera más allá de los postulados del maderismo. De hecho, los efectos inmediatos de la revolución maderista en el estado fueron limitados: la renuncia del gobernador y su sustitución por uno que representaba desde tiempo atrás la causa del maderismo, José Guadalupe González, así como la sustitución de algunos funcionarios en los lugares ocupados por las fuerzas revolucionarias.

El efecto más notorio de la revolución maderista fue el de despertar las expectativas de amplios círculos de la población en torno a las posibilidades de la participación política. Ello propició el surgimiento de una prensa combativa y diversa, y la proliferación de organizaciones políticas cuyo propósito inmediato fue la preparación para las elecciones municipales de 1911 y para las generales de 1912. Se formaron asociaciones que representaban al antiguo régimen y poseían poco respaldo por parte de

la población, otras que aglutinaban a los contingentes maderistas de todo el estado, y otras más que, al cobijo de las libertades conquistadas por la gesta maderista, dieron a los católicos un nuevo medio de expresión y organización en las distintas ramificaciones del Partido Católico Nacional.

Si algún partido político cosechó frutos en Zacatecas en las nuevas condiciones creadas por el régimen de Madero fue este último, que resultó claramente victorioso en las elecciones de 1912. Ello no significó una derrota absoluta para el maderismo, pues éste siguió prevaleciendo temporalmente en la gubernatura y en muchos de los órganos de representación a nivel de los municipios, pero contribuyó a hacer cundir el desconcierto y una suerte de desencanto entre quienes se sentían desplazados aun antes de haber cumplido las tareas más elementales de la revolución triunfante.

De manera que cuando en la ciudad de México se produjo la caída de Madero, en Zacatecas había cundido ya la desesperación por la ineficacia de su régimen, y ésta se había expresado en brotes incontenibles de rebelión y bandolerismo extendidos por toda la entidad. El golpe de Estado de Huerta en febrero de 1913 tuvo en Zacatecas el efecto de aclarar el panorama político y evidenciar de qué lado se encontraba cada una de las fuerzas que participaban en el proceso. Así, en tanto los altos órganos del gobierno reconocieron al gobierno usurpador de Huerta, los funcionarios y militares de origen maderista, ya desempeñaran cargos civiles o alguna función en las fuerzas rurales en el estado, se rebelaron de inmediato. Pánfilo Natera, Eulalio Gutiérrez, Gertrudis Sánchez, Cándido Aguilar, Santos Bañuelos, Trinidad Cervantes y muchos otros militantes del maderismo emprendieron desde ese momento, bajo el mando del primero, la revolución constitucionalista en el estado, suscribieron el Plan de Guadalupe lanzado por Venustiano Carranza y lograron en un lapso relativamente breve el control de una buena parte de Zacatecas.

Quizá por primera vez desde el estallido de 1910-1911, la revolución en Zacatecas adquirió un carácter masivo y persiguió claramente la finalidad de controlar militar y políticamente su territorio. Los motivos del movimiento se hicieron esta vez más evidentes: se proclamaba el fin del cacicazgo y de las tiendas de raya, la reducción de los impuestos y su aplicación equitativa, la elección popular de las autoridades, el respeto a la autonomía del municipio y una administración honesta y eficaz.

Con la excepción de Nochistlán, que se mantuvo por un tiempo fiel al huertismo, los constitucionalistas zacatecanos tenían un dominio prácticamente total del estado antes de que terminara el conflictivo año de 1913. Con todo, la ciudad de Zacatecas permanecía aún bajo el control del huertismo, por lo que los revolucionarios establecieron la capital provisional de los poderes constitucionales en Sombrerete y emprendieron allí su proyecto de reorganización institucional.

La División del Centro, al mando del general Pánfilo Natera, no desconocía sin embargo la importancia que para la revolución en el país poseía la ocupación de la ciudad de Zacatecas, punto de tránsito de los huertistas que desde el centro intentaban detener a los ejércitos del norte. Muchos meses antes de que los revolucionarios norteros estuvieran en condiciones de contribuir a la toma de esa posición estratégica, el general Natera la preparó cuidadosamente con sus propios medios, asediándola y bloqueando su

abastecimiento de hombres y recursos desde la capital. Ello permite afirmar que, pese al papel protagónico que en ella desempeñaron la División del Norte y el genio militar de Felipe Ángeles, la toma de Zacatecas fue un evento menos exógeno de lo que se suele aceptar.

El triunfo de Zacatecas marcó, como se sabe, el destino de la revolución, pero señaló también el principio del fin de la convergencia entre los revolucionarios. En el momento de la ruptura, los zacatecanos se vieron en la necesidad de elegir: algunos se sumaron tempranamente al carrancismo, como Roque y Enrique Estrada; otros, como Pánfilo Natera, participaron en la Convención de Aguascalientes y siguieron después aliados al villismo, hasta ser derrotados por las fuerzas de Carranza y ceñirse a su proyecto. Algunos más, como Santos Bañuelos y Tomás Domínguez, se mantuvieron fieles a Villa y fueron combatidos como bandoleros por las nuevas autoridades de la entidad. El triunfo definitivo del carrancismo en Zacatecas estuvo marcado por la llegada de Enrique Estrada a la gubernatura estatal.

Enrique Estrada, militar de carrera ascendente durante la contienda revolucionaria, asumió la gubernatura de Zacatecas en 1916. Se alió a la campaña presidencial de Álvaro Obregón, y a partir de 1919 empezó a distanciarse del régimen carrancista. En estas circunstancias, Estrada se vio obligado a abandonar la gubernatura estatal y adherirse a la rebelión de Agua Prieta en abril de 1920, al término de la cual ocupó durante algún tiempo la Secretaría de Guerra y Marina. En cuanto a su labor de gobierno, el general Estrada llevó a cabo importantes reformas legislativas, entre las que destacan la Ley del Municipio Libre, que eliminaba la figura del jefe político, y la nueva constitución estatal, que recogía los principios de la Carta Federal promulgada en 1917.

Para el autor Felipe Tena Ramírez, resulta preponderante subrayar que : *“ la revolución tomo el nombre de “Constitucionalista”, porque se proponía restaurar el orden Constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta. Los actos de Carranza, realizados durante la etapa del movimiento armado contra Huerta, se acomodaron a la denominación adoptada, de suerte que se sobre entendiera el designio de acatar la Constitución vigente que era la de 1857. Así, los dos primeros documentos relativos a la rebelión, el decreto de 19 de febrero expedido por la legislatura de Coahuila y la circular de Carranza de la misma fecha, invocan respectivamente “el sostenimiento del orden Constitucional en la Republica” y “la bandera de la legalidad de sostener el gobierno constituido.”¹⁶*

El caso de la Constitución de 1917, fue un caso especialísimo, pues a diferencia de la actuación de los anteriores constituyentes, que por la norma que les dio origen podían expedir soberanamente una nueva carta fundamental, el convocado por decreto de septiembre de 1916, se restringía en su actuación a la presentación, del proyecto de la constitución reformada, y cuyo tiempo no podía sobrepasar dos meses, para que una vez terminados sus trabajos, se disolviera.

¹⁶ TENA Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1985. Editorial Porrúa, México 1985, pagina 807.

El proyecto del primer jefe fue aceptado en la mayoría de las innovaciones, que en relación con la constitución de 1857, proponía, con relación a la organización política, en donde se plasmaron las ideas de Emilio Rabaza, respecto de la asamblea.

A pesar de que el proyecto de Carranza, dejada intocada la parte que regulaba las relaciones del estado con la iglesia, el constituyente modifico en sentido radical, lo artículos del proyecto, generando un acalorado debate respecto a los artículos tercero, en torno a la libertad de enseñanza y del 129 sobre materia religiosa, con un marcado anticlericalismo y de tendencias Jacobinas.

La materia obrera y agraria, resultaron la obra original y novedosa que se introdujeron para convertir el proyecto de reformas en una verdadera aportación en materia constitucional.

El artículo cinco del proyecto solo contenía la escasa innovación de limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo e impedir que en el se renunciaran los derechos civiles o políticos. El mismo fue ampliado por los diputados presentes quienes tras discutirlo lo ampliaron extendiéndolo a las garantías del obrero y dedicando todo un título de la Constitución dada su importancia, solicitando se retirara del artículo cinco las cuestiones de la materia obrera para presentarlas con toda amplitud en un título especial, generando la importancia y el valuar que constituye los avances que en materia laboral se lograron con motivo de la revolución mexicana. Como resultado de esta importante intervención de los legisladores se obtuvo la forma del título sexto de la Constitución, bajo el rubro del trabajo y que finalmente fue aprobada por unanimidad, convirtiéndose en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La misma suerte le corrió al artículo 27 Constitucional, que inspirado en la reforma que se logro del contenido del artículo 123 Constitucional, origino un novedoso estudio en el dictamen de la iniciativa que finalmente fue aprobado con grandes aportaciones en la materia agraria y de propiedad de la tierra.

No obstante de que lo que se pretendía era un proyecto de reforma de la Constitución de 1857, finalmente dio origen y nacimiento a una nueva Constitución con situaciones como la agraria y la obrera sumamente novedosas y que aportaron un sentido social con gran profundidad de respeto del movimiento revolucionario, consiguiendo con ello un destino autónomo al crearse una Constitución que había recogido los ideales del pueblo mexicano y que generaron un cruento movimiento social.

1.1.1 Origen

Una vez abordados los aspectos histórico-doctrinales, desarrollados en el tópico anterior, podemos establecer cuales fueron los orígenes del Federalismo, los que en la misma vertiente no son criterios uniformes, tomando en consideración que el tema en estudio requiere de ser abordado desde sus aspectos multidisciplinarios, sociológico, historio, económico, político, cultural y jurídico, así para el autor Enrique Aguirre Saldivar, se debiera retomar la doctrina desarrollada por Montesquieu, quien afirma con relación a este tema que *... " la organización federal surgió como una gran convención por la que sus miembros, sin perder su propia personalidad, colaborarían en la obtención de objetivos superiores; la federación nace como una sociedad de sociedades que ofrece dos beneficios: uno interno, consistente en la libertad e igualdad de sus socios, y otro externo, por el que se busca una unidad y fuerza ante la comunidad internacional, brindando seguridad a todos los que en ella se han agrupado. "*¹⁷

Retomando esta doctrina, estamos en aptitud de afirmar que en nuestro país se venían gestando estos elementos indispensables para la instauración del régimen federal como una forma de estado, derivado de las condiciones infrahumanas en las que se tenía sumido al pueblo mexicano en la época colonial, sin existir libertad e igualdad, lo que nos orillo a buscarla y exigirla como una reivindicación perfectamente contenida en las excelsas obras de Don José Maria Morelos y Pavón,¹⁸ pero que no se limitaron a solo reunir el beneficio interno al que alude la teoría de Montesquieu, sino a consolidar el beneficio externo que de igual manera se gesto en el ámbito de la conformación del Estado federal Mexicano en el momento mismo en que se integra el elemento soberanía durante la época de reforma, pues antes de este periodo, recordemos el exagerador poder que detentaba la Iglesia, en esta vertiente resulta importante destacar el apoyo doctrinario que brinda Pufendorf, citado por Enrique Saldivar, sosteniendo el primero que; *... " era inconcebible un Estado formado por varios Estados, ya que el concepto mismo de Estado requiere de la indivisibilidad del poder Estatal y su independencia frente a cualquier voluntad superior. Así, aparte de las uniones reales y personales, no le resto otra posibilidad teórica que una reunión contractual de estados soberanos para ejercer, en común y permanentemente, ciertos derechos de soberanía. "*¹⁹

Existiendo un peculiar consenso entre la mayoría de los tratadistas en considerar a Estados Unidos como el país fundador del modelo del Estado Federalista, el cual se legitimo institucionalmente al expedir la Constitución.

Lo anterior trae como implicación, que para ciertos tratadistas, el federalismo Mexicano no es autentico, sino que se traduce en una simple importación forzosa del modelo norteamericano, con un vicio de origen al no ser producto de nuestra propia experiencia política, cultural y económica, sin embargo nosotros apoyamos la teoría que sostiene que en nuestro país se instauo el régimen federal como una forma de estado consiente y como una de las soluciones de los problemas de desintegración, geográfica y cultural por los que se pretendía conducir a nuestro país, postura que es soportada en las

¹⁷ Aguirre Saldivar Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo, hacia la integración del derecho administrativo federal, editorial. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997, pág. 89

¹⁸ Cifra. Breviario histórico del Federalismo en México.

¹⁹ Ibidem.

vertientes sostenidas por los grandes especialistas en la materia como el Doctor Barragán, González Oropeza, y por el propio Sayeg Helú, quienes al abordar el tópico son categóricos en afirmar que el federalismo mexicano responde a una necesidad propia, acorde a nuestro momento histórico por el que atravesaba nuestro país y ante el riesgo inminente de una ruptura y separación de la unidad nacional.

Concluyendo el doctrinario Sayeg al afirmar que, *“ Nuestro federalismo surgió, es verdad, en forma inversa al de la Unión del norte; entre nosotros no se puede hablar de Estados – miembros que, a base de ceder una parte de su soberanía -externa-. hayan logrado fundirse en uno sólo; se trata, efectivamente, de un Estado unitario que se transformó en Estado federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal dando lugar a los Estados- miembros. Pero de que ésta haya sido la forma de su nacimiento entre nosotros; no se sigue que no sea verdadero federalismo mexicano. Su peculiar forma de aparecer en nuestro suelo lo matizará, en todo caso, de una cierta originalidad; de unos ciertos caracteres que nos son propios, y que le dan sólida configuración mexicanista, toda vez que no es el norteamericano el único modelo.”*²⁰

En este sentido es pertinente precisar que recogiendo la mayoría de los diversos criterios doctrinales, validamente podemos concluir que el origen del federalismo en México, se da en el acta Constitutiva de la Federación Mexicana, sancionada el 31 de enero de 1824, la que se inspiró en el conocimiento que obtuvieron dos notables constituyentes Ramos Arizpe y Guridi Alcocer, quienes en su calidad de constituyentes distinguidos aprendieron de la Constitución de Cádiz, los elementos que más tarde plasmarían en nuestra propia Constitución aprobada el 03 de octubre de 1824, al plasmarse de manera contundente como forma de gobierno el de República Representativa Popular Federal, así como determinarse la división de poderes de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en sus artículos noveno del acta y sexto de la Constitución y en tal sentido es en este momento cuando se constituye el Federalismo en México.

Lo anterior nos lleva a puntualizar que el Federalismo Mexicano no es una copia del federalismo norteamericano, y tampoco es una copia de la Constitución de Cádiz, sino que debido al devenir histórico de la naciente nación mexicana, nuestro país absorbió a través de sus diversos ideólogos y la experiencia histórica sufrida en función de los acontecimientos de colonización e independencia, se formó como un ente jurídico propio, denominado Federalismo Mexicano, producto del devenir histórico, nuestra raza, cultura, e idiosincrasia, única en el mundo, lo que nos otorga una calidad singular, indivisible con los mismos derechos y obligaciones ante nosotros mismos y ante la federación.*

²⁰ SAYEG Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial Pac. Páginas 47 y 48

* Tomando en consideración que para algunos de los mexiquenses como el celebre tratadista V.Humberto Benítez Treviño, ...” la fuerza de la identidad, pertenencia y el orgullo mexiquense...”, solo le es dable a los mexicanos por patria y provincia, ellos son tan solo los mexiquenses, autor que hace una notable discriminación al resto de los mexicanos pretextando como estandarte el Escudo e Himno del Estado de México, en su obra intitulada “La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del Federalismo del siglo XXI, lo que será objeto de profundidad en el desarrollo del Capítulo V presente trabajo de investigación.

Así y, desde el punto de vista del suscrito, es pertinente hacer referencia al Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, que determinaba en sus artículos 42 y 43 que la demarcación exacta de la llamada América Mexicana y de cada una de las Provincias que la componen se repuntaran bajo de este nombre y dentro de los mismos términos que hasta hoy se han reconocido las siguientes (1824) : México, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Tecpan, Michoacán, Querétaro, Guadalajara, Guanajuato, Potosí, Zacatecas, Durango, Sonora, Coahuila, y Nuevo Reino de León, determinándose en el referido Decreto Constitucional que, las mencionadas provincias no podrían separarse unas de otras en su gobierno y mucho menos enajenarse en todo o en parte, por lo que se considera que el Federalismo en México tiene sus orígenes históricos anteriores a la Constitución de 1824, al haberse previsto por José María Liseaga como presidente, José María Morelos, doctor José María Cos, Remigio de Yarza secretario de gobierno, como una forma de gobierno aún no denominada federalismo, siendo en sesión extraordinaria del día 12 de junio de 1823 cuando el Soberano Congreso Constituyente acuerda que el Gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federada y que no se había declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la Nación, por tal motivo, se considera que el federalismo en México como sistema de Gobierno se gestó a través de los propios antecedentes históricos y políticos.

1.1.2 Elementos

El autor Aguirre Saldivar²¹, propone como elementos del Estado Federal; la diversidad, distribución del poder, competencias, Constitución, sistema jurídico, control constitucional, territorio, autonomía, participación-cooperación y coordinación, dinamismo y descentralización, resultando indispensable para su mejor comprensión, el abordar cada uno de ellos.

DIVERSIDAD

El autor afirma que el federalismo tiene como punto de partida el reconocimiento de la diversidad de los miembros que integran la Unión, resaltando el respeto a su ámbito de autonomía a cambio de conferir determinadas atribuciones al gobierno común. El federalismo parte de la admisión de diferentes realidades geográficas, sociales, políticas y económicas de sus socios, influyendo en la integración del mosaico jurídico e institucional del Estado. La diversidad federal favorece y es condición de la unidad nacional.

La diversidad como elemento del federalismo, lo integra y le da al federalismo la constante de evitar un modelo único e invariable de federalismo.

²¹ Aguirre Saldivar Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo, hacia la integración del derecho administrativo federal, editorial. Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997, página 73

Este elemento también es aplicable a la heterogeneidad de los estados que adoptan el federalismo, los cuales sin perder sus cualidades fundamentales, aceptan y asumen los matices que exigen las circunstancias de cada país en que se instaura.

LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER

Se ha argumentando que la formula federalista impide el abuso del poder pues toda su ciencia y naturaleza consiste en la división y distribución del mismo, concluyendo que el Federalismo es un sistema de división del poder político en sentido vertical, por el que cohabitan en una necesaria relación de estrecha coordinación, dos ordenes gubernamentales: un poder central depositado en el gobierno federal, encargado de los asuntos de interés general para toda la unión, como la defensa, seguridad nacional, relaciones exteriores, finanzas, moneda, comercio, comunicaciones nacionalidad y ciudadanía, migración, etc. Diversos poderes locales depositados en poderes estatales, competentes para conocer de materias estatales de interés inmediato para su comunidad.

Partiendo de las tesis modernas de que el poder es único e indivisible, diferimos de la pretendida explicación que realiza el autor al afirmar que el poder pueda dividirse en sentido vertical, ya que apoyamos la teoría de la indivisibilidad del poder, pues las atribuciones y facultades están repartidas entre los órganos centrales y estatales, lo que será objeto de precisión en los subsecuentes capítulos.

COMPETENCIA

Se encuentra vinculada estrechamente al elemento anterior, y se refiere a la técnica constitucional de definición de competencias, el federalismo es en sí mismo una formula o mecanismo de distribución de competencias, deviene de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se articula con criterios de coordinación y cooperación.

Por cuanto hace a la distribución de competencias, el referido autor sostiene que existe una comunión entre los autores Loewenstein y Zippelius, al establecer que en la distribución de competencias yace la clave estructural y funcional del estado federal; cuya característica radica en que las atribuciones están repartidas entre los órganos centrales y los órganos estatales, en forma dual, sin que los primeros ni los segundos posean para sí la supremacía competencial.

Diversos autores consideran que el poder federal y local son genuinamente autónomos por cuanto hace a la separación orgánica, reciproca no de interferencia, encontrando cierto consenso entre los diversos doctrinarios, al considerar que uno de los elementos que justifican el propio federalismo, lo constituye precisamente la coexistencia de dos competencias o jurisdicciones*, con sus ordenes jurídicos coextensos, con igualdad

* Debemos remitir al lector al estudio exhausto realizado por la autora Flor de María Zavala Cueva, en su tesis profesional intitulada "El colapso del Proceso Ordinario Civil en el Distrito Federal, con motivo de las reformas de 1996, en donde la autora aborda el tema de la competencia y la inapropiada denominación que se ha dado al termino jurisdicción como sinónimo de competencia en sus páginas 48 a la 51 y en donde al citar al doctor Armienta Calderón, retoma ..." desde el punto de vista etimológico el vocablo función refiriéndose a la función jurisdiccional, proviene del latin fuctio, ônis, que significa el cumplimiento, desempeño, ejercicio de una facultad, empleo u oficio y la palabra jurisdicción se origina del iuris dictio cuya traducción es decir el derecho, de donde podemos concluir que la función jurisdiccional es la actividad realizada por los órganos de gobiernos o por los particulares facultados por la ley, a los

jerárquica, que se encuentran debidamente regulados y contemplados en la Constitución.

CONSTITUCIÓN.

Otro de los elementos imprescindibles en todo estado federal, lo constituye precisamente la constitución, como un documento escrito, supremo y en donde se signan los compromisos, derechos y obligaciones de todo habitante del país, por lo que se recoge en su texto las relaciones y regulaciones del poder y de sus órganos, el principio de supremacía constitucional como garante de su observancia y cumplimiento.

Para el autor Aguirre Saldivar en la Constitución se plasma el mandato de coexistencia de los ordenes gubernamentales federal y local, mismo que no pueden contravenir la ley que los crea y los delimita, estableciendo en forma clara las facultades de ambos ordenes, por lo que en el sistema federal conviven dos ordenes jurídicos: el del gobierno Federación y el de los estados, ambos subordinados a la Constitución general que los contempla y regula, así concluye el autor que " el estado federalista se caracteriza por que la Constitución de la Republica es el vértice jurídico con válidez en todo el territorio, es el acuerdo supremo que crea a la Federación y a las entidades federativas como dos ordenes jurídicos subordinados a ella y coordinados entre si."²²

SISTEMA JURÍDICO

El sistema jurídico es un elemento complementario e inseparable del federalismo, pues este ultimo se soporta sobre el andamiaje del sistema jurídico que lo legaliza y le da viabilidad, así el régimen federal se solidifica en función de la construcción del sistema jurídico mexicano, pero para que se constituya un estado federal y no una sociedad federal, se requiere del reconocimiento jurídico, que confluye en el fortalecimiento de un estado de derecho, y la posibilidad de regular la pluralidad federalista. Para el autor en cita, es necesario retomar la teoría kelseniana, misma que concibe al estado federal, como un estado en donde se presenta una dualidad legislativa, el orden jurídico del estado federal se integra por normas centrales validas para todo su territorio y normas locales que valen solo para partes de ese territorio, es decir, las normas que rigen a los estados miembros, de igual manera se hace una distinción en la forma de creación de las normas centrales generales o también conocidas leyes federales y las normas locales, en función del órgano legislativo que las crea, así se habla del órgano legislativo central y de órganos legislativos estatales, o locales, otorgando un criterio de competencia legislativa, para explicar esta teoría.

cuales se les ha atribuido la potestad jurisdiccional, esto es, el poder de aplicar el derecho en los casos del conflicto material o virtual, de los intereses tutelados por el orden jurídico, mediante resoluciones vinculativas dotadas de coercibilidad."

²² AGUIRRE Saldivar, Enrique. Op cit. Supra nota 2 . Página 80

CONTROL CONSTITUCIONAL

El control constitucional • es un elemento del estado federal, por virtud de la cual se establece un mecanismo para hacer valer los principios competenciales del federalismo, pero más aun dicho mecanismo prevé el procedimiento para el resarcimiento para el caso de la invasión de las esferas de competencias y conflictos que se pudiesen llegar a generar.

El doctrinario Aguirre Saldivar, citando a Antonio La Pégola, ejemplifica el tema de la siguiente manera, *“ningún proceso de descentralización o de integración, por muy amplio que sea, llegaría al nivel de autentico federalismo, en cuanto que la comunidad central o las regiones pudieran invadir el dominio de las comunidades singulares o del centro, respectivamente, sin que aquellas o este tuvieran los medios constitucionales para obtener la reintegración del orden de sus competencias así modificado o violado.”*²³

El elemento relativo al control constitucional, por razones del propio estado federalista en México, se encuentra plasmado en el propio texto constitucional, y así, sé a otorgado al Poder Judicial de la Federación, gran parte de este control, el cual lo ejerce a través de los dispositivos denominados, “amparo –soberanía o amparo por invasión de esferas”, regulados en el artículo 103 fracciones II y III de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las fracciones II y III del artículo 1 de la Ley de Amparo y que para mayor claridad a continuación se transcriben:

ART.103.- Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I...

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,

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

Art. 1º.- El juicio de Amparo tiene por objeto, resolver toda controversia que se suscite:

I...

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados;

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

• Este tema será ampliamente abordado en el capítulo IV del trabajo de investigación dada su complejidad e importancia.

²³ Ibidem pagina.81

El amparo-soberanía constituye un sistema de defensa de la autonomía de los estados y de la Federación, en forma indirecta u oblicua, partiendo de la base de que no es la entidad o la Federación quien plantean la invasión, o el acto de vulneración, sino el particular afectado por la invasión de competencias, tomando en consideración la naturaleza jurídica del juicio de garantías, que se asumió como un instrumento de control político.

En un intento por mejorar las condiciones del Estado Federal Mexicano y de su control Constitucional, el Ejecutivo mediante iniciativa presentada al Senado el 05 de Diciembre de 1994, incursiono en la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1994, que entro en vigor, junto con la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, al regularse las figuras jurídicas denominadas controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Para el celebre doctrinario Juventino V. Castro la reforma anterior la enfatiza al argumentar; *“En efecto, parte orgánica de nuestra Constitución Política precisa desde siempre los órganos públicos, sus funciones y atribuciones y una estructura que en todo momento de nuestra vida independiente se considero que era menester controlarlos si es que se quería llegar a actuar dentro de la estricta legalidad de un estado de derecho. Nunca se sabrá si al crearse las fracciones II y III del artículo 101 de la Constitución de 1857 o del actual artículo 103 de la Constitución de 1917, tales fracciones tenían los alcances que yo siempre con convicción he creído ver cuando menciono al amparo-soberanía, que más generalmente es conocido es como amparo por invasión de esferas. El caso es que siempre estuvo en el pensamiento de los juristas y de los politólogos mexicanos la necesidad de una acción procesal constitucional debida y cabalmente reglamentada distinta del juicio de amparo por violación de garantías individuales y utilizable ahora por los entes públicos que no este de acuerdo con un proceder de otro cuerpo publico o de otro grupo parlamentario, al realizar estos actos que perjudican a los demandantes, y que en su concepto no se ajustan a lo dispuesto por la Constitución Política que rija en un momento dado.*

Sabido es el trato jurisprudencial bajo el cual se restringió el uso de este amparo por parte de la Federación o de los estados Federados que se quejaban de comportamientos inconstitucionales de otros poderes. Sabido es también que se dio una interpretación especial a las fracciones II y III del artículo 101 de 1857, o al 103 de la Constitución de 1917, en el sentido de que dichos entes Publico (Federación o Estados Federados) no estaban legitimados para plantear una acción de amparo, (por violación de garantías que no se refieren mas que a las individuales), sino que solamente lo pueden interponer los particulares afectados por una otorgable invasión de esferas, y tan solo en la parte en que los impugnadores resultaren lesionados, sin dar efectos de generalidad a las resoluciones que dicten en esos asuntos.”²⁴

²⁴ CASTRO, Juventino V., El artículo 105 Constitucional. Editorial Porrúa S.A., México 2004. pagina XIX.

Reforma que fue bien recibida entre la mayoría de los doctrinarios especialistas en la materia constitucional, pues con ella se sentaron las bases de un genuino proceso constitucional federal, y se enfatizó el carácter de tribunal supremo de la nación otorgado a la Suprema Corte de Justicia, con facultades por demás establecidas y reglamentadas, y cuyas determinaciones que reúnan los requisitos establecidos en dichas leyes, tendrán efectos generales, contrarios a los efectos particulares regulados en el juicio de amparo.

Otro de los mecanismos de control constitucional se encuentra reglamentado en el artículo 106 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se hace consistir en la facultad reservada al poder judicial de la federación para dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la federación, entre estos y los de los estados o del distrito federal, entre los de un estado y los de otro, o entre los de un estado y los del distrito federal.

Las fracciones V y VI del artículo 76 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, resultan ser para el autor, otro medio de control constitucional al establecerse la competencia y facultades del senado, para declarar, cuando desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, así como resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, atribuciones que para algunos doctrinarios fueron depositados en la cámara de senadores, en función de ser el máximo representante del pacto federal, y que constituye más allá de una garantía del estado federal, un acto superior por virtud del cual el gobierno central en cumplimiento a su finalidad (paz, seguridad y orden de la unión y sus miembros) penetrando en el ámbito interno de los estados, en conflicto sin trastocar la autonomía que le fue respetada por el pacto federal.

TERRITORIO

Este elemento del estado parte del concepto formal, que lo califica en función del ámbito espacial, y en el Diccionario de Derecho Constitucional, lo vincula con el ámbito espacial de validez de la norma jurídica, respecto de la regulación y actuación de un sujeto o sociedad en una extensión determinada.*

El territorio como elemento imprescindible del estado federal se encuentra estrechamente vinculado con otros elementos del estado federal, específicamente la competencia, el sistema jurídico y la coordinación, pues es precisamente la interrelación de estos conceptos en la fórmula federalista la que le da esa peculiaridad de sistema de estado, ya que retomando la ya mencionada teoría desarrollada por Hans Kelsen, este afirma que, *... "el Estado Federal no es otra cosa que un problema de dominio de validez territorial de las normas que constituyen el orden estatal. Este orden jurídico recoge las diferencias geográficas, nacionales, religiosas que existen en cada comunidad, al mismo*

* En el diccionario de Derecho Constitucional, encontramos la definición que se da al término TERRITORIO, retomando la teoría Kelseniana relativa al ámbito de validez de la norma, desde el punto de vista de su espacio. Cfr. Carbonell, Miguel, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE México, México 2005, página.575

*tiempo que conviven con normas de validez general."*²⁵

Para Eduardo García Maynez, se debe recoger la formula que suele definir al territorio, *"...como la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder. Siendo este de naturaleza jurídica solo puede ejercitarse de acuerdo con las normas, creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en sentido político... En los estados federales el territorio desempeña un doble papel desde el punto de vista político, en cuanto el ámbito espacial de vigencia de los ordenamientos jurídicos locales es al propio tiempo una porción del territorio de la Unión. Pero esta circunstancia no destruye el principio de la impenetrabilidad, por que los Estados miembros forman parte del Federal. Además, los ordenamientos jurídicos locales están subordinados...a la Constitución y a las leyes federales."*²⁶

El concepto de subordinación de los ámbitos locales y federales para con la Constitución también es recogido por el autor Aguirre Saldivar, cuando sostiene en forma concluyente lo siguiente: *"por tanto, para hablar de estado federal es necesaria la coexistencia en un territorio de dos o más ordenes de gobierno autónomos entre sí, coordinados y subordinados a una Constitución General."*²⁷

AUTONOMÍA

Otro de los elementos característicos del estado federal resulta ser precisamente la autonomía de las entidades federativas, que como miembros de la unión se reservaron para sí la facultad y capacidad para emitir su propia Constitución, expedir su propia normatividad y para elegir sus instituciones locales, a sus autoridades con independencia de la autoridad federal, manteniendo relaciones de coordinación, lo que para el autor Aguirre Saldivar se reduce a la autonomía constitucional, autonomía democrática, autonomía legislativa, autonomía administrativa y judicial.

El elemento autonomía, ha sido objeto de numerosos estudios que pretenden desvincularlo por completo del elemento soberanía, lo que será objeto de un análisis profundo en los siguientes capítulos.

La autonomía, también es concebida por los politólogos como un principio del federalismo, por virtud de la cual los estados asociados conservan su autonomía gubernamental, para todas las cuestiones concernientes en su régimen interior y la legislación de las materias dejadas a su discreción, las entidades federadas dependen de un poder que le es propio, persiguen como fin interior que su legislación, su sistema judicial y la fuerza publica se pongan en practica para asegurar el orden jurídico interior dependen de su autonomía.

²⁵ Hans Kelsen citado por AGUIRRE Saldivar, Enrique. Op cit. Supra nota 2 . Página 84

²⁶ GARCÍA Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del derecho. Editorial Porrúa S.A., México 1992, paginas 98 y 99.

²⁷ AGUIRRE Saldivar, Enrique. Op cit. Supra nota 2 . Página 84

DINAMISMO

Este elemento es el soporte básicamente de nuestra conceptualización de federalismo, pues se debe partir de la base reconocida por la mayoría de los doctrinarios de que el sistema federalista, es substancialmente evolutivo. Este elemento intrínseco en el sistema federal, es precisamente el que ha permitido desde nuestro punto de vista el que se pueda perfeccionar, así se reconoce su capacidad de mutación, la cual valga ser dicho de paso, ha sido la precursora de diversos congresos de derecho Constitucional.

DESCENTRALIZACIÓN

Dejando de lado la tesis de que solo se descentraliza lo centralizado (teoría centrífuga de gestación del federalismo), e interpretando este elemento como una cualidad de redistribución equilibrada de atribuciones, facultades y responsabilidades entre la federación y las entidades, lo que ha sido considerado por varios autores como el punto nodal de vigencia del federalismo mexicano, pues en la medida en que se logre una descentralización coordinada se lograra un federalismo fuerte y democrático.

La importancia de la descentralización se vincula a la efectividad de la incorporación de la democracia en una sociedad como la nuestra, la descentralización real debe ser una respuesta, correspondencia, reciprocidad y reconocimiento en una sociedad contrastada, diversa y plural. Los criterios de descentralización son problemas sustanciales y políticos que van mas haya de una simple descentralización administrativa, e implica reconocer la naturaleza plural y diversa de nuestro país, ya que no debe darse un proceso de descentralización y delegación intenso y en todos los sentidos, a estados, municipios, y a particulares, de orden político, administrativo, económico o social. La descentralización es un elemento indisociable de la democracia porque propicia el acercamiento de las decisiones de poder al pueblo, la descentralización implica una retroalimentación entre federación, estados y municipios.

No obstante de la importancia de la descentralización se ha sostenido en forma unánime por una corriente moderna de doctrinarios, especialistas en la materia, que el federalismo no significa fortalecer a los estados miembros en detrimento del estado nacional, debe ser un proceso equilibrado e integral, medurado y de largo alcance que corresponda aun genuino proyecto de nación; no una simple reforma administrativa del gobierno basada en una mal concebida idea de descentralización, pues al tiempo de llevarse a cabo esta, se deben reforzar las facultades del gobierno federal en áreas estratégicas de control y coordinación nacional anteponiendo el interés nacional a los intereses regionales, evidentemente desintegradores.

PARTICIPACIÓN, COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN

Para otros autores en la línea de los elementos del federalismo es necesario comprender, además de los anteriores elementos los de soberanía y participación, los que a continuación se desarrollan:

SOBERANÍA

Este elemento del estado, ha sido sumamente polémico y sujeto a muchas teorías por lo que nos limitaremos a retomar la acepción que de este concepto da el diccionario de derecho constitucional, por ser la que compartimos, así se define; *“ como la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Hermann Heller es “aquella unidad decisoria que no esta subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz.”*

Se debe dejar en claro de igual manera que el elemento soberanía, es indivisible, único y le pertenece esencial y originariamente al pueblo.

El celebre doctrinario Diego Valades define a la soberanía, como: *“ una potestad originaria e intransferible; si pierde sus alcances deja de ser soberanía. Lo importante del concepto de soberanía es que, además de fundar la independencia de los estados nacionales, es el basamento de la democracia. Si no aceptáramos la existencia de la soberanía popular ¿Cómo podríamos explicar la democracia?, en la medida en que se argumente en favor de restringir la soberanía se abundan razones adversas a la democracia. Así de manera imperceptible se van minando las bases de la democracia por qué se pretende disminuir el papel de la soberanía en el mundo de la globalidad.”*²⁸

Por su parte los diversos doctrinarios consideran que si bien el sistema federal a experimentado bruscos cambios en su forma de conformación de nuestra población, como producto de una conmoción social cuyas consecuencias lastimosas fueron cerca de cincuenta años de guerra civil, con todas sus desgracias y horrores, y que si bien desde el establecimiento del sistema adoptado en 1824, las entidades gestaron los estados de la federación adquiriendo legítimos derechos que son indispensables respetar, la soberanía de la nación alcanza su máxima expresión en la ley Constitucional, sin llegar al grado de confundir la soberanía con la autonomía de los estados.

Por lo anterior la soberanía de la nación radica en la capacidad de decisión independiente y libre y en su fortaleza interna derivada del pacto de unión de la pluralidad social, política y jurídica de los mexicanos.

PARTICIPACIÓN

El elemento de participación, se considera por los diversos doctrinarios como un principio que se fundamenta en que las entidades federadas colaboran en la formación de las decisiones tomadas por las autoridades federales, pues todo sistema federal implica el establecimiento de instituciones encargadas de administrar los intereses comunes y de imponer, en consecuencia, la observación de las normas que promulgue el órgano federal.

Otra de las teorías que encontramos interesantes en función de los elementos que integran el Estado Federal, la constituye precisamente la sostenida por el doctrinario Fernández Segado Francisco, quien considera que se pueden individualizar en función de la región, elementos que serian característicos del estado federal y en tales términos

²⁸ VALADES Diego. Reforma Constitucional. Revista Altamirano. Año 2 enero –febrero de 1999 numero ocho pagina 39

considera que los rasgos que, de forma general identifican al Estado Federal son los siguientes:

-La existencia de una Constitución, rígida normalmente, en cuya reforma han de participar como regla general, los entes territoriales constitutivos de la Federación.

-El reconocimiento a los estados miembros de la Federación del principio de autonomía política, cuya manifestación primigenia es la elaboración o reforma de su propia Constitución, siempre dentro del marco delimitado por la Constitución Federal.

-La existencia de un órgano, normalmente jurisdiccional, encargado de dirimir los conflictos entre la Federación y los Estados miembros, así como salvaguardar la primacía de la Constitución Federal.

-El diseño de un cauce de partición de los estados miembros en la formación de la voluntad federal, cauce que suele encontrar su manifestación peculiar en la estructura bicameral del poder Legislativo con la subsiguiente existencia de un a cámara de estados.

-El reparto Constitucional de competencias entre la Federación y los Estados miembros.

-La compensación financiera, que se manifiesta en un conjunto de reglas ordenadora de la división de competencias tributarias entre la federación y los Estados miembros.

-La intervención Federal, que es una técnica específicamente encaminada, a mantener en caso de violación, la integridad territorial, política y Constitucional del Estado Federal.²⁹

Elementos que de una u otra forma son muy similares a los elementos antes abordados por lo que no requieren mayor desarrollo, que el que se ha dado hasta el momento, sin embargo los abordaremos con mucho mayor profundidad a lo largo del desarrollo del trabajo de investigación.

1.1.3 Conceptualización

Una vez que se abordaron en los tópicos que anteceden el aspecto histórico del federalismo en México y los elementos que conforman el federalismo, ahora si tenemos bases firmes para conceptualizar lo que debemos entender por federalismo y diferenciarlo del estado federal y en tales términos ahora si debemos partir de la definición universal del termino federal, de la que parten la gran mayoría de los doctrinarios y la cual se explica en función del latín foedus, que significa; alianza, unión, pacto, asociación, en este sentido etimológico, el autor Martínez de la Serna afirma que; *“la federación (de foedero, foederas, foederavi, foederatum, foederare, que en latin significa unir), es la unión de estados que se gobiernan todo lo que les resulta común, mediante un pacto llamado federal, y que es la Constitución federal, dejando a los estados miembros que se gobiernen, a contrario sensu del pacto federal, en todo lo que no le es común, derivando un doble régimen constitucional: el federal y el local, o sea una doble contribución de*

²⁹ FERNÁNDEZ Segado, Francisco, Reflexiones Criticas en torno al Federalismo en America Latina. Editorial UNAM, paginas 107 y 108.

competencias.³⁰

Así en esta definición podemos encontrar la diferenciación entre federalismo y estado federal, tomando en consideración que para que exista la primera, basta que se cumplan los elementos de una sociedad, que persiga como meta o fin común un objetivo, y que como consecuencia de ello se una para lograrlo, requiriéndose para la conceptualización del estado federal elementos mucho más profundos, que el solo objetivo en común, ya que se requiere de una población previamente organizada (regiones, estados, departamentos), un gobierno, un territorio cuyo ámbito espacial se encuentra dividido en el federal y local, soberanía, como el principio de autodeterminación y auto limitación de los pueblos y el propio documento en el que se fusionan los pactos que se realizan por las entidades y que se le denomina, carta fundamental o constitución.

Para profundizar en el tema de la conceptualización del estado federal y federalismo, vale la pena apoyar nuestro estudio en la compilación que realiza el doctrinario Aguirre Saldivar, al rescatar en forma puntual las diversas acepciones que se han dado en torno al tema del régimen federal o sistema federal; en un primer momento el autor refiere que el aspecto sociológico del federalismo pudiera ser el elemento en torno al cual se vislumbra una acepción válida, así, citando a Faya Biseca, afirma que: *“ Una federación es la asociación, agrupación, o pacto de individuos o grupos que guardan entre sí un cierto grado de integración cultural, social, política o económica y que se unen para obtener metas comunes y superiores, que solo juntos pueden alcanzar... (resaltando el autor la necesidad del sentimiento de identidad que deben tener los miembros de la federación a efecto de lograr la genuina unión) un sistema federal se construye con la voluntad consiente de sus miembros que pactan la unión a partir de la convivencia respetuosa y el reconocimiento mutuo de identidades y objetivos.”*³¹

Desde el punto de vista político, también se han establecido acepciones del federalismo, quizás las más abundantes, asimilando al régimen federalista como una forma de estado que encuentra su base en el principio de descentralización, política, administrativa, económica, social y cultural, de una sociedad perfectamente determinada y cuya descentralización afecta todos los ámbitos de la vida nacional, resultando más palpable la del ámbito de la descentralización política que se traduce en una distribución federal, estatal y municipal cuyo equilibrio de poder, redundando en la estabilidad del estado. Para algunos otros autores, además de considerar al sistema federal como uno de las formas de estado más evolucionadas, la conceptualizan como una forma intermedia entre el estado unitario de tendencias centralistas y el estado confederado con un elevado grado de descentralización, es decir, el sistema federal se diferencia de los dos anteriores, ya que busca el equilibrio dentro de la organización estatal, no permitiendo un predominio del gobierno central por encima de los gobiernos locales, ni de estos sobre aquel.

³⁰ Martínez de la Serna, citado por AGUIRRE Saldivar, Enrique. Los retos del derecho público en materia de federalismo. Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 1997, página. 75.

³¹ Faya Biseca, Jacinto, citado por Aguirre Saldivar Ibidem, Pág. 73

Desde el punto de vista histórico, las explicaciones de los constitucionalistas Mario de la Cueva y Manuel González Oropeza, son bastante aceptables, pues el primero concibe al federalismo mexicano *“como un producto natural de la dialéctica histórica. El federalismo es una síntesis histórica entre el sentimiento nacional que quería la unidad del pueblo y el amor a la libertad que anhelaba un gobierno propio y fundado en los principios de la democracia.”*³²

Por su parte el segundo de los autores en comentario refiere que el federalismo debe ser comprendido a partir de lo señalado por el estado de Jalisco en su manifiesto de la diputación provincial de 1823, como un sistema a través del cual cada provincia se convierte en un estado independiente, cuya independencia se manifiesta en órganos de gobierno propios, transformándose la diputación provincial en poder legislativo y el jefe político superior en gobernador, el grado de independencia implica que al estado le compete promover su prosperidad y fortunas internas, concluyendo que la federación es un pacto que se concretaría en el acta constitutiva de la federación, cuyo objeto común lo es ejercer ciertos atributos de la soberanía primordialmente la defensa mutua y asegura la paz pública.³³

En la líneas históricas, política, sociológica y jurídica, se han vertido infinidad de conceptos de lo que por sistema federal o estado federal debiera entenderse, sin embargo nos parece conveniente referir las acepciones que el politólogo Norberto Bobio refiere, pues por un lado pudiéramos entender que se concretiza el concepto de estado federal, al atribuir a esta acepción institucional, como la que designa la teoría del estado federal como modelo constitucional sobre los que se han desarrollado numerosos estudios sobre su estructura y funcionamiento, y por cuanto hace al termino federal, cuando se le vincula con la acepción cultural relativa a una visión global de la sociedad a la manera de una doctrina, que entraña valores, ideologías, historias y demás factores que inciden en la vida de la comunidad.

De lo anterior se infiere que si bien los diversos doctrinarios al abordar el tema nos remiten a las raíces etimológicas y a la procedencia histórica de la federación, la cual implica una unión o asociación, y esta definición simplista no es suficiente, ya que se debe entender que esa unión no basta para afirmar la existencia de una organización federal, por lo que siguiendo la tendencia de los especialistas, muchos de ellos consideran que las alianzas confederadas que celebran individuos y pueblos para enfrentar empresas mayores como la guerra, pudieran ser consideradas como los antecedentes del Federalismo, pero dicha afirmación también es objeto de debate entre los doctrinarios, ya que se deben reunir los elementos abordados en el tema anterior para solo así comprender al estado federal.

En un primer momento se puede concluir que el federalismo, acorde a su raíz etimológica (foedus- unión), se traduce en una asociación que quieren significar decisión común, en donde existe un objetivo común y primordial.

³² Mario de la Cueva, citado por, Aguirre Saldivar Idem, pag. 75

³³ Manuel González Oropeza, citado por Aguirre Saldivar

Situación distinta y distante del estado federal que debido a su elemento dinámico, no puede ser concebido como el resultado inmutable de un cierto número de normas o elementos, pues retoma la tendencia de incluir los intereses locales dentro de un marco federal que permita satisfacer los imperativos comunes, se debe asimilar que si bien existe una teoría del sistema federal, también debe actualizarse esta con los estados federales actuales, cuyo punto de partida surge en función del esquema del estado federal en abstracto.

1.1.4 VIGENCIA

La mayoría de los constitucionalistas modernos, han dedicado gran parte de sus esfuerzos por tratar de exponer el tema del estado federal y su vigencia, lo que resulta trascendente en el presente trabajo de investigación, en atención a que el pretexto mismo de la creación de las salas constitucionales, parte precisamente de la justificación de actualizar el federalismo en nuestro país, por lo que abordaremos el tema de la vigencia para posteriormente vincularlo en la explicación de los capítulos subsecuentes.

La vigencia del sistema federal en nuestro país, es uno de los retos que se han planteado a lo largo de su instauración, no compartimos la idea de algunos doctrinarios en el sentido de que es tan solo un aspecto actual, ya que como se ha desarrollado a lo largo de la exposición hasta el momento realizada, desde su instauración y hasta nuestros días el tema del estado federal en México, ha sido uno de los temas de mayor polémica a lo largo de la historia de nuestro país, y hasta nuestros días, sin embargo para el autor Aguirre Saldivar, debería cuestionarse con seriedad la ruta hacia donde va México, y expone que; *“en atención a nuestra historia, a los antecedentes que hablan del fracaso del federalismo, a las tendencias centralistas adoptadas a nivel mundial incluso por países plenamente desarrollados, a los grandes retos nacionales que debe enfrentar México, debe ponderarse la viabilidad de un Estado unitario o un Estado regional acompañado de una gran descentralización administrativa y separado de visiones ideológicas y partidistas que deterioran al modelo como forma de ser del Estado. Dicho con sentido crítico, e invitando a una seria reflexión que confirme o disconforme la vigencia del proyecto federal, si no existen en México las condiciones históricas, culturales, políticas, administrativas y económicas para lograr un verdadero federalismo, quizás no sea pertinente forzar las circunstancias para incursionar en un proceso federalista que a nada conduce y en el que son demasiados ambiguos y costosos los objetivos que se pudieran alcanzar. Muchos países democráticos y desarrollados han adoptado formulas unitarias con descentralización, o modelos federalistas no rígidos de cooperación regional, con grandes beneficios. Si México es proclive a este régimen, habría que asimilarlo con los ajustes necesarios, en vez de forzar un federalismo sin vocación, con el desgaste y el riesgo que implica rehacer todo un país. Reflexión polémica, pero expuesta, repetimos, a partir de los registros de la historia y la experiencia.”*³⁴

³⁴ AGUIRRE Saldivar, Enrique. Los retos del derecho público en materia de federalismo. Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 1997, página. 115

Propuesta que valga la pena decir, no compartimos, ya que si hemos venido sosteniendo que el federalismo es un elemento connatural al aspecto societario del individuo quien decide unirse para obtener beneficios colectivos, y que el estado federal instaurado en México, es producto de su dinamismo histórico, social, político, cultural y jurídico, el cual no ha permanecido estático, sino ha tendido a una constante evolución y perfeccionamiento, consideramos bastante drástica y derrotista la postura del doctrinario Aguirre Saldivar, en el sentido de que debería pensarse en la posibilidad de la instauración de otro régimen estatal, dado el fracaso del federalismo, pues ello solo sería válido si se concibiera erróneamente al estado federal como el estado federal norteamericano.

Lejos de aceptar como solución a los problemas de nuestro país la necesidad de instaurar un régimen unitario o regional, debiéramos concientizarnos, como se pretende en el presente trabajo, de que la instauración del régimen federal, ha sido una de las grandes victorias históricas reales de nuestro pueblo y la tendencia hacia el perfeccionamiento se ha ido puliendo a lo largo de nuestro avance, así partiendo de la base de que el estado federal implica un concepto dinámico y evolutivo, no podemos concluir que la vigencia del estado federal en México ha sido agotada.

Lo anterior se encuentra robustecido con lo manifestado por él celebre doctrinario José María Serna de la Garza, cuando afirma: *... " si algo quedo claro a lo largo de las discusiones de la Mesa 8 del Congreso, fue el hecho de que no existe un modelo único de federalismo o de regionalismo cada estado debe diseñar su propio modelo, en vista de sus propias características, historia y necesidades. En este sentido debe tenerse en cuenta que el sistema Federal o de organización regional no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar ciertos objetivos como la satisfacción de la necesidad de la población y el control del poder en aras de las libertades públicas. "*³⁵

En el sentido antes anotado, nuestra postura relativa a que el Federalismo Mexicano tiende a su perfeccionamiento y adecuación, no se encuentra aislada de la postura que han venido adoptando los diversos doctrinarios especialistas en el área constitucional, y la cual se vuelve uniforme en el sentido de que se requiere de la adopción de formulas jurídico-políticas y económicas para lograr la descentralización, en beneficio de la unidad y legitimación del Estado, así como actualizar los mecanismos de control en pro de la acción pública y de la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental, así esa necesidad de descentralización como tema central al abordar en recientes congresos nacionales e internacionales el tema del federalismo, es la justificante que apunta hacia la vigencia de este sistema de estado según expertos en el tema.

El célebre doctrinario José Ma. Serna de la Garza en torno al tema refiere *... "es posible entender que la descentralización contribuye a la unificación de sociedades nacionales heterogéneas, al hacer posible el respeto a la diversidad territorial, etnia o cultura dentro de una organización estatal compleja. Por otro lado, la descentralización apuntala la legitimidad de los sistemas políticos, al acercar los centros de decisión a los ciudadanos de las regiones, provincias o entidades federativas respectivas.*

³⁵ SERNA, de la Garza, José Ma., Federalismo y Regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, Pág. XII

*Asimismo, dicha cercanía posibilita una mejor vigilancia sobre los distintos tramos de formulación y ejecución de las políticas públicas, por parte de las poblaciones afectadas, lo cual puede redundar en un mayor cuidado en el diseño de aplicación de las mismas.*³⁶

Otros constitucionalistas connotados al abordar el tema de la vigencia del Federalismo lo hacen en función de los elementos democracia y gobernabilidad, y afirman que el camino para obtener la perfección del sistema federal ha sido difícil y accidentado, tomando en consideración que la situación política- jurídica por la que ha atravesado nuestro país desde hace más de diez años, y en consecuencia establecen como una de las premisas esenciales, el reestructurar las relaciones e interrelaciones entre los diferentes niveles de gobierno, por conducto de una vía de negociación-acuerdo y concluir en arreglos institucionales del sistema federal.

Cuando se habla de transición y reforma del estado federal mexicano, es indispensable abordar el tema del cambio y transición histórica sin precedentes que se ha experimentado en nuestro país a raíz del ocaso del régimen priísta, el cual, en consenso de los especialistas, no aconteció de un día para otro, sino que fue objeto de la mutación de las estructuras que soportaban la existencia y permanencia del partido PRI, como partido gubernamental, su crisis interna fue gradual y determinante, al grado de ocasionar lo que para muchos fue una gran sorpresa y que se tradujo desde nuestro particular punto de vista en un acto natural del Federalismo, quien retornando su cauce, evidenció el papel soberano del pueblo para exigir un cambio en la conformación del poder y su gobierno.

Lo anterior trajo consigo cambios en los aspectos políticos, sociales, culturales e históricos, los cuales no han sido del todo benéficos en función del fortalecimiento y perfeccionamiento del estado federal mexicano, tal y como lo subraya José Carbonell al afirmar; *“ la institucionalidad política sobre la que durante décadas se basó el antiguo régimen, resulta ya obsoleta. De hecho, la creciente inestabilidad del juego político se debe a que los supuestos y los mecanismos de control sobre los que se estructuró la coalición posrevolucionaria se han agotado, y no se cuenta todavía con nuevos parámetros o referentes. Las señales de una creciente ingobernabilidad en el país son inocultables. Sin ir más lejos, los principales actores políticos, es decir los partidos, son incapaces de llegar a acuerdos sustanciales sobre los asuntos públicos que atañen a la sociedad.*³⁷

Lo cierto es que la transición política vivida en México, prácticamente puede ser calificada como única. El punto de partida resulta realmente sui generis: el antiguo régimen era todo un cóctel autoritario, acompañado de amplio apoyo social, y una fuerte institucionalidad que partía del reconocimiento, al menos formal, de los procesos y mecanismos propios de cualquier sistema democrático.

³⁶ Ibidem Pág. XI.

³⁷ CARBONELL, José. TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y FEDERALISMO EN MÉXICO. CERRANDO EL CÍRCULO, forma parte del trabajo de compilación en el libro “Federalismo y regionalismo”, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional”, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, Pág. 25

“El proceso de mutación política sin duda ha resultado igualmente peculiar: la apertura se ha caracterizado por una serie de avances y retrocesos, de estiras y aflojas; ha sido un híbrido en el que se han ido mezclando, en forma realmente desconcertante, etapas y procesos aparentemente inconexos.”³⁸

No podemos negar que con motivo de las alternancias partidistas, llamadas por algunos autores pluralismo político se ha generado un efecto multiplicativo de confrontación, choque e incertidumbre, y se ha puesto en evidencia la carencia de soluciones de los diversos actores políticos y sociales que han sido partícipes de conflicto, ya como protagonista, ya como víctimas, sin embargo en poco ha ayudado este letargo al camino de perfeccionamiento del estado federal mexicano. Sin embargo la necesidad de instaurar una genuina democracia, no se ha frenado, pero si entorpecido, debido a que se ha perdido en múltiples ocasiones del presente sexenio el rumbo y la finalidad del estado federal mexicano, se ha olvidado el punto central que se hace consistir en la necesidad de crear un orden político equilibrado y estable.

Los autores constitucionalistas son sumamente ambiciosos y han trazado un programa para lograr estabilizar el sistema federalista en nuestro país, para algunos se trata de reformas de punta, para otros de visualizar un Estado Mexicano quizás como otro sistema o forma de gobierno distinto al federalismo y para otros tantos se debe retomar el derecho constitucional comparado para solo así establecer líneas de partida respecto a la experiencia de otros países en la instauración de regímenes distintos al federalista, sin embargo, todos coinciden en la necesidad de revisar y en su caso reconstituir el sistema de control que se ejerce respecto de los pesos y contrapesos y frenos del poder, también se reconoce la necesidad de esclarecer las facultades y competencias que deben detentar las entidades federativas y los municipios frente a las ya reservadas a la federación, y a efecto de rescatar la consolidación de la gobernabilidad democrática se requieren consumir negociaciones que culminen en acuerdos, persiguiendo que se gesten líneas de acuerdo y mediación para lograr el equilibrio político que se traduzca en una cultura de madurez democrática mexicana.

Retomando las tendencias de reforma del estado para hacerlo vigente el autor Enrique Aguirre Saldivar, considera necesaria, *“ la readecuación de nuestro sistema federal, como parte sustancial y estratégica de una reforma del Estado urgente y trascendental para acceder con solidez al nuevo milenio...La reforma del Estado implica un cambio integral de dimensión nacional, con un ajuste estructural y funcional que fortalezca las instituciones para promover la democracia, la justicia social, el progreso económico y el estado de derecho. El federalismo deberá atender, en este orden ideas, una agenda básica dividida en cuatro rubros: 1)Relación entre el gobierno federal, las entidades federativas y municipios; 2)Distrito Federal; 3)Federalismo fiscal; 4)Renovación municipal.”³⁹*

³⁸Ibidem

³⁹ AGUIRRE Saldivar, Enrique. Los retos del derecho publico en materia de federalismo. Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 1997, pagina. 110.

Sin embargo su postura extrema con relación a la vigencia del Federalismo se hace sentir cuando este autor sugiere, apoyándose en un sentido crítico y reflexivo, que parte de los registros históricos y la experiencia, nuestro país el cual a su decir, han mostrado un estado mexicano estructural y funcionalmente centralista, y en consecuencia sugiere entre otras cuestiones la necesidad de llevar a cabo las reformas constitucionales pertinentes (incluso una nueva Constitución), lo que desde luego evidencia una postura extrema que se aparta de la realidad federalista del estado mexicano y de nuestra afirmación de que se debe continuar con el perfeccionamiento del sistema federal en nuestro país, acorde a las realidades políticas, culturales, sociales y jurídicas de nuestra evolución.

Retomando la postura que pretende el perfeccionamiento del federalismo en México, vale la pena retomar la doctrina concluyente vertida por el celebre constitucionalista José Carbonell, en la que afirma, *... " alcanzar un nuevo federalismo de tipo cooperativo y más flexible entre los distintos ordenes de gobierno y que resulte eficaz en la resolución de los problemas que atañen a la sociedad en su conjunto, implica cumplir, al menos, cuatro tareas pendientes: a) la tarea político institucional. Ello implica que a partir del creciente nivel de democratización, de la vida nacional, el federalismo, debe traducirse en una distribución de competencias y facultades diferente, una en donde los gobiernos estatales y los ayuntamientos desempeñen un papel mucho más activo y relevante. b) la tarea fiscal. Debe encontrarse un punto de equilibrio y una mejor distribución de los recursos públicos entre los tres ordenes de gobierno, tanto en ingreso como en gasto. c) tarea administrativa. Debe buscarse la equiparación entre las capacidades de gestión y administración entre las regiones y el centro, tomando en cuenta las limitantes y las desigualdades técnicas y operativas de las primeras. d) tarea económica. Se tiene que perseguir como meta un desarrollo regional mucho más equilibrado, en estrecha colaboración de los poderes públicos y el sector privado."*⁴⁰

Pudiendo concluir que si bien el sistema federalista mexicano se ha consolidado como un producto de la evolución histórica, política, cultural, social, económica y jurídica de nuestro país, este tiende hacia su perfeccionamiento dado el dinamismo natural que le es propio, por lo que se deben validar las posturas que buscan una actualización del estado federal mexicano, coherente no solo con el momento histórico interno, sino con el internacional, por lo que se debe nutrir de las experiencias extranjeras para buscar los elementos que tiendan a su actualización, el tema de la descentralización resulta importante en función del equilibrio que esta persigue, entre los tres niveles de gobierno y las diversas funciones del poder, con la finalidad de lograr una interrelación orgánica y gubernativa, que permita el entendimiento y apoyo a las corrientes que pretenden la creación de un régimen federalista mexicano, consolidado y cuyo objetivo se vera reflejado en la solidez democrática que requiere nuestro país.

⁴⁰ CARBONELL, José. 2TRANSICION A LA DEMOCRACIA, GOVERNABILIDAD Y FEDERALISMO EN MÉXICO. CERRANDO EL CIRCULO, forma parte del trabajo de compilación en el libro "Federalismo y regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional", Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, Páginas. 36 y 37.

1.1.5 Principios

El tema de los principios, al igual que el de los elementos del sistema federal, se tornan complejos, en función de que si bien el Estado Federal dado su complicado andamiaje y su estrecha vinculación con el aspecto dinámico de sus situaciones históricas, contribuyen a una percepción de esencia y peculiaridad, ello no puede tomarse como elementos o reglas inmutables, que dificultan una construcción teórica única y universal.

Así y una vez sentadas las bases respecto a la dinamidad del federalismo y de retomar que este sistema es adoptado por muchos países, europeos, latinoamericanos e inclusive el norteamericano, se pueden rescatar los rasgos comunes que le son coincidentes a los distintos grupos de países que lo han instaurado como forma de estado.

En un interesante estudio realizado por Luz del Carmen Marti Capitanachi, relativo a analizar si las constituciones locales, son o no verdaderas constituciones, inicia su trabajo recogiendo el tema del Federalismo y así recoge los principios que en su oportunidad fueron objeto de análisis por el celebre doctrinario Héctor Fix-Zamudio y afirma que el autor " *identifica al federalismo con un conjunto de principios que resultan comunes a toda Federación, lo cual les confiere la homogeneidad teórica, cuyo origen histórico pareciera negarles, así consideran a los siguientes como principios:*

I. DOS ÓRDENES JURÍDICOS Y GUBERNATIVOS COEXISTENTES. En todo Estado Federal coexisten dos ordenes jurídicos y de gobierno, uno de carácter federal para todo el país, y otro de carácter local cuyo ámbito espacial de validez es el Estado Federado. Los conflictos que surgen entre los dos ordenes jurídicos y las autoridades federales y locales se resuelven en una Corte Suprema;

II.- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS POR LA CONSTITUCIÓN. El acto fundador del Estado Federal es la expedición de una constitución, misma que se encarga de distribuir las competencias entre Federación y los estados, según ciertas técnicas que tienen mucho que ver con el origen y la naturaleza que la Federación tiene en cada país;

III.- AUTONOMÍA. Cada Estado federado tiene su propio orden jurídico, cuyo punto máximo de expresión encarna una Constitución local, que debe respetar las precisiones de la Constitución Federal; disfruta también cada miembro de la Federación de la autonomía gubernativa, así como tiene sus propios órganos de administración; esta autonomía no es absoluta, en caso de excepción cuando esta en peligro el sistema federal pueden intervenir los órganos centrales;

IV.- PARTICIPACIÓN. Cada Estado federado debe contribuir a la voluntad nacional; dicha participación se percibe cuando menos en dos aspectos esenciales; cualquier forma que se haga del reparto competencial o del estatuto autonómico de que goza un Estado miembro tiene que hacerse con su concurso; en el Poder Legislativo de la Federación, usualmente integrado por dos cámaras, en la cámara alta se consagra siempre la representación para los estados miembros.⁴¹

⁴¹ Héctor Fix-Zamudio citado por MARTI Capitanachi, Luz del Carmen. Las Constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿Son verdaderas Constituciones?, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002, páginas 648 y 649.

Se debe retomar el criterio anterior a efecto de confrontarlo con la teoría del doctrinario Enrique Aguirre Saldivar⁴² quien considera que los principios del estado Federal, se encuentra regidos en función de sus fines, por lo que concluye que los principios son los siguientes:

1) Equilibrio: cualidad por excelencia que distingue al régimen federalista identificándolo con justicia que se pretende alcanzar en un estado federado, el equilibrio se debe entender tanto en el ámbito del poder central como en el de los poderes locales, entre unidad y la diversidad.

2) Fortalecimiento de la vida democrática, al desagregar los centros de gobierno y administración, el federalismo acerca a sociedad y autoridades en un acto de reencuentra democrático en la toma de decisiones, la elección de gobernantes y la más eficiente y oportuna satisfacción de necesidades a través de la prestación de servicios públicos inmediatos. Potencializando las aportaciones regionales y locales.

3) Igualdad. Según el autor dentro del sistema federal este principio tiene doble vertiente, que consideramos sub-principios.

a) La igualdad entre los estados miembros -socios de la federación. Es decir, esta igualdad vincula a los estados que componen la Federación, quienes entre sí deben tener iguales beneficios quienes gozaran de las mismas obligaciones, su distribución de competencias son iguales para todos los estados, que se traduce en la igualdad jurídica de sus miembros.

b) Igualdad entre los ordenes de gobierno federal y local, principio que es considerado para los diversos doctrinarios el parte aguas de la discusión y motivo de diversos tratados y estudios que tienden a evidenciar que este es precisamente el principio que no se ha respetado en nuestro país, pues existe una clara superioridad del orden federal sobre el local, para la gran mayoría de doctrinarios.

Este principio de igualdad se vincula con la subordinación de ambos ordenes de gobierno a la Constitución Federal.

También se relaciona con el principio de Competencias cuya naturaleza es igual, refiriéndose a la local y federal, ante el sistema Constitucional que integran.

4) Libertad.- Principio que se desarrolla con relación a los derechos de los hombres en lo individual y en su colectividad.

5) Unidad.- deriva del apelativo "Unión", mismo que identifica a la federación, como un elemento que brinda seguridad y defensa a sus miembros, también se logra con esta una representación jurídica y política del estado federal.

⁴² AGUIRRE Saldivar, Enrique. Los retos del derecho publico en materia de federalismo. Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 1997, pagina. 92.

Ahora bien y en virtud del carácter dinámico del estado federal para los autores modernos, a estos principios deben sumarse otros tres, subsidiariedad, cooperación y descentralización cuya trascendencia se da en función de la necesidad de hacer vigente al régimen federalista, para el doctrinario DALLA- Vía, considera que “una cuestión previa es determinar si cabe relacionar el tema de los valores con determinada forma de Estado; de tal modo que pueda plantearse si los valores de una determinada comunidad serán distintos ya sea que la misma decida adoptar una forma organización territorial unitaria o federal.”⁴³

Lo anterior nos obliga a concluir que los principios del estado federal, deben ser estudiados y explicados en función del elemento dinámico que lo integra.

1.2 Federalismo y Juridicidad

...“la interpretación de la Constitución es una actividad esencial del sistema federal, y una actividad decisiva en la distribución de competencias constitucionales; distribución que es elemento más indispensable del federalismo mexicano. En consecuencia las cuestiones de la interpretación constitucional deberán ocupar un lugar privilegiado en el estudio del sistema federal. En este sentido, el poder judicial federal tiene la noble y esencial tarea de complementar la constitución a golpe de jurisprudencia.”

Faya Viesca Jacinto.

El estado federal mexicano, como ya fue objeto de estudio en el desarrollo de los temas anteriores, surge como un producto de la evolución histórica de nuestro país, entre regímenes centralistas y federalistas por largos periodos de instauración, sin embargo y en virtud de que poco a poco el usurpador dejó de ser un ente extranjero y se convirtió en una entidad nacional, fue necesario establecer las bases para evitar la desunión de un país como el nuestro.

Así para la gran mayoría de los autores si bien México, desde el punto de vista político-territorial, se ha organizado como un estado federal, para la autora María de Lourdes Martínez Peña, “ la forma de organización política del México contemporáneo no es mas que una estructura en donde se advierte una distribución de competencias entre los diversos niveles organizacionales: federal, estatal y municipal: Tal situación es el resultado de la historia política de este país en los últimos dos siglos y cuenta hoy en día con un reconocimiento jurídico.”⁴⁴

⁴³ Dalla-Via, Alberto Ricardo. Actualidad del Federalismo Argentino. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 2002, página 91.

⁴⁴ MARTÍNEZ Peña, “La estructura político territorial del Estado Mexicano.” Editorial Porrúa , México 2000 página 102.

Sabemos que el federalismo en nuestro país fue el producto de la experiencia histórica y de su elemento dinámico, y así tanto en las Constituciones de 1824, 1857 y la de 1917, se plasmó el deseo de establecer el andamiaje respecto del cual se soportaría al sistema federal, reconociendo como esferas de gobierno; la federal y la estatal, pero con tres ordenes de gobierno; el federal, estatal y municipal, todos ellos subordinados a la Constitución.

Se concretiza de igual manera, en el sistema federal mexicano, la propuesta, relativa a que los estados miembros de la Federación ceden totalmente su soberanía y ciertas facultades interiores a favor de la Federación.

El Estado Federal Mexicano, nace de la celebración de un pacto de Estados preexistentes que delegan facultades en el poder central, reservándose los restantes, de lo que se pudiera concluir que el Estado Federal Mexicano, surge como un modelo de organización política en el cual la distribución de competencias, a favor de los Estados es igual para todos ellos, permitiendo un equilibrio entre la Unión y los mismos Estados, conceptualizado en el texto constitucional como el sistema federal cuyo fundamento se da en función del señalamiento de las facultades expresas al poder central y legitimando las competencias de principio y las residuales de los estados, con una rigidez normativa, que involucra la dificultad para reformar el texto Constitucional.

La evolución histórica del estado mexicano, que entre los diversos autores que se especializan en la materia, ha oscilado entre el federalismo y el centralismo, a conducido a nuestro país por la adopción de un sistema federalista, y cuya norma constitucional establece las facultades de los diferentes niveles de gobierno.

En tales términos la estructura política- territorial del Estado federal mexicano, nos conduce a abordar el análisis del aspecto normativo que lo soporta, partiendo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como máximo ordenamiento jurídico en el que se sustenta el federalismo en nuestro país.

Para el tratadista Aguirre Saldivar, *“el federalismo implica la distribución del poder a través de la coexistencia tanto de diversos ordenamientos jurídicos integrados en un sistema, como de niveles de gobierno autónomos, pero asociados, que deben atender coordinadamente distintas materias. De aquí la importancia para la subsistencia y el progreso del régimen federal, de un mecanismo equilibrado de distribución de competencias entre los ordenes federales, estatales y municipal. Ahora bien, aunque esto pudiera parecer sencillo a partir de la lectura de las reglas básicas de distribución de facultades contempladas por la Constitución, en la practica suele resultar de difícil solución, complicándose al grado de encontrar duplicidades, traslapamientos, omisiones, contradicciones o indefinición de atribuciones, además de un aparente desconcierto sobre el ámbito de validez de las normas jurídicas.”*⁴⁵

⁴⁵ AGUIRRE Saldivar, Enrique. Los retos del derecho publico en materia de federalismo. Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 1997, pagina. 92.

1.2.3 Competencia en el Estado Federal Mexicano

Una vez sentadas las bases sobre las que versara el desarrollo del presente tema, es necesario entrar en materia y para ello desarrollaremos el concepto de competencia, para con ello determinar si este es válido en el ámbito exclusivamente procesal o lo podremos adoptar como un término Constitucional válido.

El termino competencia, tiene como acepción etimológica, (competentia, ae, competens, entis), que se traduce en relación, proposición, aptitud, conveniencia, acepciones que no encuentran una exacta adecuación ya que se encuentran vinculadas, a los términos castellanos de aptitud, habilidad, capacidad, disposición.

Si bien en la practica se han confundido los términos competencia, con jurisdicción o atribuciones, resulta valido recoger la exposición magistral que realiza el tratadista Cortiña-Palez, cuando aborda el tema:

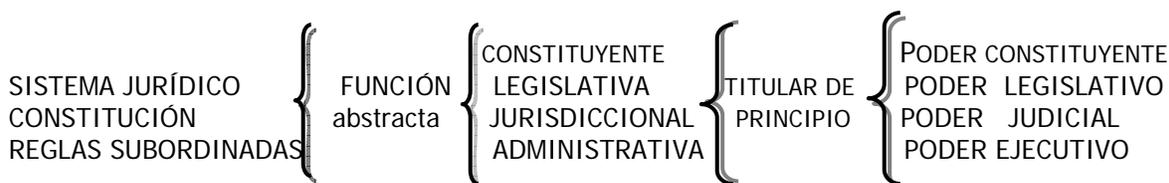
“En un intento por superar las confusiones terminológicas frecuentes entre los cultivadores de las ciencias de la Administración y del derecho público, parece importante contribuir previamente aquí aun deslinde, lo mas preciso posible, de ciertas nociones capitales. En este sentido, séanos permitido hacer referencia a los conceptos de función del Poder Público, de Poder del Estado, de facultad y de cometidos del Poder Público.

La construcción teórica se apoyara naturalmente en vocablos de acepción no siempre unívoca, por lo cual resultara oportuno prescindir de algunos, no por frecuentes menos multívocos en su significación. Así se prescindirá de utilizar la voz “función”, con la generalidad excesiva con que suelen manejarla algunos apresurados burócratas, poco aficionados a estas finezas conceptuales; igualmente, preferimos eliminar el vocablo “atribuciones”, que nos parece referirse mas bien a los poderes jurídicos de un aislado órgano administrativo y no a las tareas concretas o misiones que son competencia de una institución ... las funciones del Poder Publico son cuatro: constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa. Genéricamente la función del Poder Publico es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico... las tres primeras funciones del Poder Publico se agotan en la emisión de actos jurídicos (constituyente, legislativos, jurisdiccionales), sin que requiera para su plenitud la realización de operación material alguna... la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales... tiende al cumplimiento de cometidos del Poder Publico, impuestos a la Administración, por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico... las funciones del Poder Publico están atribuidas en su ejercicio a un específico Poder Publico: la función constituyente al Poder Constituyente, la función legislativa, al Poder Legislativo, la función jurisdiccional al Poder Judicial y la función administrativa al Poder Ejecutivo..(todos ellos titulares de principio de sus funciones precisamente atribuidas)... De esta manera, en sentido muy estricto, definimos al Poder Público... como una porción orgánica competencial de principio... Poder de Estado es un órgano o sistema de órganos al que compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función de Poder Publico... las facultades son poderes jurídicos

*específicos de que están dotados los órganos de la Administración ...para el cumplimiento de los respectivos cometidos...mientras las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas; los cometidos, por el contrario, constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el "genio propio" de cada país y cada circunstancia histórica.*⁴⁶

Resultando conveniente para la mejor comprensión del tema la elaboración de los siguientes cuadros sinópticos:

CUADRO I



CUADRO II



El autor recoge en una forma sublime, la definición y uso adecuado de los vocablos, que en materia administrativa y Constitucional deben ser empleados adecuadamente, por lo que pudiéramos validamente concluir, apoyados en esta teoría, que cuando se habla de distribución de competencias en el sistema federal mexicano, en realidad de lo que se desea hablar es de la distribución de facultades, ya que como atinadamente lo establece el doctrinario Cortiña Peláez, ... "una cosa son las funciones, actos o manifestaciones eventualmente aisladas de voluntad general, otra cosa es la facultad específica; una tercera cosa es el órgano titular en cuanto al Poder, de esa función y de esa facultad; una cuarta cosa es la misión global o tarea concreta que incumbe a dicho órgano o Poder del Estado en su caso. A esta misión o tarea, que es responsabilidad u obligación del Poder u órgano la llamamos en castellano cometido." ⁴⁷

⁴⁶ CORTIÑA, Pelaez, León. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1994. página 58ss.

⁴⁷ Ibidem página.62

Una vez sentadas las bases anteriores, debemos recordar que si bien el federalismo es un sistema político, económico, jurídico y cultural, también debemos sumar a esta definición que el federalismo es una forma de organización del hombre en sociedad y para el hombre en sociedad, llegando al punto escabroso del tema federalista que se refiere al poder, el cual al ser depositado en un grupo de hombres, debido a su falibilidad, se requiere en principio crear medios y modos de control del poder con la finalidad de lograr su equilibrio, para posteriormente aplicarlos en casos frecuentes y hasta continuo para frenarlo.

1.2.3.1 Concepto

Como quedo anotado en líneas anteriores, la mayoría de los autores constitucionalistas se alejan de las sutilezas conceptuales, confundiendo a las acepciones de los vocablos competencia, jurisdicción, facultad, atribución, etc., cuya significación queda detallada en extremo en el desarrollo del tema anterior.

Para el autor Enrique Aguirre Saldivar la voz competencia se traduce en *“la habilitación institucional que la ley otorga a determinado órgano de gobierno para que atienda validamente cometidos públicos, es la atribución específica de ciertas funciones estatales a órganos determinados.”*⁴⁸

Acepción que resulta confusa a la luz de la teoría del Doctor Cortiña Peláez, quien sugiere como una necesidad el entender y no confundir los términos cometidos, atribuciones y funciones.⁴⁹

El uso de una terminología adecuada no es un capricho, sino una necesidad, pues como lo justifica el autor, Cortiña, “mucho ayuda”, y en tales términos se puede concluir que el término competencia, que involucra una medida del poder, se encuentra involucrado con los conceptos función, facultad, y cometido, por lo que este es un concepto amplio con una finalidad limitativa, otorgada por el ordenamiento jurídico o sistema normativo.

La competencia como tal tiene su soporte en el propio texto Constitucional, tanto en la parte orgánica como en la dogmática de la Constitución, por lo que en principio debemos saber que es lo que tenemos que regular y en términos estrictos de la correcta significación del vocablo competencia debemos saber que es lo que vamos a regular y a limitar, por lo que de igual manera nos obliga a estudiar las facultades del Poder de Estado, entendiendo a este último como un órgano o sistema de órganos al que le compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función de Poder Público.

Resulta conveniente asimilar que el vocablo función, nos vincula indiscutiblemente con los fines Supremos del Estado, así resulta sumamente conveniente reproducir la definición que del término nos sugiere el doctrinario Cortiña Peláez, *“genéricamente la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la*

⁴⁸ AGUIRRE Saldivar, Enrique. Los retos del derecho público en materia de federalismo. Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 1997, página. 119.

⁴⁹ Vid CORTIÑA, Peláez, León. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1994. página 62.

*emisión de los actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines Supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico.*⁵⁰

Por lo anterior y en estrecha vinculación con la teoría que considera que el poder es único e indivisible, se concluye que en sentido estricto el Poder Público, llámese Constituyente, legislativo ejecutivo o judicial, como una porción orgánica competencial de principio, y en una forma genérica se debe distinguir del " *Poder del Estado, visto este último con una visión global, como el órgano o sistemas de órganos al que compete la exclusividad de principio, en el ejercicio de una función del Poder Público.*"⁵¹

Sentadas las bases conceptuales, nos gustaría retomar el concepto de federalismo que es sugerido por el politólogo holandés Arend Lijphart, citado por el Licenciado Ignacio Altamirano Marín, el primero afirma que " *el Federalismo se describe generalmente como un reparto espacial o territorial de poderes en el que las unidades constitutivas están definidas geográficamente.*"⁵²

Acepción que si bien no involucra los conceptos de función y poder público, si nos lleva al concepto de competencia, que involucra los niveles y espacios de distinción, entre las funciones del poder público como parte del todo poder de estado, que efectivamente podríamos ligarlos con la acepción de competencia.

1.2.3.2 Facultades y Clasificación

Partiendo de la base sólida, relativa a lo que habremos de entender por facultades como " *los poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de los Poderes del Estado*"⁵³, y en virtud de que el único criterio de subordinación existente entre los dos ordenes (federal y locales) con motivo de la celebración del pacto Federal, se realiza en función de la Constitución, es precisamente en ella en donde se plasman las facultades y cometidos que deberán ser encomendados a determinados órganos de los Poderes del Estado, por lo que los distintos doctrinarios han pretendido clasificar las facultades, utilizando un abanico de criterios de los cuales tan solo exponemos algunos por su utilidad.

Para el autor Enrique Aguirre Saldivar se debe partir de asimilar que: " *aunque la Constitución prevea algunas líneas básicas de repartición de atribuciones con cierto grado de congruencia interpretativa, en la práctica normativa encuentra dificultades; habiéndose acuñado distintos tipos de facultades que parten de un sistema competencial por el que ningún orden, central o local, es superior al otro, pues ambos son co-extensos, de idéntica jerarquía y subordinados únicamente a la Constitución general.*"⁵⁴

⁵⁰ Ibidem. pág. 58.

⁵¹ Idem. pág. 60.

⁵² ALTAMIRANO Marín, Ignacio ensayo intitulado, " **El Federalismo y la Constitución de 1917**" fuente internet.

⁵³ Cfr. Supra cuadros sinópticos I y II

⁵⁴ AGUIRRE Saldivar, Enrique. Los retos del derecho público en materia de federalismo. Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 1997, página. 122.

La Constitución como máximo ordenamiento jurídico depositario del pacto federal, regula las facultades y criterios de competencia que deben observar los distintos ordenes públicos en el ejercicio de estas y para el cumplimiento de los cometidos del poder publico, los especialistas en la materia han formulado diversas clasificaciones de la materia de las facultades, tantas como posiblemente definiciones de Federalismo existen, pero los rasgos coincidentes que son dignamente destacables se basan en agruparlas en función de sí el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país autoriza su ejercicio en forma expresa o explícita vs. implícita; en forma exclusiva, concurrente, coincidente, residual, de auxilio, etc., confrontándolas con su antónimo.

Para el politólogo Georges Burdeau, citado por el autor Aguirre ⁵⁵, se debe atender a los tres métodos básicos de distribución de competencias, el mencionar taxativamente, las atribuciones de cada esfera gubernamental, sin embargo es considerado como un método impráctico y de realización casi imposible, debido al dinamismo intrínseco del federalismo, y debido al universo de tareas, cargos y poderes que se debieran enumerar para abarcarlas; otro medio de clasificación sería, mencionar las atribuciones de las entidades federativas dejando por excepción las no inscritas a cargo del gobierno federal y la de mencionar en forma inversa al método anterior, las facultades a cargo del gobierno federal, dejando las no inscritas por excepción a las entidades.

El diccionario de Derecho Constitucional cuyo coordinador es el celebre doctrinario Miguel Carbonell, recoge varias clasificaciones y las compila, exponiendo en una forma extensa en que consiste cada una de las facultades, por lo que nos parece sumamente adecuado exponerlas en función del cuadro sinóptico, marcado como número III, pero de igual manera al reconocer que existen tan diversas clasificaciones, como autores hay en la materia nos permitiremos, complementar esta clasificación con otra aportada por el doctrinario Aguirre Saldivar Enrique y a la que le corresponderá el cuadro numero IV, y tomando en cuenta su amplitud le destinaremos los espacios subsecuentes para su esquematización.

⁵⁵ BURDEAU Georges, citado por AGUIRRE Saldivar, Enrique. Los retos del derecho publico en materia de federalismo. Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 1997, pagina. 120.

Cuadro III

F
A
C
U
L
T
A
D
E
S

- 1) **ATRIBUIDAS A LA FEDERACIÓN**
 - La Constitución establece en forma EXPRESA, los Poderes específicos de que se dotan al Congreso y al **Estado, artículos 28, 73.**
 - La fracción XXX, instituye la facultad implícita- potencial – futura y relacionada como medio-fin, intervención del Congreso.

- 2) **ATRIBUIDAS A LOS ESTADOS**
 - Se involucra en ambos campos el artículo 124, según la redacción de este artículo y se vincula un criterio de competencia por exclusión.**
 - El texto Constitucional atribuye a los estados más que facultades obligaciones a) expresas: artículo 5 pfo. 2, 27 fr. XVII ; b) presupuestos de facultades artículo 41.

- 3) **PROHIBIDAS A LA FEDERACIÓN**
 - Se consignan estas facultades prohibitivas en el texto y redacción de los artículos Constitucionales, con la finalidad de otorgar mayor transparencia al sistema federal y a los órganos federales, artículo 130 segundo Párrafo.

- 4) **PROHIBIDAS A LOS ESTADOS**
 - Absolutas
 - Son actos que jamás podrán realizar artículo 117
 - Relativas
 - Son facultades en principio prohibidas a los estados, pero con autorización del Congreso las pueden realizar artículo 118

- 5) **COINCIDENTES**
 - Facultades que pueden realizar tanto la federación como las entidades Pueden realizar por disposición constitucional, se encuentra a su vez subclasificadas en amplias y restringidas, artículos 18 y 3 respectivamente.

- 6) **COEXISTENTES**
 - Se consideran aquellas facultades en que una parte de estas compete a la federación y la otra a las entidades federativas art. 73 fracciones XVI y XVII.

- 7) **DE AUXILIO**
 - Son aquellas por medio de las cuales una autoridad ayuda o auxilia a otra Por disposición Constitucional

- 8) **EMANADAS DE LA JURISPRUDENCIA**
 - Esta corriente considera establecer que las Potestades conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el ejercicio de Las mismas, la posibilitan no solo a interpretar sino a modificar el sentido de las disposiciones Constitucionales.

CUADRO IV- FACULTADES.

EXPRESAS.- FACULTADES ENCOMENDADAS POR LA CONSTITUCIÓN A UNO O VARIOS ÓRGANOS DE GOBIERNO, PERFIL RÍGIDO DEL FEDERALISMO. EJEMPLO: ARTÍCULOS 28, 73 Y EL 124; ESTE ÚLTIMO COMO PRECEPTO NORMATIVO QUE LAS REFIERE.

IMPLÍCITAS.- FACULTADES POTENCIALMENTE ENCOMENDADAS A UNA AUTORIDAD, DEJA LATENTE LA POSIBILIDAD DE SU EJERCICIO, SE REQUIERE DE LA EXISTENCIA PREVIA DE UNA FACULTAD EXPRESA QUE LAS PREVEA Y DE SOPORTE. EJEMPLO: LA FRACCIÓN XXX DEL ARTICULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PARA LOS ESPECIALISTAS EN LA MATERIA, UNA FACULTAD IMPLÍCITA SOLO PUEDE JUSTIFICARSE CUANDO EXISTE UNA FACULTAD EXPLICITA QUE NO PUEDE EJERCERSE POR SI SOLA, QUE ESA FACULTAD CONSTITUYA UN VEHÍCULO PARA EJERCER LA FACULTAD EXPLICITA, ASI COMO QUE EXISTA EL RECONOCIMIENTO DEL CONGRESO DE LA NECESIDAD DEL EJERCICIO DE ESTA FACULTAD.

EXCLUSIVAS.- FACULTADES ATRIBUIDAS ÚNICAMENTE A UN DETERMINADO ÓRGANO DE GOBIERNO, SIN QUE SEAN COMPARTIDAS CON OTRO U OTROS ÓRGANOS. SE DEBEN PATENTIZAR DE MODO INDUBITABLE, PROPIAS DE MODELOS RÍGIDOS Y PACTISTAS, EL FEDERALISMO COORDINADO.

CONCURRENTES.- SON FACULTADES DE CARÁCTER TRANSITORIO Y SON AQUELLAS QUE AUNQUE CONSTITUCIONALMENTE CORRESPONDEN A LA FEDERACIÓN, SON ASUMIDAS CIRCUNSTANCIALMENTE POR LOS ESTADOS, Y DADO QUE EL GOBIERNO FEDERAL NO LAS EJERCE, SON DETERMINANTES EN LA VIDA DE LA PROPIA LOCALIDAD. SE PREVEN COMO FACULTADES DE EXCEPCIÓN DE LA REGLA GENERAL ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 124, Y SE CARACTERIZAN PORQUE PUEDEN SER EJERCIDAS POR LOS ESTADOS MIENTRAS NO LO HAGA LA FEDERACIÓN O CUANDO NO SON EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN NI PROHIBIDAS A LOS ESTADOS, YA QUE ESTA NO ACTÚA Y ESTOS LA REALIZAN, AUNQUE CUANDO LA FEDERACIÓN INTERVIENE SE DEROGA LA LEGISLACIÓN LOCAL.

SON CONSIDERADAS DE APLICACIÓN SOLO EN LOS REGÍMENES FEDERALISTAS DESARROLLADOS. EN MÉXICO DICHAS FACULTADES, SON DESVIRTUADAS, CONFUNDIDAS Y DESAPROVECHADAS.

COINCIDENTES.- SON FACULTADES COMPARTIDAS TANTO POR LA FEDERACIÓN COMO POR LOS ESTADOS, VERSAN SOBRE LA MISMA MATERIA, POR QUE AMBAS INSTANCIAS ACTÚAN EN ELLA SIMULTÁNEAMENTE, POR EJEMPLO; EDUCACIÓN, SALUD, MEDIO AMBIENTE, ASENTAMIENTOS HUMANOS, ETCÉTERA. SE LES IDENTIFICA COMO FACULTADES COEXISTENTES PORQUE UNA PARTE COMPETE A LA FEDERACIÓN Y LA OTRA A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS; EL CONGRESO DE LA UNIÓN SE ENCARGA DE UNA FACULTAD EN EL ÁMBITO NACIONAL Y LAS LEGISLATURAS LOCALES EN UN ÁMBITO ESTATAL.

RESIDUALES.- RESERVADAS A LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA FEDERACIÓN, ACORDE CON EL SISTEMA DE DIVISIÓN DE COMPETENCIAS ASUMIDO POR EL ESTADO MEXICANO, RESPECTO DEL CUAL, POR EXCLUSIÓN, TODAS LAS FACULTADES QUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE CONCEDIDAS POR LA CONSTITUCIÓN A LOS FUNCIONARIOS FEDERALES SE ENTIENDEN RESERVADAS LOS ESTADOS. ARTICULO 124 CONSTITUCIONAL; BAJO LA TEORÍA CENTRÍPETA SOBRE LA GÉNESIS DEL FEDERALISMO, LAS FACULTADES RESIDUALES EQUIVALEN AL RESIDUO DE AUTONOMÍA QUE CONSERVARON LOS ESTADOS MIEMBROS DEL PACTO FEDERAL DESPUÉS DE CEDER SU SOBERANÍA A LA UNIÓN.

DE AUXILIO.- SON AQUELLAS DE ACTUACIÓN CIRCUNSTANCIAL, TOMANDO EN CONSIDERACIÓN QUE UN NIVEL DE GOBIERNO SIN ESTAR FACULTADO PARA ELLO REALIZA UNA ACTUACIÓN EN AYUDA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE, SE CONOCEN COMO FACULTADES DE COADYUVANCÍA EXCEPCIONAL, Y SE ENCUENTRAN CON MAYOR FRECUENCIA EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL Y EN MATERIAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA COMO LO ES EL JUICIO DE AMPARO.

1.2.3.3 Principios Constitucionales

Consideramos que tras haber realizado una introducción histórica, política, económica, psicológica, cultural y jurídica del Estado Federal Mexicano, resulta indispensable el abordar el tema que constituye el eje toral del tema, y que en la especie lo constituye, el documento en el que se plasma el pacto federal, nuestra "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", retomando la importancia de abordar los principios que en ella se encuentran contenidos.

Para los diversos autores de la materia, la forma de conceptuar los principios, varia tomando en consideración los elementos que los configuren, sin embargo nos parece acertado retomar en un primer momento la clasificación que realiza el autor Enrique Aguirre Saldivar, quien partiendo del criterio de distribución de competencias, clasifica los principios de la manera que en forma esquematizada a continuación se realiza por nuestra parte.

P R I N C I P I O S	1) SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL PREDOMINIO DEL ORDEN FEDERAL SOBRE EL LOCAL	Artículos Constitucionales 133, 40,41, 119, 120,124, 128.
	2) RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.	Artículos Constitucionales 27,48,73,74,76, 89,104, 123, 28pfo4o.
	3) RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS	Artículos Constitucionales 46,76, 102, 103,104,105, 106, 107, 121.
	4) REPRESENTACIÓN NACIONAL	Artículos Constitucionales 89 fracciones IX y X
	5) DEL PACTO FEDERAL	Artículos Constitucionales 42 fracción I, 43, 56, 76 y 135.
	6) DE LA SEDE DE LOS PODERES FEDERALES	Artículos Constitucionales 44,73 f V, VI, 122
	7) DE LOS ESTADOS	Artículos Constitucionales 43,45 y 73f I y III, 116, 117, 118,121
	8) DE LOS MUNICIPIO	Artículos Constitucionales 115.

Para el doctrinario Miguel Carbonell,⁵⁶ en su obra de compilación plasmada en el Diccionario de Derecho Constitucional, al abordar el tema de los principios remite al lector a la obra del Doctor Carpizo, enlistándolos al considerar que se agrupan en los siguientes:

DERECHOS HUMANOS

Son los derechos naturales de todo ser humano, en nuestra constitución se encuentran consagrados en la parte orgánica del texto constitucional en los artículos que van desde el 1º hasta el 28, destacando la necesidad de relacionar este principio con las garantías sociales establecidas en los artículos 3º, 27, 28 y 123.

Como una acepción mucho más amplia la declaración de derechos humanos se encuentra estructurada en nuestra Constitución, en dos partes, las llamadas garantías individuales y las garantías sociales.

Las garantías individuales se encuentran contenidas en el capítulo primero del título primero de la Constitución y su ubicación no resulta arbitraria, pues recogiendo la importancia de estos derechos consagrados a favor de todo ser humano, encuentran en la primera parte de la estructura del texto constitucional la importancia suprema de respeto y con una correlativa obligación a cargo de las autoridades, que es considerada por el Doctor Jorge Carpizo como "*la parte axiológica de la ley fundamental y la causa y la base de toda organización social y política*"⁵⁷.

En el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consagra el derecho absoluto que tiene todo individuo en los Estados Unidos Mexicanos para gozar de las garantías que otorga la Constitución, y las cuales no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y condiciones que la misma establece, y es considerado por el autor como el artículo que refleja el constitucionalismo mexicano en su totalidad, pues sostiene "*el hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos.*"⁵⁸

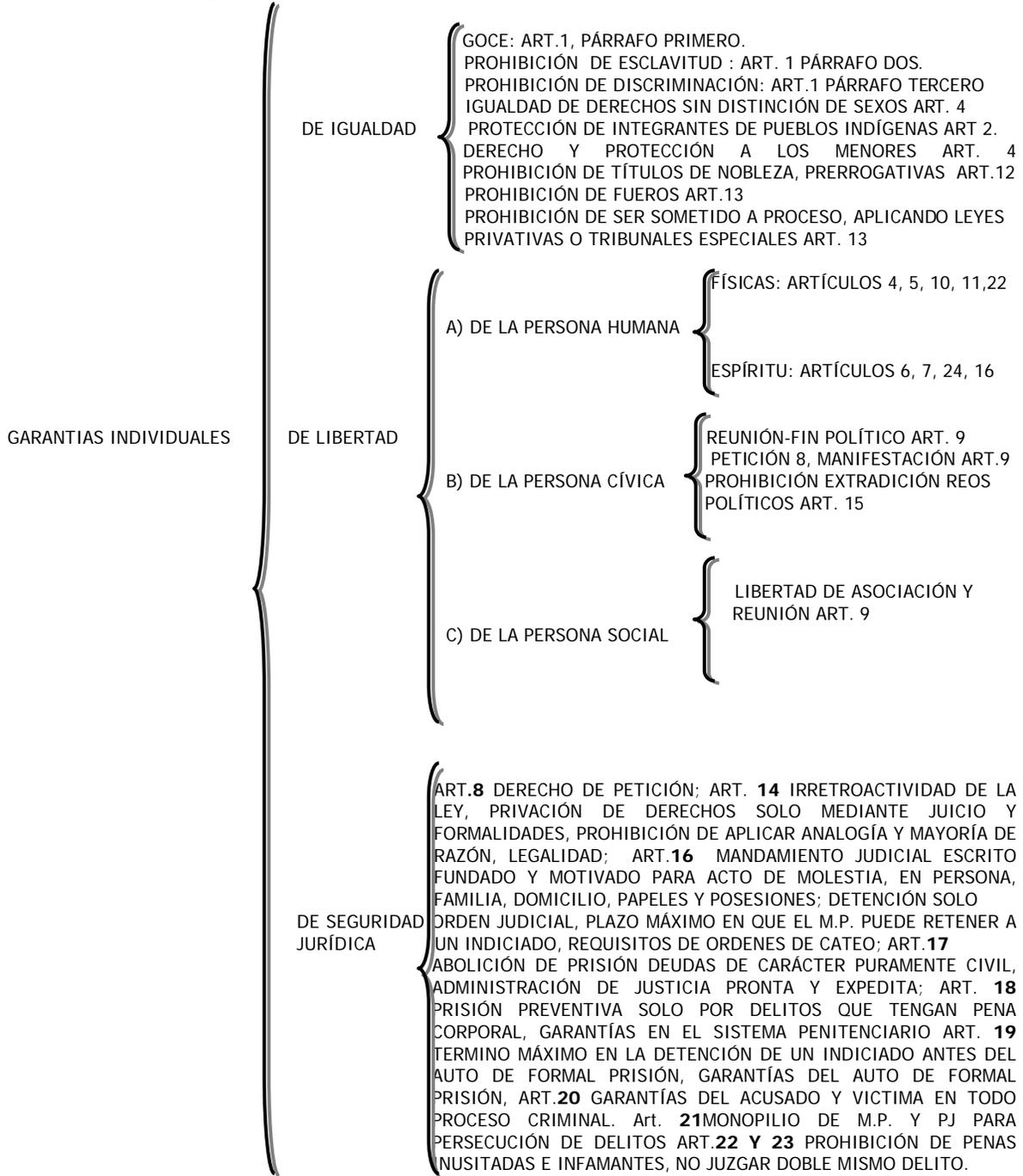
Si bien, históricamente la redacción del artículo primero, a sufrido modificaciones, sus diferencias han sido intrascendentes, tomando en cuenta que la fuente de nuestras garantías individuales, tiene como punto de partida la declaración de los derechos del hombre. La declaración de garantías individuales tal y como lo sostiene el Doctor Carpizo, no son exclusivas de una clasificación estricta, pues todas ellas pueden compartir características y cualidades que las hagan elementos viables para compartir clasificaciones, no existe ninguna garantía que correlativamente no contenga una obligación, pues de una manera preliminar podemos validamente concluir que esta herramienta de la cual se a dotado a todo individuo, que ingrese al territorio nacional, queda investido de esta protección constitucional que implica correlativamente un medio de control del poder.

⁵⁶ CARPIZO, Jorge, citado por CARBONELL Miguel. Diccionario de Derecho Constitucional. Editoriales UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO y PORRÚA, México 2005, página. 103.

⁵⁷ CARPIZO, Jorge, y CARBONELL Miguel. Derecho Constitucional. Editoriales UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO y PORRÚA, México 2005, página. 21.

⁵⁸ Ibidem.

Las garantías individuales se pueden dividir de acuerdo al criterio que sostenga cada autor que pretenda realizar una clasificación, sin embargo retomaremos su clásica división en tres partes; derechos de igualdad, libertad, y seguridad jurídica. A continuación se esquematizaran las mismas con la finalidad de realizar una exposición más didáctica de la clasificación, sugerida por el Doctor Carpizo.



Ahora bien y por cuanto hace a la declaración de garantías sociales, estas se encuentran consagradas en los artículos, 3,4, 27, 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantías que implican una protección del hombre como integrante de un grupo social, e implican una correlativa obligación a cargo del estado para proporcionar dichas garantías sociales, y precisamente en ello encontramos una diferencia en cuanto a la actuación del estado pues mientras en las garantías individuales el estado debe abstenerse de realizar determinadas conductas, en las garantías sociales, su actuación es activa, buscando una protección de grupos sociales que son considerados mas débiles.

SOBERANÍA

Se vincula con las ideas de Rousseau, al hacer residir la soberanía en el pueblo, los artículos 39, 40, 41, 115, 117, 118, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la abordan.

La soberanía es un principio inherente al federalismo, que rescata el derecho inalienable del pueblo para determinar las bases de su organización en sociedad, si bien es un concepto histórico y polémico, el mismo será desarrollado a profundidad en el capítulo segundo de este trabajo de investigación, así como cada uno de los artículos constitucionales que han sido citados con antelación.⁵⁹

DIVISIÓN DE PODERES

Basado en la teoría del que el poder es único e indivisible, lo que se divide es su ejercicio, y este se reparte en tres órganos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuya relación entre estos es de colaboración, regulados en el artículo 49 de la Constitución, para el doctrinario Cortiña Peláez, se debe retomar la teoría de un cuarto órgano de poder, denominado Poder Constituyente.

Tomando en consideración que el tema de la división de las funciones del poder será objeto de desarrollo en los subsecuentes capítulos, consideramos innecesario, por el momento ahondar en su integración, regulación, etc.

SISTEMA REPRESENTATIVO

Se refiere a la teoría de representación y elección de los candidatos para ocupar una curul en el poder Legislativo, cuyo sistema actualmente resulta mixto, mayoritario en forma dominante con representación proporcional de las minorías contrapuesto a la teoría clásica de representación relacionado al numero mayoritario de votos para ganar en una elección.

⁵⁹ Vid. Infra capítulo II pagina 76 A 95.

RÉGIMEN FEDERAL

Se encuentra previsto en los artículos 40 y 41 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, preceptos que establecen, la definición de las formas de Estado y de gobierno y se establecen las autoridades que integran al Federalismo, en sus órdenes federales y locales⁶⁰.

JUICIO DE AMPARO

Se encuentra regulado en los artículos 103 y 107 del texto Constitucional y es considerado como un sistema de control de la Constitucionalidad, quizás el más importante, órgano y sistema de control federal, por virtud del cual el particular agraviado por la violación a las garantías individuales inicia un juicio de amparo para que se le resarzan las violaciones a las garantías individuales de que fue objeto, los efectos de la sentencia de amparo son relativos solo para el particular peticionario, no se hace una declaración general.

1.3 Breve reflexión teórica sobre el control del poder político

“Los avances del autoritarismo hacia la democracia estuvieron precedidos, en todo momento, por un importante grado de control por parte del Estado. Los arreglos, las negociaciones y cualquier forma dirigida hacia ese objetivo, fueron resultado de la voluntad de la coalición en el poder. Esto no significa que no existieran presiones por parte de los actores políticos de oposición o de la sociedad. Apunta a que el régimen tuvo la capacidad y la fuerza para ir controlando y dosificando estos avances, a su propia conveniencia. La transición, pues, debe ser concebida como un proceso de mejora progresiva; una serie de reformas que- de forma incremental, desigual, frágil y precaria- iban acercándose a la aparente meta.

En consecuencia, el momento político permite la instauración de nuevas reglas. El propósito central debe ser la creación de condiciones que hagan posible una democracia sustentable. Su culminación dependerá de la capacidad de las élites (es decir, de los diversos partidos políticos y los principales sectores sociales organizados) para llegar a acuerdos y de los equilibrios políticos y la correlación de fuerzas existentes.”

JOSÉ CARBONELL.

⁶⁰ Ver el texto de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos revisada y actualizada por Miguel Carbonell. Editorial Porrúa, México 2005.

La materia a desarrollar relativa al control político, nos ubica en un punto medular del trabajo de investigación en desarrollo, ya que si bien, han quedado establecidos los elementos, principios y engranes que soportan el andamiaje del Estado Federal, resulta indispensable, retomar en forma breve los elementos históricos, políticos, ideológicos y sociológicos que ha experimentado nuestro país en su ardua transformación.

El punto histórico medular de instauración de mecanismos de control constitucional del poder político se encuentra soportado en el texto mismo de la Constitución Política de 1917, considerada como el parte aguas del constitucionalismo contemporáneo, el cual no es de ninguna manera ajeno a las ideas de la Revolución Francesa, pues se ha buscado a toda costa establecer límites y mecanismos de control al ejercicio del poder, tras una continua experiencia desalentadora de represión e inexistencia de respeto a los más elementales derechos humanos del hombre.

En nuestro país la experiencia histórica no ha sido desvinculada de los motivos políticos, en estos términos, debido a la permanencia de un partido único en el poder, (PRI), el sistema político hacía que los mecanismos de control realmente nunca fueran ejercitados, llevando a poner en tela de juicio su eficacia y hasta su existencia.

Para el Doctor Jaime Cárdenas García, al abordar el tema, afirma que: *"Además de la pacificación entre las élites, el partido ha tenido como función, desde su nacimiento en 1929, ser un medio para legitimar electoralmente a las autoridades en un clima de nula o de semi competencia política. Este clima se explica en gran medida por que el partido tuvo y ha mantenido un objetivo fundamental: el de la inclusividad, el de corporatizar a los sectores de la sociedad que potencialmente hubiera significado, de ser más independientes y de no haberse logrado la cohesión, la posibilidad de disenso real, y probablemente la creación de fuerzas y partidos políticos que hubiesen participado activamente en la arena electoral y política. El partido oficial incluyó en él a los más importantes sectores de la sociedad con la expresa finalidad de controlarlos."*⁶¹

El autor pugna en su obra por establecer las bases para reconocer y aceptar que nuestro país no puede ser considerado con un régimen democrático, entendiendo por democracia la suma de tres características; 1) competencia en igualdad de circunstancias entre distintas elites políticas por el favor del electorado, 2) la determinación de cual elite gobernara se realiza a través de elecciones libres, imparciales, periódicas y transparentes; 3) el respeto y garantía de los derechos humanos, considerando que la tipología del régimen mexicano, se enmarca dentro del autoritarismo, justificando el Doctor Cárdenas que: *"En cuanto a la primera característica, puede decirse que no existe competencia política en igualdad de circunstancias entre elites: el PAN no puede acceder a la disputa por el poder fundamental que es la presidencia de la República; una de las fuerzas políticas, el PRD. Ha estado excluida del acceso al poder, y los mecanismos jurídicos y no formales siguen favoreciendo al PRI sobre los demás partidos. La segunda característica de un concepto de democracia mínimo tampoco resulta verificable, en principio, por que las actuales reglas de competencia electoral no son aceptadas por las principales fuerzas, son cuestionadas, y en ese sentido, hay sospecha sobre la transparencia e imparcialidad"*

⁶¹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Transición Política y Reforma Constitución en México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2005 página. 65.

*de las elecciones. En cuanto al tercer elemento, aunque hubo una importante reforma constitucional y legal en este sexenio para garantizar los derechos humanos, esos mecanismos son endeble, dependen del Ejecutivo y no protegen todos los derechos humanos, pues en el campo estrictamente político no hay un mecanismo procesal de carácter constitucional que proteja de manera directa los derechos electorales.*⁶²

En los términos antes anotados y para el autor no se puede considerar al Estado Mexicano con una forma de gobierno democrática, realidad que es aprovechada por muchos doctrinarios quienes definen en consecuencia a nuestro País con una forma de gobierno autoritaria y no represiva, para algunos otros se le debe considerar como un sistema centralista, estatista, incluso con rasgos corporativistas, derivado de la manipulación de fuerzas que en la presidencia se da, sin embargo el propio autor recoge la teoría desarrollada por Daniel C. Levy, para quien, *..." el autoritarismo mexicano, tiene mucho de institucionalización, de tolerancia, de formas y de pactos; características estas de un régimen democrático. Sin embargo, México fracasa en su consideración democrática por tres razones: a) carece de una importante competencia entre los grupos, aunque ésta tiende a aumentar; b) las elecciones no se realizan de manera limpia y justa; c) las libertades civiles y políticas con las que se cuenta son insuficientes para garantizar la integridad de la competición y participación... las notas distintivas son ...las relaciones con la sociedad se aproximan al corporativismo mas que al pluralismo, aunque hay una tendencia al nacimiento de nuevos grupos no controlados por el Estado; que la centralización significa la centralización de casi todo el poder en el presidente; que el sistema electoral no permite la libre y justa competencia, pues el partido hegemónico no tolera genuinos desafíos; y que el papel de las elecciones no es seleccionar los partidos, líderes, sino más bien ofrecer esperanza, demostrar la capacidad de movimientos del régimen, y renovar el apoyo al mismo.*⁶³

Tres son los elementos considerados por el autor como los mecanismos de cohesión que dan lugar al autoritarismo mexicano en la época post revolucionaria; la consolidación de un partido único en el poder, la tan criticada figura presidencial y los candados electorales, aunado a estos mecanismos se ha destacada por otros autores la importancia de las normas jurídicas de carácter político, como una limitante al pluralismo en México.

Históricamente la figura presidencial ha ido acompañada de la mancuerna partido-leyes con tintes políticos, y cuya permanencia se justifico en un principio a la luz del aspecto normativo, para posteriormente justificarse mediante un evidente autoritarismo por parte del Ejecutivo Federal.

Los doctrinarios consideran que en nuestro país se gesto un evidente exceso de poder en las manos del titular del Ejecutivo Federal, el cual tenia el control de los otros dos poderes e inclusive de los medios de comunicación, lo que genero desde luego los excesos y desvíos de poder que han repercutido en contra de la figura presidencial, el partido oficial y la propia normatividad, sin embargo debido a la paulatina educación que fue adquiriendo el pueblo mexicano y al despertar social se empezó a fracturar lo que tan

⁶² Ibidem página 59

⁶³ Idem páginas 61 y 62

solidamente se había instaurado en nuestro país como un régimen autoritario-no violento, sin pluralismo y sin democracia.

Para el doctrinario Paramio, Ludof; *"las razones del debilitamiento del régimen autoritario nacional, van ligadas a la pérdida tanto de su legitimidad como de su eficacia. A su legitimidad por que comenzaba a ser más evidente para una población urbana y cada vez mas educada, que un régimen como el mexicano no podía representar ni satisfacer sus aspiraciones. La crisis de los ferrocarrileros en 1958, la de los médicos en 1963-1964, y las de los estudiantes y las clases medias en 1968, son reflejo de esa paulatina pero firme y persistente erosión. En el plano de la eficacia la quiebra del modelo económico de industrialización para la sustitución de importaciones, clave del ESTADO REVOLUCIONARIO, y de su retórica social que permitió al régimen conceder a la población justicia social sin democracia, cimbraron las bases de los apoyos corporatistas tanto de la clase obrera como de los grupos empresariales, prohijados y dependientes totalmente por la acción del régimen. La crisis del Estado propietario y su lógica interna coadyuvó en el cuestionamiento democrático. Lo interesante es que primero, y a diferencia de lo que opinan muchos, fue el debilitamiento en la legitimidad, y después la pérdida de legitimidad por deficiencia e ineficacia."*⁶⁴

El aspecto medular radica en los cambios que a nivel jurídico se instauraron en torno a las atribuciones del ejecutivo, con una tendencia moderada para implementar elementos de control, el doctor Cárdenas Gracia, considera que es dable destacar los medios de control que respondieron a una conciencia de autocontrol ilustrándolos con: *" la creación de la Secretaría de la Contraloría a finales de 1982, el régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos, el llamado sistema de plantación democrática, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la regulación de Delitos electorales, cometidos por funcionarios públicos. Los que nacen del poder Legislativo tienen que ver con facultades muy disminuidas (el control económico y hacendario del Poder Legislativo Nacional) y con la intervención del Senado o de la Cámara de Diputados para la ratificación de ciertos funcionarios públicos. En cuanto a las referidas al Poder Judicial, se traducen en una paulatina independencia de éste en la década de los ochenta, proceso que aún continua. Finalmente, también en los ochentas se inicia un proceso de respeto y fortalecimiento al municipio y a los Estados."*⁶⁵

Ante la importancia del tema relativo al control del poder político, hemos decidido dedicar un capítulo completo para abordarlo a profundidad, pues hasta aquí solo se han plasmado unas cuantas pinceladas respecto al tema, resultando conveniente restacar la conclusión que la doctora Carla Huerta Ochoa, establece en su obra "Mecanismos Constitucionales para el control del poder político", misma que afirma: *" El control se instituye para evitar que la autoridad se exceda en el ejercicio del poder, y no permitir que abusen de sus facultades en perjuicio de los gobernados, manteniendo así el equilibrio de fuerzas entre los Poderes."*

⁶⁴ Paramio, Ludof citado por CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Transición Política y Reforma Constitución en México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2005 página. 75.

⁶⁵ Ibidem.

Por lo tanto, podemos afirmar que el control del poder político es la facultad concedida a los órganos del Estado por el orden jurídico, para que en el curso de su interrelación vigile la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones y la hagan efectivas.⁶⁶

⁶⁶HUERTA OCHOA, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2001 página 56.

Capítulo II Supremacía Constitucional

"La supremacía de la Constitución debe ser jurídicamente garantizada para evitar que los órganos del estado federal, así como los de los estados miembros se extralimiten en sus competencias respectivas. Es útil, además, prever una solución jurídica para los conflictos de competencias que podrían producirse entre las dos categorías de autoridad. Es pues, necesario que sea establecido un órgano para imponer respeto de la Constitución y, eventualmente, para interpretarla."

Georges Burdeau

Tras haber fincado las bases en el capítulo anterior y retomado la necesidad de articular los aspectos históricos, políticos, sociológicos, psicológicos, económicos, etc., con la disciplina jurídica como el eje central de nuestro trabajo de investigación, hemos decidido, abordar el principio de supremacía constitucional, en que se soporta no solo el Estado Federal Mexicano y la Constitución, sino hasta la voluntad del pueblo.

Sabemos que nuestro país ha atravesado por formas de estado centralistas y federalistas, que ambas han instrumentado una política acorde a su permanencia, pero que finalmente el Estado federal en nuestro país se ha convertido en la forma más viable de estructura jurídico política del estado mexicano, que ha logrado incorporar gradualmente los derechos de los diversos grupos sociales que conforman nuestro país, sin embargo para una parte considerable de los especialistas en la materia han dejado sentir una necesidad constante de perfeccionamiento para lograr el anhelado equilibrio de los principios jurídicos de igualdad, justicia y libertad, enarbolados en las garantías individuales, que nuestro país ha acogido, lamentablemente en función de las cruentas luchas armadas y no de una reforma jurídica pacífica, sin embargo el pueblo mexicano, ha exigido el respeto a los principios de autodeterminación y auto limitación y su exigencia ha sido plasmada en la Carta Magna, bajo el concepto de soberanía.

La Constitución como norma suprema de toda la unión, no se limita a ser un documento, en el que se plasmen derechos anacrónicos, como gran parte de los constitucionalistas han razonado, tal es el caso del autor Imer Benjamín Flores Mendoza, cuando afirma: *"...para tener una nueva Constitución es preciso la existencia de la voluntad y participación activa de los individuos, por que de lo contrario nuestro orden social no va a evolucionar satisfactoriamente a lo largo del tiempo. Esta participación debe desembocar en la evaluación, modificación y cambio del conjunto de reglas constitucionales. Esto debe ser lo más conveniente a los intereses de los ciudadanos,*

*quienes deben preferir el cambio dinámico de las reglas a su petrificación”*⁶⁷ pues contrario a lo manifestado por el autor debemos partir de la esencia de la Constitución, concebida en su doble aspecto formal y material, y que nos obligan a entender que es más que el Código fundamental del país, ya que no podemos dejar de lado que en la Constitución se concretizó el anhelo soberano del pueblo mexicano, de hacer comulgar el binomio poder-estado, y de igual manera no podemos dejar de lado la razón relativa a los principios de su creación, mismos que no han dejado de existir, y si por el contrario, la exigencia del cumplimiento de los principios de igualdad, justicia y libertad se ha traducido en un genuino estudio y aplicación del texto Constitucional.

Lo anterior nos lleva a diferir, de las constantes teorías de los constitucionalistas contemporáneos, que se pronuncian a favor de encontrar en la reforma de la Constitución, la solución a todos los problemas por los que atraviesa la sociedad mexicana, incluyendo la deficiente política- económica instaurada por nuestro reciente mandatario, por lo que consideramos muy puntual la afirmación que realiza la doctora Carla Huerta Ochoa, quien sostiene: *“...La vertiginosa rapidez con que se han verificado los cambios políticos en México han producido la impresión de que los mecanismos constitucionales de control son insuficientes, sin embargo, se encuentran previstos en la Constitución de 1917, desde sus orígenes. Esto no es casual, pues ella se encuentra inscrita en el Constitucionalismo moderno que, desde la Revolución francesa, ha pugnado por limitaciones y controles en el ejercicio del poder. Sin embargo, la manera en que operaba el sistema político hacia que estos mecanismos de control prácticamente nunca fueran ejercitados, limitando así su eficacia. Son las nuevas condiciones políticas las que están generando el medio propicio para que los esquemas constitucionales de control, quizás por primera vez, operen en México de manera eficiente...”*⁶⁸

Con lo anterior sentamos las bases indispensables para abordar el tema de la supremacía Constitucional, mismo que no puede ser desvinculado del concepto soberanía y estado federal, pues ellos debidamente asimilados permiten el desarrollo del presente capítulo y si bien en el capítulo anterior, se ubico la supremacía Constitucional como uno de los principales elementos del Estado Federal, también lo es que la idea relativa a que *“... la Supremacía de la Constitución deriva de considerarla como norma fundamental, de todo orden jurídico, el cual se encuentra, de una u otra manera, sometido a la Constitución y al hecho de que ninguna autoridad del Estado tenga poderes o facultades más allá de lo establecido por la Constitución”*⁶⁹, sería válida, solo si se partiera de un criterio estrictamente jurídico, y como ya quedo anotado, La interpretación que se debe dar a las instituciones y elementos que integran el Estado Federal Mexicano, no deben ser desvinculados de los aspectos políticos, históricos, sociológico, psicológico y económicos,

⁶⁷ FLORES, Mendoza Imer Benjamín , “Revista boletín mexicano de derecho comparado”(Reflexión sobre la defensa y la ingeniería Constitucional en México), nueva serie año XXXI numero 93 septiembre-diciembre de 1998.” Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998 página. 631.

⁶⁸ HUERTA, Ochoa Carla, “Mecanismos Constitucionales para el control, del poder político.” Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001 página. 11

⁶⁹ OSORNIO, Corres Francisco Javier, et al , “Diccionario Jurídico Mexicano” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México 2004, tomo P-Z página. 3601.

que dan forma a nuestro trabajo de investigación.

El principio de supremacía Constitucional, vinculado indiscutiblemente al Estado Federal, nos conduce a entenderlo como un conjunto de normas superiores que no solo regulan la vida jurídica de una colectividad, sino que regulan el aspecto orgánico y la forma específica que la comunidad ha de respetar, buscando en todo momento otorgar una estabilidad política en el tiempo y en el espacio, y cuyos conceptos dogmáticos se elevan al rango de garantía individual con amplia permanencia e intemporalidad. El valor superior de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos obliga a vincularla con el elemento soberanía, entendiendo por este último el principio inmutable de auto determinación y auto limitación del pueblo, principio que se encuentra plasmado y recogido en el máximo ordenamiento jurídico y político, denominado Constitución y cuyo desarrollo a continuación se aborda.

2.1 Análisis del concepto de soberanía, contenido en los artículos 39, 40, y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Concepto doctrinal cuyo origen se sitúa en un momento histórico específico, la soberanía es aun el eje que articula el discurso entre las naciones. La realidad nos obliga a admitir que su formulación tradicional resulta insostenible; la evidencia empírica se acumula en el sentido de que muchas de las decisiones fundamentales escapan a esa potestad única. Al mismo tiempo, el mundo difícilmente podría funcionar sin este concepto, que resulta “un artificio imprescindible para la convivencia internacional.”

Sergio López Ayllón.

Los diversos doctrinarios parten de la acepción del concepto soberanía para explicarla y desarrollarla, por lo que siguiendo esta directriz, habremos de recoger que la palabra soberanía deviene de la voz, “soberano, del latín *superanus*, *súper*: sobre, encima. La idea de soberanía es un concepto polémico, tal y como lo afirmo Jellinek. La soberanía nació a finales de la edad media, como el sello distintivo del Estado Nacional, la soberanía fue el resultado de las luchas que se dieron entre el rey francés y el imperio, el papado y los señores feudales. De esas luchas nació un poder que no reconocía a otro superior y por encima de él.

*La soberanía es la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Herman Héller, es "aquella unidad decisoria que no esta subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz"*⁷⁰.

En los términos antes transcritos, vislumbramos la posición teórica de la acepción soberanía, indiscutiblemente vinculada al elemento poder e influida por el momento histórico de gestación, que, históricamente pudiéramos ubicar en nuestro país, en el momento mismo de separación de los conceptos iglesia y estado, que solo cobro vigencia e importancia a partir del periodo juarista. Con ello en nuestro país el Estado Federal adquiere su calidad y cualidad de soberanía hasta el momento mismo en que se da la unidad entre los elementos gobierno, territorio, población y soberanía, creando la noción de estado como un eje de articulación del sistema mundial contemporáneo.

Si bien resulta importante subrayar que, la soberanía no puede ser desvinculada del momento histórico en que se gesta, también ello obedece a la conformación misma de estado moderno, quien surge del sistema complejo de señoríos de origen feudal (poli céntrico), a una organización territorial sobre la cual se ejerce un poder unitario y centralizado, implicando en esta concepción las hipótesis básicas, sobre las cuales se organiza la acepción de estado moderno y que pudiésemos reducir en tres, la organización territorial, el poder soberano traducido en ejercicio monopólico de este y la identidad cultural, supuestos e hipótesis que abordaremos en forma breve para su mejor comprensión.

La organización territorial.

El estado moderno reunió los distintos segmentos territoriales que originariamente se encontraban subordinados a diversas potestades, engendrando la unidad como un elemento y se construyo una entidad única, logrando con ello la unificación territorial como uno de los elementos fundamentales de la creación del concepto Estado moderno.

La importancia de la organización territorial es recogida por el doctrinario Zippelius, Reinhold, cuando afirma "*...el Estado moderno es ante todo una "corporación territorial", pues su territorio es el "espacio dentro del cual pueden ejercerse(sus) facultades de regulación."*"⁷¹

La existencia de un territorio delimitado implico necesariamente la aparición de un poder homogéneo y cuyo resultado evolutivo termino en la consolidación del estado absolutista con un poder interno. Durante este proceso de gestación se delimito el ámbito espacial en el cual se ejerció el poder del Estado, también entendido como ámbito de dominación soberana, lo que el autor Zippelius explica desde el punto de vista jurídico, "*el*

⁷⁰ CARBONELL, Miguel, coordinador. "Diccionario de derecho Constitucional" Editorial Porrúa , e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México , México 2005, página. 553.

⁷¹ ZIPPELIUS, Reinhold, citado por LÓPEZ Ayllón Sergio, " Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México." Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997, página. 29.

*escenario que equivale al ámbito espacial de las normas, el cual supone la capacidad exclusiva de realizar actos de soberanía, pero también que los actos del Estado estén limitados a su territorio*⁷².

La acepción del elemento territorio conlleva a vincularlo con el espacio de dominación exclusivo delimitado a través de fronteras geográficas, que permiten la implantación de un régimen de gobierno como parte de la conformación del Estado moderno y ello supone que al encontrarse sujeto el poder a que este sea ejercido dentro del territorio del Estado, no podrá existir un poder ajeno al territorio de aplicación, evidenciando una perspectiva interna que se traduce al ámbito de aplicación del poder dentro del territorio del estado, es decir sujeto a su autoridad.

El poder soberano.

Resulta histórica y jurídicamente aceptable la teoría de que el elemento del poder soberano como conformador del Estado moderno, requirió de la centralización del ejercicio del poder en una instancia superior, lo que la mayor parte de los constitucionalistas consideran teóricamente *"única y exclusiva."* El concepto de soberanía permitió la consolidación del concepto Estado moderno que lo llevaba a la concentración efectiva y hasta monopolio del poder, su respuesta obedece a una evolución histórica que surgió en función de la confrontación entre la organización medieval, la iglesia y el imperio, todas estas entidades reclamaban el principio de supremacía, sin embargo los diversos factores que se congregaron para el surgimiento del Estado moderno, permitió la consolidación de los Estados que se conformaron en unidades evidentemente organizadas y soportadas en la acción de un poder soberano.

La visión clásica del concepto soberanía, será brevemente abordada en sus aspectos internos y externos de esta.

Aspecto interno de la teoría clásica de soberanía.

La soberanía en un sentido lato sensu, debe ser entendida como la última instancia de poder en una sociedad política, complementando esta acepción se encuentran las corrientes que consideran a la soberanía como el poder de autodeterminación y auto limitación de un pueblo. Apoyados en las teorías de Juan Jacobo Rousseau, se identifica a la voluntad general con la confianza depositada en el poder legislativo por el pueblo, para que con ello se establezca las bases de la concepción del gobierno democrático al afirmar: *"cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y recibimos en cuerpo a cada miembro como parte indivisible del todo."*⁷³

⁷² Ibidem.

⁷³ ROUSSEAU citado por LÓPEZ Ayllon Sergio, "Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México." Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997, página. 31.

En la corriente rescatada por Bodin, se enumeran los elementos del poder del soberano cuando afirma: *"estos son; decidir la guerra y la paz; nombrar los oficiales y los magistrados, acuñar moneda; suprimir impuestos; conceder gracia y juzgar en ultima instancia. Si el ejercicio de estas prerrogativas se debilita, entonces el soberano legal, a pesar del monopolio de la ley, es reducido a la impotencia."*⁷⁴

Recapitulando la vinculación que existe entre el elemento soberanía en la conformación del Estado y su relación con la finalidad primordial de este, que es la estabilidad de una sociedad que conviva organizadamente en un marco de paz y seguridad jurídica, debemos entender que para la realización de este fin supremo del Estado se debe sobreponer el poder estatal a un en términos coactivos para lograr la persecución de este fin.

Externas.

Los diversos autores constitucionalistas establecen la necesidad de vincular los elementos del Estado, con los ámbitos del derecho internacional, y siguiendo la tesis retomamos desde el punto de vista externo de la acepción de soberanía, que apoyados en el concepto de territorio como elemento de un Estado, no pueden ejercerse ni competencias jurídicas ni poderes soberanos, distintos a los del propio Estado. Sin que ello sea óbice para que entendamos que los Estados desde el punto de vista internacional gozan de una igualdad teórica para generar derechos y obligaciones internacionales e independientes de sus elementos internos.

Lo anterior nos permite comprender, que la soberanía, no es un elemento localista de la conformación del Estado moderno, sino que se convierte en la columna vertebral del respeto en las relaciones internacionales de los distintos estados, sin afectar o se desvirtuar su propia naturaleza.

La Soberanía debe ser entendida mas que como un concepto, como una teoría para explicarla y entenderla, pues mas allá de un poder soberano, es indiscutiblemente el elemento que permite la conformación del Estado federal y que históricamente responde aun momento político, jurídico y social, por el que atravesaba nuestro país en el régimen Juarista, evidentemente influenciado por las ideas humanista y revolucionarias de Francia, respecto a la conformación de su propio régimen de gobierno.

La teoría de la soberanía al tener inmersos los principios de autodeterminación y auto limitación, nos permite asimilar que esta potestad que le es connatural al pueblo, le permite decidir libremente la forma jurídica, política, sociológica, cultural y económicamente como organizara su interacción como sociedad, por ello requiere darse un documento que históricamente permita contener y observar las reglas del juego, documento que tiene la calidad jurídica de supremacía y de ser un ordenamiento que no se limita a establecer el aspecto jurídico de organización de un estado sino que establece

⁷⁴ BODIN, citado por LÓPEZ Ayllón Sergio, " Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México." Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997, página. 32.

esa voluntad soberana para elevar a un rango de respeto internacional y superior, los derechos humanos o garantías individuales, documento que responde al nombre, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nuestro país.

En tales términos al haberse abordado a profundidad en el capítulo primero del presente trabajo de investigación los conceptos de Estado federal y antecedentes históricos del federalismo en nuestro país, podemos llevar de la mano al lector para establecer una primera conclusión respecto al lugar estratégico que ocupa la Constitución dentro del Estado Federal Mexicano, derivado de su calidad de Ley fundamental en la que se establece no solo facultades y lineamientos competenciales, sino los cometidos y funciones de los ordenes de gobierno, y encontramos específicamente en la redacción de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el elemento Soberanía como parte medular del pacto federal.

Análisis del concepto de soberanía, contenido en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El carácter polémico del elemento soberanía resulta una constante entre los diversos especialistas de la materia, cuando pretenden abordar el tema, sin embargo y con la finalidad de no polemizar en el tema, procuraremos desarrollarlo de la manera mas objetiva posible.

El elemento soberanía es el cimiento en donde se soporta la organización constitucional, tal y como lo refiere el texto mismo de la ley suprema en sus artículos 39, 40 y 41.

El célebre Constitucionalista Felipe Tena Ramírez⁷⁵, otorga una distinción particular a los tres primeros artículos referidos en el párrafo anterior, cuando los vincula como las variantes que introduce nuestro sistema constitucional más apegado al modelo constitucional europeo, y así formula un análisis interesante de dichos preceptos constitucionales.

El autor en cita infiere que: *"... cuando nuestra constitución dice en el primer párrafo del artículo 39 que " la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo", asienta una verdad parcial, que el glosador debe completar diciendo que esa soberanía se ejerció mediante el Congreso Constituyente que dio la Constitución, la cual es desde entonces expresión única de soberanía."*⁷⁶

⁷⁵ El autor Felipe Tena Ramírez, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", formula una conclusión interesante acerca de la similitud que guardan los sistemas constitucionales americano y europeo con el adoptado en nuestro país y así afirma: "... no cabe duda, por lo visto, que nuestro sistema constitucional es imitación fiel del norteamericano en cuanto a la primacía del Constituyente y de su obra sobre los poderes constituidos y su actividad. Más a pesar de ello, hay en nuestra Constitución tres artículos que no figuran en su modelo y que parecen introducir en el sistema adoptado algunas variantes del europeo." Visible en las páginas 18 y 19.

⁷⁶ Ibidem pág.19

La inferencia antes transcrita, nos obliga a retomar brevemente, el tema del Poder Constituyente originario.

Consideramos que la autora Martínez- Peña, expone de una manera extremadamente puntual el tema cuando afirma: "*...el Poder Constituyente Originario no esta formalmente regulado en la Constitución Federal. La doctrina y la historia constitucional mexicanas indican que su actuación, para la emisión de actos-regla supremos, opera mediante una única asamblea, elegida especialmente al efecto, la cual es soberana en lo formal y en lo material. El poder Constituyente derivado está formalmente integrado, en el marco del pacto federal, por la voluntad convergente de la Federación (voto con mayoría de dos tercios de presentes de ambas cámaras del Congreso de la Unión) y de la mayoría de los Estados miembros (voto de la mayoría de las legislaturas).*" ⁷⁷

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos establece lo siguiente:

"Artículo 39.- La Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Con la finalidad de hacer coincidir los diversos análisis que han realizado los doctos en la materia, iremos desmenuzando los elementos que integran la redacción del artículo en cita y para lo cual partiremos en principio de la puntal aportación que nos ofrecen los doctrinarios Jorge Carpizo y Miguel Carbonell, cuando realizan el estudio de la soberanía y del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y previa su transcripción, concluyen lo siguiente:

"Al concepto de nación se le otorgo un significado esencialmente conservador; lo usaron los contrarrevolucionarios franceses y los monárquicos de aquel entonces. La nación, entendían esos pensadores, era la historia del país, la cual tenía el derecho de permanencia, de impedir cualquier movimiento violento que pudiera romperla. Quizá de esa fuente conservadora surgió el actual párrafo 1 del artículo 2º. Constitucional que dispone que "la Nación mexicana es única e indivisible.

En cambio, la noción de pueblo es el pensamiento de Rousseau, es la idea de la Revolución francesa, es la idea de la libertad, es el anhelo de los hombres por alcanzar la felicidad y realizar un destino."⁷⁸

Los célebres Constitucionalistas concluyen que la redacción del artículo 39 de la constitución, no obedece a la concepción histórica francesa, sino que se apega a las teorías de Rousseau, de identidad de nuestro país como una nación que respeta su pasado y que apoyado en este se proyecta al futuro.

⁷⁷ CORTIÑA, Pelaez, León y Cols. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa , México, 2000, página 106.

⁷⁸ CARPIZO Jorge, CARBONELL, Miguel. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México 2005, paginas 26,27.

Ahora bien y desde nuestro punto de vista, nos permitimos hacer un comentario en relación al espíritu de la redacción del artículo 39 de la Constitución, sumándonos a las teorías que distinguen los términos de nación y pueblo, los cuales no deben ser apreciados en forma idéntica, pues, las dos primeras palabras empleadas por el Constituyente, lo son la soberanía nacional, ello nos lleva a entender que este poder omnímodo, le es connatural al ser humano en forma individual, y que al estar reunidos en una colectividad, la suma de esos poderes individuales nos permite llamarlo soberanía nacional, partiendo de la idea de libertad como otro de los elementos inherentes al ser humano, por lo que si el hombre nace libre y su unión con otros hombres se realiza con la finalidad de dar satisfacción a todas sus necesidades, es por lo que la suma de esas libertades y poder absoluto de determinación y decisión con los que cuenta cada hombre se entienden contenido en lo que se conoce como soberanía nacional, robusteciendo el concepto con los aspectos políticos, sociológicos, psicológicos e históricos, que le son comunes.

Por ello, la redacción de la primera parte del artículo 39, en análisis, establece: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo", lo que nos obliga a analizar las palabras residir, esencial y originario y lo haremos apoyados en los autores citados:

Los constitucionalistas Carpizo y Carbonell citan en forma exacta y puntual la aportación que realizó uno de los constituyentes de la ley suprema de 1857, de nombre José María, Castillo Velasco y la cual nos arrojan mayor luz en función de la finalidad del concepto en estudio, cuando este último afirmó:

*"La soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de su derecho.... Reside, dice el artículo constitucional, y no residió, por que aunque para el establecimiento de un gobierno delega al pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que esta reside constantemente en el pueblo."*⁷⁹

Para el reconocido doctrinario Felipe Tena Ramírez, la exposición del tema soberanía y la omisión en la redacción del artículo 39 de la Constitución, lo lleva a concluir en aspectos importantes para la explicación y contenido del resto de los artículos en análisis, al afirmar: *"El acto de emitir la Constitución significa para el pueblo un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no está determinado por determinantes jurídicos, extrínsecos a la voluntad del pueblo. En los pueblos en los que no se tolera la apelación directa al pueblo, el acto de autodeterminación representa la única oportunidad de que el titular de la soberanía la ejerza en toda su pureza e integridad."*⁸⁰

⁷⁹ CASTILLO-Velazco, José María, citado por CARPIZO Jorge, CARBONELL, Miguel. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México 2005, página 27.

⁸⁰TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 2005, página 10.

El autor en cita, realiza una exposición profunda de los elementos soberanía, constitución, y supremacía, todos ellos concatenados e indiscutiblemente vinculados en la distinción que debe observarse entre el Poder Constituyente y el poder Constituido, pues se debe partir de la base que la soberanía del pueblo o también llamada popular, se expresa y plasma en la Constitución, la cual al contener, regular, crear y organizar a los poderes afianza su calidad de Supremacía.

Así apoyados en dicha teoría podemos retomar la conclusión que hace el autor en cita; *“De esta suerte los poderes públicos creados por la Constitución no son soberanos. No los son en su mecanismo interno, por que la autoridad esta fragmentada (por virtud de la división de poderes) entre los diversos órganos, cada uno de los cuales no tiene sino la dosis y la clase de autoridad que le atribuyó la Constitución; ni lo son tampoco en relación a los individuos, en cuyo beneficio la Constitución erige un valladar que no puede salvar arbitrariamente el poder publico. A tales órganos no le es aplicable, por tanto, el atributo de poder soberano.”*⁸¹

Para los autores Miguel Carbonell y Jorge Carpizo, concluyen que: “La soberanía nacional reside en el pueblo, en el pueblo de Rousseau, en el pueblo que trabaja para su felicidad. Y reside “esencial y originariamente.” “Originariamente” quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo; aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, por que uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad.

Y lo hace de manera “esencial” porque en todo momento el pueblo es soberano; nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando. Ante tal imposibilidad de reunirse personalmente y de decidir todas las cuestiones que afectan la vida de la nación, el pueblo nombre a sus representantes.”⁸²

Finalmente cuando se plasma en el texto del artículo 39 Constitucional que “el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, dicha frase la vinculan los autores en cita a la redacción del artículo 135 de la Constitución, y se constriñe la alteración o modificación al procedimiento contenido en el artículo 135, esto es, se encauza según los autores la modificación del gobierno por virtud de los causes legales a través de la forma prescrita por la propia Constitución, sin dejar de pronunciarse sobre la posibilidad que ellos llaman meta jurídica, también conocida como derecho a la revolución.

⁸¹ Ibidem.

⁸² CARPIZO Jorge, CARBONELL, Miguel. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México 2005, pagina 28.

Análisis del concepto de soberanía, contenido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El texto del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra redactado en los siguientes términos: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”*

Tal y como se encuentra redactado el precepto constitucional el autor Jorge Carpizo lo ha interpretado de la siguiente manera: *“...el pueblo en ejercicio de su soberanía construye la organización política que desea darse. Su voluntad decide su Constitución Política, y en la propia ley fundamental precisa qué características tendrá la república, en el sistema representativo y el régimen federal que está creado. La notas que configuran el sistema democrático se encuentran en toda la Constitución, pero además, está definido, en su artículo 3º, como ya asentamos que se entiende por democracia.”⁸³*

La redacción en el texto del artículo constitucional en análisis, no ha escapado a la crítica y controversia por parte de los expertos en la materia, tal es el caso del celebre Constitucionalista Felipe Tena Ramírez, quien sostiene : *“...es en esos artículos 40 y 41 donde se introduce en nuestra Constitución un léxico espurio, bajo el influjo de doctrinas incompatibles con la organización de los poderes, que sobre la base de facultades estrictas establece la técnica total de la Constitución.”⁸⁴*

Si bien resulta importante abordar la diferencia entre los conceptos soberanía y autonomía, partiremos del análisis de los conceptos república, democrática, federal, en el orden citado por el Constituyente, para posteriormente abocarnos a los mal llamados estados soberanos.

La importancia de los elementos: república, representativa, democrática y federal, es abordada por la mayoría de los Constitucionalistas al enmarcarlos como la forma de gobierno que adopta el Estado Federal Mexicano.

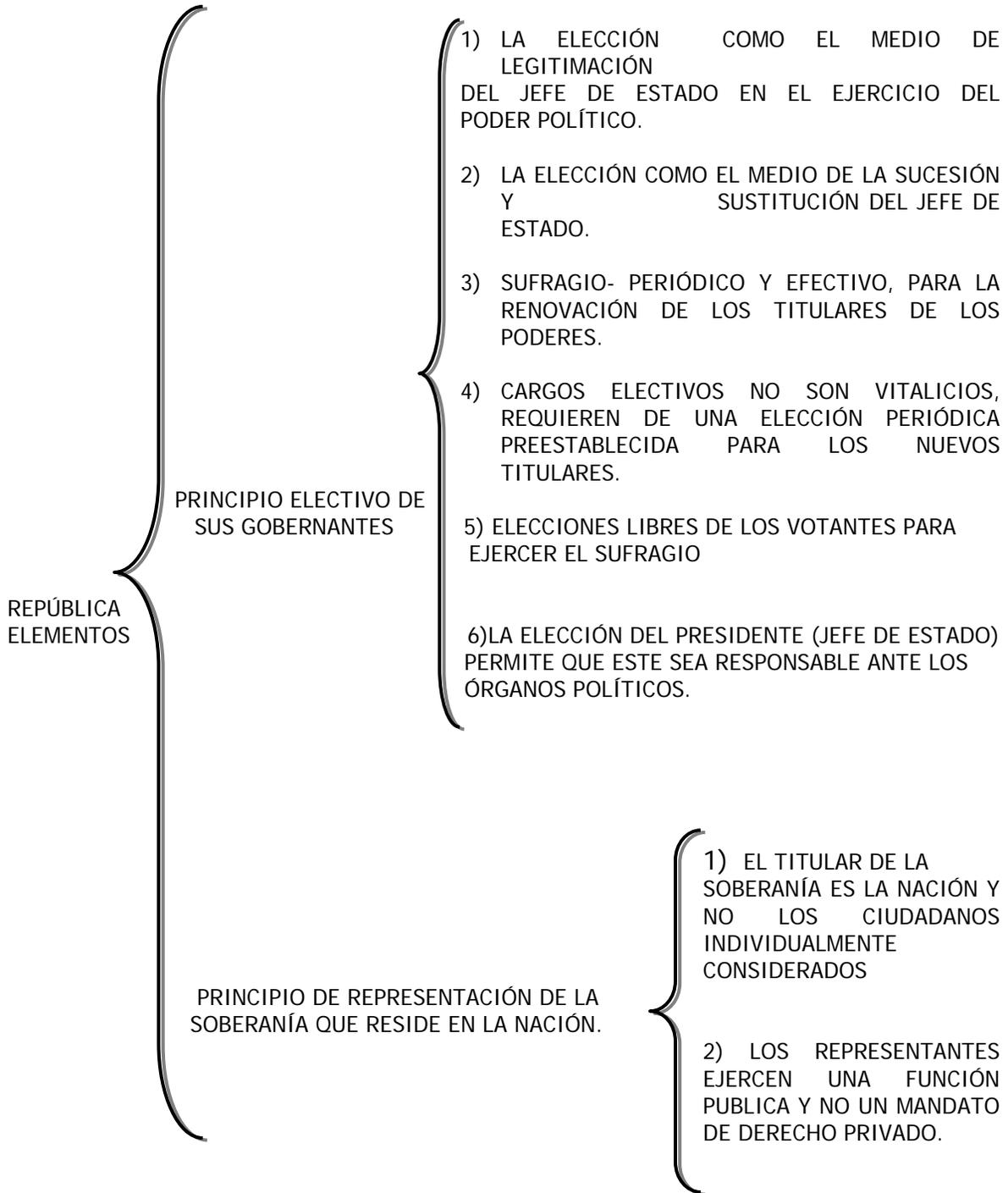
Para establecer una conceptualización de la República, según el diccionario de Derecho Constitucional, se debe *“partir de la determinación de sus elementos y considerarla así como una forma de gobierno cuyas características están dominadas por los principios electivos de sus gobernantes y de representación de la soberanía que reside en la nación.”⁸⁵*

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ TENA; op. cit., pág.20

⁸⁵ Carbonell, Miguel, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE México, México 2005, pág. 530.

Interesante resulta lo expuesto por el doctrinario Manuel González Oropeza⁸⁶, quien expone el tema de la República y para lo cual nos permitiremos ilustrarlo con el cuadro sinóptico, que a continuación se detalla:



⁸⁶ Ibidem.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en los comentarios que realiza a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contribuye notablemente al enriquecimiento de la exposición de los elementos república representativa y así concluye que: *“La naturaleza de república representativa se inscribe en la idea de que todo el pueblo no puede, a la vez, ejercer su soberanía y que, en consecuencia, necesita nombrar representantes que decidan por él y para él. La república representativa significa que la colectividad, dueña de su propio destino, transmite a los representantes, que pueden serlo por distintos títulos, la capacidad de decidir.”*⁸⁷

Robusteciendo la trayectoria de exposición, el tratadista Felipe Tena Ramírez, en igualdad de circunstancias expone el desarrollo del concepto república, partiendo en principio de las características históricas que lo involucran y así afirma que: *“ El término “república” ha tenido a través de los tiempos las denotaciones más disímolas, desde la muy general que engendro en Roma su etimología (“cosa pública”) hasta la particular y muy concreta que le dio Maquiavelo, al oponerse conceptualmente la república a la monarquía. Consideramos que en este ultimo sentido emplea el vocablo nuestra Constitución.”*⁸⁸

De igual manera el autor en cita, expone el tema del gobierno republicano, partiendo de los elementos de distinción con el gobierno monárquico y así distingue el primero del segundo, como la forma de gobierno cuyo Jefe de Estado no es vitalicio, si no de renovación periódica mediante consulta al pueblo, subraya como otro de los elementos de distinción la consulta popular, así como la aptitud del designado y no su nacimiento, la denominación también juega un papel distintivo, ya que en la primer forma de gobierno se le denomina presidente o jefe de estado y en la segunda rey, emperador o monarca.

El autor prepara el camino para la explicación del segundo de los conceptos que destacan en la redacción del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al sostener que; *“ la doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo de supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia.”*⁸⁹

En tales términos, toca el turno al elemento democracia, el cual debe ser entendido y explicado en su vinculación con los otros dos elementos, ya que *“la propia Constitución plantea cual es la manera en que habrá de representarse la voluntad del pueblo mexicano, al decir que la Republica será democrática.”*⁹⁰

⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Tomo II Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2006, pág. 193.

⁸⁸ TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 2005, pagina 87.

⁸⁹ Ibídem pág. 88.

⁹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Tomo II Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2006, pág. 193.

El término democracia, debe ser entendido más allá de su carácter de valor agregado, y de su cualidad conflictiva que se desarrolla desde los puntos de vista de los debates teóricos y políticos, ya que se eleva al rango constitucional como uno de los elementos concatenados del término soberanía.

Recogiendo los cometarios que se realizan por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *"la palabra democrática implica, por su origen etimológico, el poder del pueblo. Si las cuestiones que atañen a toda comunidad deben ser resueltas por ella misma, que es el concepto de república, y en el entendido de que no toda comunidad puede participar a la vez en las decisiones y de debe nombrar representantes, de lo cual se desprende el adjetivo de representatividad; la manera de nombrar a esos representantes resulta definitoria del término democrática; quiere decir que el pueblo debe manifestar su voluntad mediante el voto para que sus representantes obtengan legitimidad y tengan la capacidad de resolver por todos como una voluntad conjunta de la república."*⁹¹

La democracia, es un concepto que se encuentra influido de dos elementos fundamentales; la libertad individual y la coacción social, y al armonizar ambos conceptos es como se puede sostener la materialización de la democracia.

Para el autor Felipe Tena Ramírez, considera que: *" mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aún uniéndose a los demás, se obedezca así mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De este modo el poder de mando persigue por objeto en donde ejercitarse el mismo sujeto en donde se origina. "Políticamente libre – explica magistralmente Kelsen- es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos."*⁹²

El régimen democrático se caracteriza por la existencia del fenómeno de "auto dominación", que involucra la coincidencia de las voluntades individual y la total del Estado.

El autor en cita rescata la necesidad de aclarar que la democracia como tal no se da perfecta en la practica, ya que se encuentra con un obstáculo, pues si bien todos sin excepción se encuentran sometidos al poder y voluntad del Estado, no todos son sin excepción los que participan en la elaboración de esa voluntad y ese poder.

Sin embargo concluye el doctrinario que *"a falta de unanimidad, la democracia admite como expresión de la voluntad general la voluntad de la mayoría."*⁹³

⁹¹ Ibidem .

⁹² TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 2005, pagina 90.

⁹³ Ibidem.

El tema de la democracia, resulta ser apasionado y profundo sin embargo, nos limitamos a enriquecer el presente trabajo, retomando los seis elementos fundamentales que caracterizan a toda democracia según el autor Norberto Bobbio; "...1) *todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, religión condición económica, sexo, etcétera, deben gozar de los derechos políticos, o sea, del derecho de manifestar a través del voto su opinión y/o de elegir quien la exprese por ellos; 2) el sufragio de cada ciudadano debe tener un peso igual al de los demás (Debe contar por uno); 3) todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos deben ser libres de votar de acuerdo con su propia opinión formada libremente, es decir. En el contexto de una competencia libre entre grupos políticos organizados; 4) los ciudadanos deben ser libres también en el sentido de han de ser puestos en condición de seleccionar entre opciones diferentes; 5) tanto para las decisiones colectivas como para las elecciones de representantes vale la regla de la mayoría numérica; 6) ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría (en particular el derecho de convertirse, en paridad de circunstancias, en mayoría).*"⁹⁴

Por tanto la democracia es un régimen de gobierno que se legitima con la voluntad general, ejercida mediante el sufragio, en el que se otorgue igualdad a los participantes.

Finalmente el Constituyente agregó, el elemento federal a nuestra forma de Estado.

El elemento federal se sumo a la configuración del Estado Mexicano, como una característica de importancia, que se elevó al grado de constituir un elemento de la forma de gobierno adoptada por el constituyente.

Para la mayoría de los autores el concepto federal debe ser comprendido como una distribución territorial del poder. *"El sistema Federal, en el fondo, conciliaba para México las dos tendencias, la necesidad de un gobierno central fuerte y el reconocimiento de los poderes locales arraigados en función de las distintas necesidades e incluso intereses de las diferentes áreas del país...El Federalismo mexicano, aunque no se haya entendido suficientemente, es una suerte de conciliación entre Estado nacional y feudalismo en la versión de este que se desarrolló durante la Colonia."*⁹⁵

La explicación, del elemento federal, incorporado al texto constitucional es remontado, por los autores en cita, a la creación de las diputaciones provinciales y a la necesidad de permanecer unido por un "instinto de conservación", sin embargo concluyen que el origen genuino del federalismo mexicano lo constituye el hecho de "dejar al poder nacional una capacidad de decisión en áreas que no invadieran los intereses concretos de las localidades dominadas por poderes inveterados."⁹⁶

⁹⁴ Bobbio Norberto, citado por Pedro Salazar Ugarte, en su comentario al artículo 41 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Tomo II Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2006, pág. 207.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ Id.

Al haber destinado todo el primer capítulo a los aspectos históricos y doctrinales del federalismo⁹⁷, consideramos innecesario ahondar por el momento en la explicación y análisis de este elemento, por lo que ahora sí, abordaremos los tan conflictivos temas de la soberanía de los estados.

El texto del artículo 40 en análisis, ha suscitado una polémica interminable, específicamente cuando en su redacción se establece: "*.. Compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*"

Para profundizar en el tema, retomaremos varios de los elementos que fueron abordados en el capítulo primero, y así debemos entender que nuestro país se ha organizado como un Estado Federal, desde el punto de vista político-territorial.

Innegable resulta que desde el punto de vista histórico las Constituciones de 1824 y 1857, son las que determinaron las bases en la adopción del sistema Federal, como el más viable. El punto de conflicto radica en que para gran parte de los autores especialistas en la materia, no se debe otorgar la calidad y elemento de soberanía a los estados que integran la Federación, y al contrario debe otorgarse la característica de autonomía, y así consideran que los estados son libres y autónomos.

Los fundamentos que conducen para considerar a los estados autónomos, estriba precisamente en la calidad y naturaleza del elemento soberanía, partiendo del principio de que la soberanía es única e indivisible, así de que es un poder que no admite ningún otro poder por encima de él. Aunado a lo anterior se debe tomar en consideración que, los estados miembros de la federación pierden totalmente su soberanía y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, esta determinación es conocida doctrinalmente como el surgimiento del pacto federal. El estado federal mexicano, nace de un pacto de estados preexistentes, que delegan facultades en el poder central, reservándose los restantes, de acuerdo con el artículo 124 constitucional.

En esta tesitura el federalismo es concebido como un modelo de organización política de distribución igualitaria de competencias, a favor de los estados, lo que permite un equilibrio entre la Unión y los mismos Estados.

El sistema federal, se robustece en el texto de la Constitución al plasmar las facultades expresas del poder central, legitimando las competencias de principio y las residuales de los estados. Como un federalismo con rigidez normativa, característica que se traduce en la dificultad para reformar el texto constitucional.

Por otro lado existen autores que sostienen la tesis de que la idea del concepto absoluto de soberanía: "*.. es un error ya que ésta solo en un sentido jurídico es un concepto absoluto, pero en su dimensión política siempre, desde su origen, ha sido relativo, y tiene que ver con el mayor o menor poder que ejercen quienes pretenden llevar al cabo sus objetivos de supremacía en una determinada entidad territorial. En el sistema federal, la noción de soberanía aplicada a los estados no es ociosa. La organización*

⁹⁷ Supra capítulo I

territorial heredara del gobierno español permitió formar los estados atendiendo a las particularidades necesidades locales. Cada entidad aspiraba a materializar sus decisiones en su propio ámbito territorial. De este modo, la capacidad decisoria de cada uno de los estados de la republica constituye una forma limitada de soberanía. Y ello no es un contrasentido; la unidad de la republica se conserva prácticamente por esa característica. Cada estado se siente, y muchas veces es, soberano en la decisiones que le competen en su interior... en la practica las cuestiones que al gobierno federal no le interesan decidir por que no se vinculan con el interés colectivo del país y con su seguridad, son dejadas efectivamente a la decisión de los poderes estatales y en este sentido real son poderes soberanos.”⁹⁸

De la anterior tesis diferimos en virtud, de que se esta otorgando un sentido diverso a la naturaleza mismas del concepto soberanía, pues no obstante que se reconoce la subordinación y la limitación de las entidades federativas a la propia federación derivado de este pacto federal, se les pretende atribuir la cualidad soberana, trasgrediendo de igual forma el principio que caracteriza al elemento soberanía, mismo que, se hace consistir, en la supremacía del poder y la indivisibilidad del mismo, lo que no deja lugar a dudas de que los estados de la federación son autónomos y no soberanos como lo pretende la interpretación que se da en transcripción anterior.

De igual forma, disentimos de la teoría sostenida por el autor Eduardo Andrade Sánchez quien interpreta que; *“ la soberanía de los estados es un concepto real, efectivo y jurídicamente útil para fortalecer la toma de decisiones en el ámbito local, y así generar condiciones adecuadas para un mas equilibrado desarrollo regional, el cual resulta indispensable para la evolución de un país, que rebasara los cien millones de habitantes en el siglo XXI.”⁹⁹*

Disentimiento en virtud, de que el autor omite incluir la característica de indivisibilidad del elemento soberanía y de su cualidad de poder supremo, y de aceptar la idea de una soberanía limitada y subordinada, resultaría mas que un contra sentido, una aberración jurídica, doctrinal e incluso política.

Para profundizar en la distinción nos apoyaremos en el concepto de autonomía, y así debemos entender que en términos generales se refiere a la facultad de autodeterminación, es decir de darse leyes asi mismo.

“El concepto de autonomía esta emparentado con el de soberanía, pero no se confunde con el. La autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el estado miembro o entidad federativa, en el estado considerado en general. La soberanía, en cambio es la potestad suprema, dentro del estado, de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física. Implica, una superioridad con respecto a otros poderes internos subordinados. En sentido propio, la soberanía corresponde solamente al Estado en su totalidad; ninguna porción del estado o entidad descentralizada puede llamarse

⁹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Tomo II Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2006, pág. 197.

⁹⁹ Ibidem pág. 200.

soberana, sino en sentido traslaticio o analógico."¹⁰⁰

Por lo anterior la referencia que realiza el constituyente en el texto de artículo 40, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de los estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, ello nos conduce a entender en forma específica que, los estados son libres y autónomos, rescatando el concepto de autonomía regional del estado federado, cuya facultada radica en darse y revisar su propia constitución, facultad que se traduce en la actividad legislativa local.

Al profundizar en las distinciones de las acepciones soberanía y autonomía, podemos válidamente concluir que, más allá de resultar conveniente una distinción doctrinaria de ambos conceptos, la importancia radica en aceptar por parte de los Estados Federados, que los mismos cuentan con una libertad y autonomía otorgada por la Constitución en su ámbito interior y que el único soberano es el pueblo.

Análisis del concepto de soberanía, contenido en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tomando en consideración los aspectos analizados de los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta incuestionable, ahondar en el análisis de el elemento soberanía, contenido en forma expresa en el primer párrafo del artículo 41 de la propia Constitución, y para lo cual en primer término procederemos a la transcripción de todo el artículo en cita, aún y cuando circunscribiremos, el análisis en forma específica al primer párrafo de dicho artículo.

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

La renovación de los poderes Legislativos y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I.-Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho de participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

¹⁰⁰Carbonell, Miguel, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE México, México 2005, pagina 23.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a las que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las administraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tenientes a la obtención del voto los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata interior;

b) El financiamiento público para las actividades tenientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año, y

c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio, propios en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contara en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrara por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinara las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como la relación de mandos entre estos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella pruebe el Congreso General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancias se integraran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. La mesa directiva de casilla estará integrada por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designaran ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales duraran en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El secretario ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las cámaras. Solo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determina la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y listas de electores, impresión de materiales electorales, preparación de jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y de otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores,

computo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará, definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral de la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado."*

En la redacción del primer párrafo del artículo 41 de la Constitución se destacan en forma reiterativa los principios de representación, democracia, federalismo y se destacan los niveles de gobierno y los criterios de competencia, así mismo se reitera el principio de supremacía constitucional.

El primer párrafo del artículo constitucional en análisis, es más un acto de repetición de los principios arriba anotados que una introducción de elementos novedosos. No ocurre lo mismo con el resto de los párrafos que lo integran, sin embargo, al no ser el objeto de análisis del presente trabajo y con la finalidad de no perder al lector de la atención del principio de soberanía como el objeto focal de estudio, tan solo nos permitiremos manifestar que la normatividad constitucional contenida en el artículo 41 relativa a la materia electoral, es considerada en forma unánime por los doctrinarios, como el testimonio de una transformación política e institucional del país, cuyas notas características lo constituyen los temas de consolidación y el desarrollo de los partidos políticos nacionales y la creación de las instituciones encargadas de regular su competencia.

Retomando el análisis, la redacción del artículo 41 de la Constitución Política De los Estados Unidos Mexicanos, cuando se subraya en su redacción que; El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, ello se traduce en el elemento de representación.

Al sostener que el pueblo ejerce, ello se traduce en, que es, precisamente, el pueblo quien valiéndose de la designación previa de sus representantes (Ejecutivo y Congreso), se hará escuchar y ello necesariamente nos lleva también al elemento democracia, refrendando con todo lo anterior la naturaleza democrática de nuestra forma de gobierno y el carácter representativo.

Por otro lado cuando en la redacción del artículo se habla de ámbitos de competencia, Estados y régimen interior, con ello se reitera, el pacto federal, respecto a la distribución de competencias en los niveles de gobierno Federal y Local, para finalmente ratificar el principio de Supremacía Constitucional cuando se establece en la redacción del

artículo; en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Resulta importante resaltar lo que concluye el autor Pedro Salazar Ugarte en relación con el presente análisis, cuando afirma: "De esta forma la Constitución delimita los ámbitos de competencia de los diferentes poderes y restringe el alcance de las decisiones que legítimamente pueden adoptar los poderes constitucionales de las entidades federativas: cualquier decisión local que contravenga lo estipulado por la Constitución federal carece de validez jurídica."¹⁰¹

Resulta importantes aclarar que el texto del artículo es extenso, pero al no ser objeto de análisis en el presente trabajo de investigación omitiremos profundizar en su análisis y llegando al principio medular del presente capítulo, que es la Supremacía Constitucional, preferimos abordarla en un apartado específico dada su importancia, por lo que ha continuación se aborda.

¹⁰¹ *Ibíd*em, página 206

*La redacción de este artículo Constitucional sufrió una reforma y adición, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 13 de Noviembre del 2007, Vid apartado ANEXOS.

2.2 Principio de Supremacía Constitucional

“La supremacía de la Constitución debe ser jurídicamente garantizada para evitar que los órganos del estado federal, así como los de los estados miembros se extralimiten en sus competencias respectivas. Es útil, además, prever una solución jurídica para los conflictos de competencias que podrían producirse entre las dos categorías de autoridad. Es pues, necesario que sea establecido un órgano para imponer respeto de la Constitución y, eventualmente, para interpretarla.

Este órgano debe observar la misma actitud que cualquiera que sea la naturaleza de la autoridad a la que sea imputable la falta cometida a la Constitución, e indiscutiblemente este órgano no puede ser otro que el órgano judicial.

Existen estados cuyo carácter federal es indiscutible y en los que no está previsto ningún tribunal para proteger la competencia de los estados miembros.

Se persigue la organización del control de la constitucionalidad de las leyes federales, que aunque no se ejerce de la misma manera contra los actos del legislador federal que contra los actos de los estados miembros.

El federalismo en este sentido ha sido un factor importante en el desarrollo de la institución del control.

A pesar de la extremada variedad de los sistemas de control adoptados por las diversas legislaciones, se impone una observación de conjunto. Por una parte el control es dirigido mas a los caprichos de usurpación de los órganos locales sobre las competencias federales que contra las tendencias invasoras del poder central.

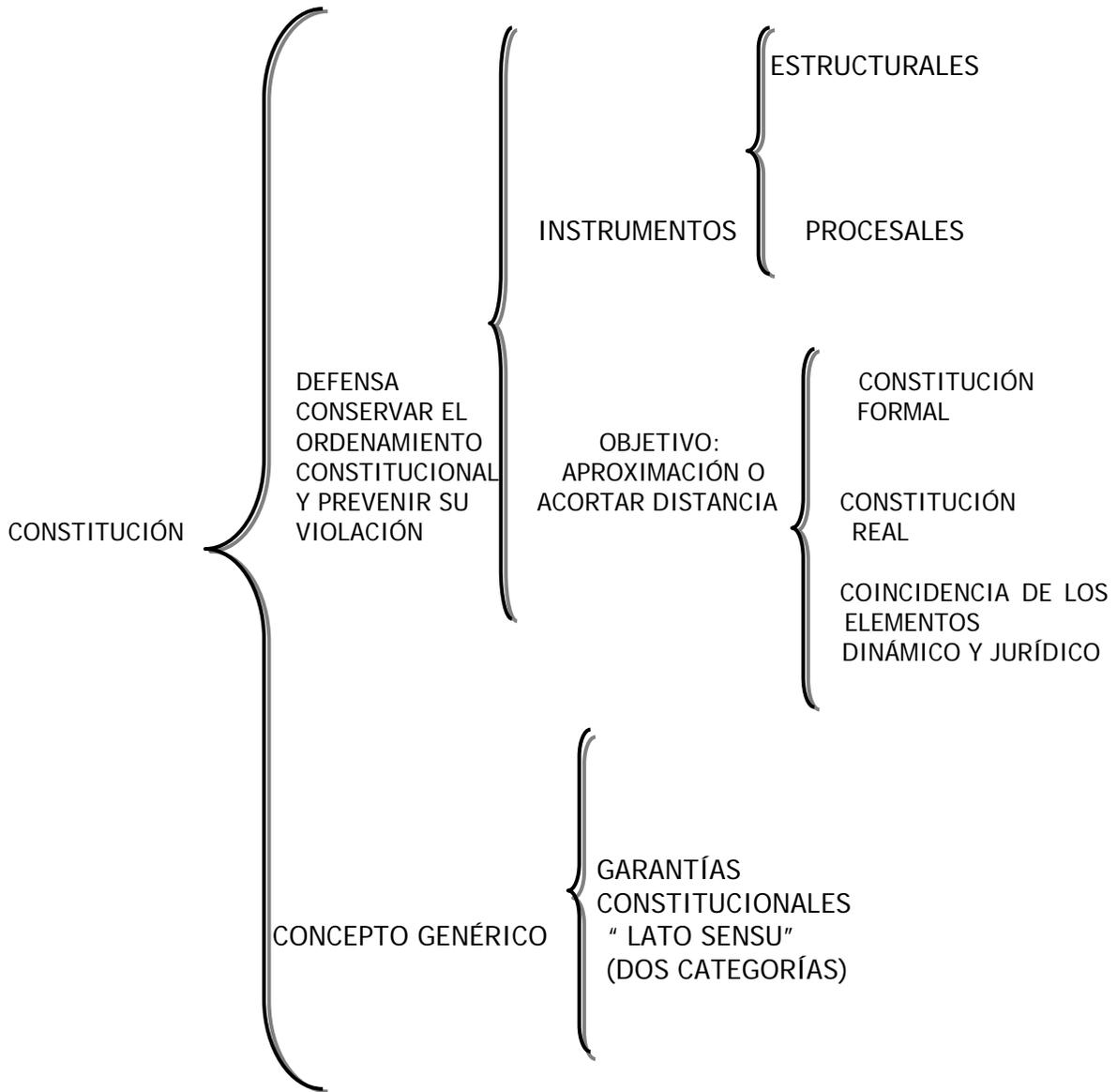
Por otra parte los órganos encargados del control, constituyen verdaderas autoridades constituyentes secundarias, que siempre conciben su papel como centralizado.

“el exceso de poder de los estados miembros era mucho más temible para la Unión que el de los órganos federales.”

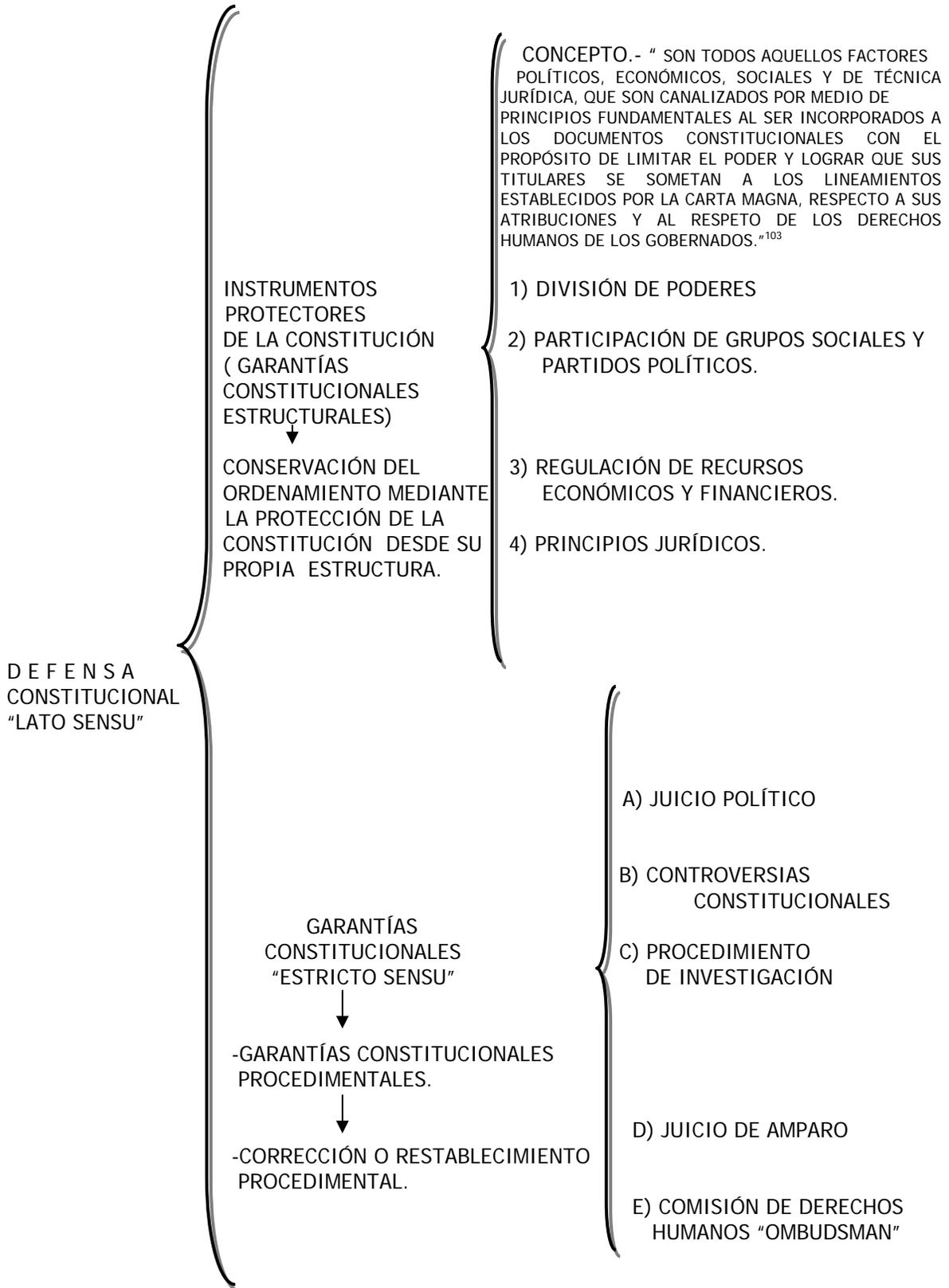
Georges Burdeau

Debemos establecer como una premisa fundamental relacionada con el tema de la supremacía constitucional, la naturaleza que guarda al constituir un elemento multifocal, que se encuentra presente como la viga maestra de soporte de la propia constitución, el autor Imer Benjamín Flores Mendoza, al hablar de su famosa defensa e ingeniería constitucional lo ubica como: el principio jurídico que se encuentra enmarcado en la estructura relativa a las garantías constitucionales estructurales o instrumentos protectores de la constitución, y afirma que su finalidad radica precisamente en la conservación de este ordenamiento, desde su conformación.¹⁰²

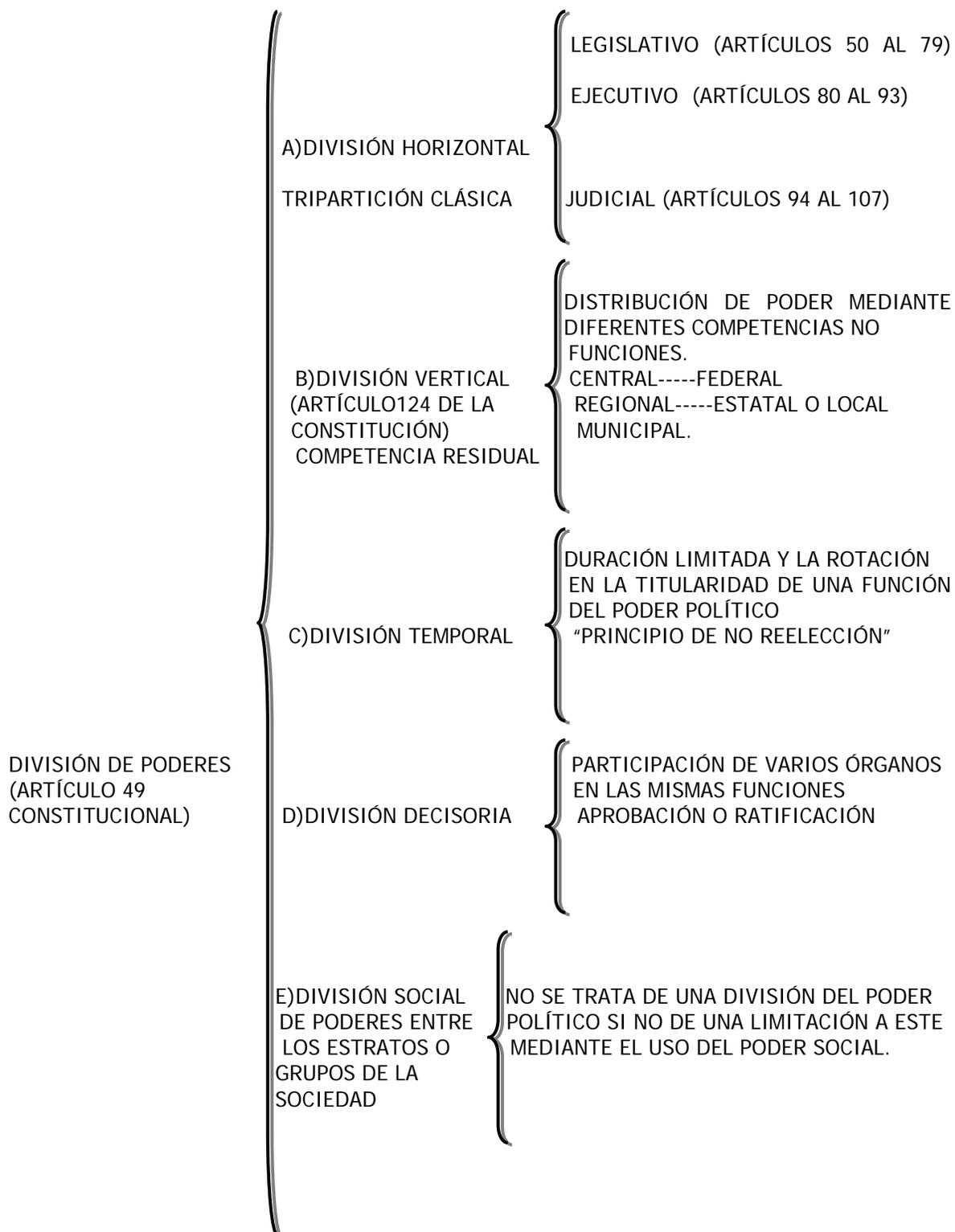
El autor en cita, realiza un interesante desarrollo del tema, involucrando la Defensa de la Constitución, por lo que al constituir una aportación novedosa, nos permitimos esquematizarla del siguiente modo:

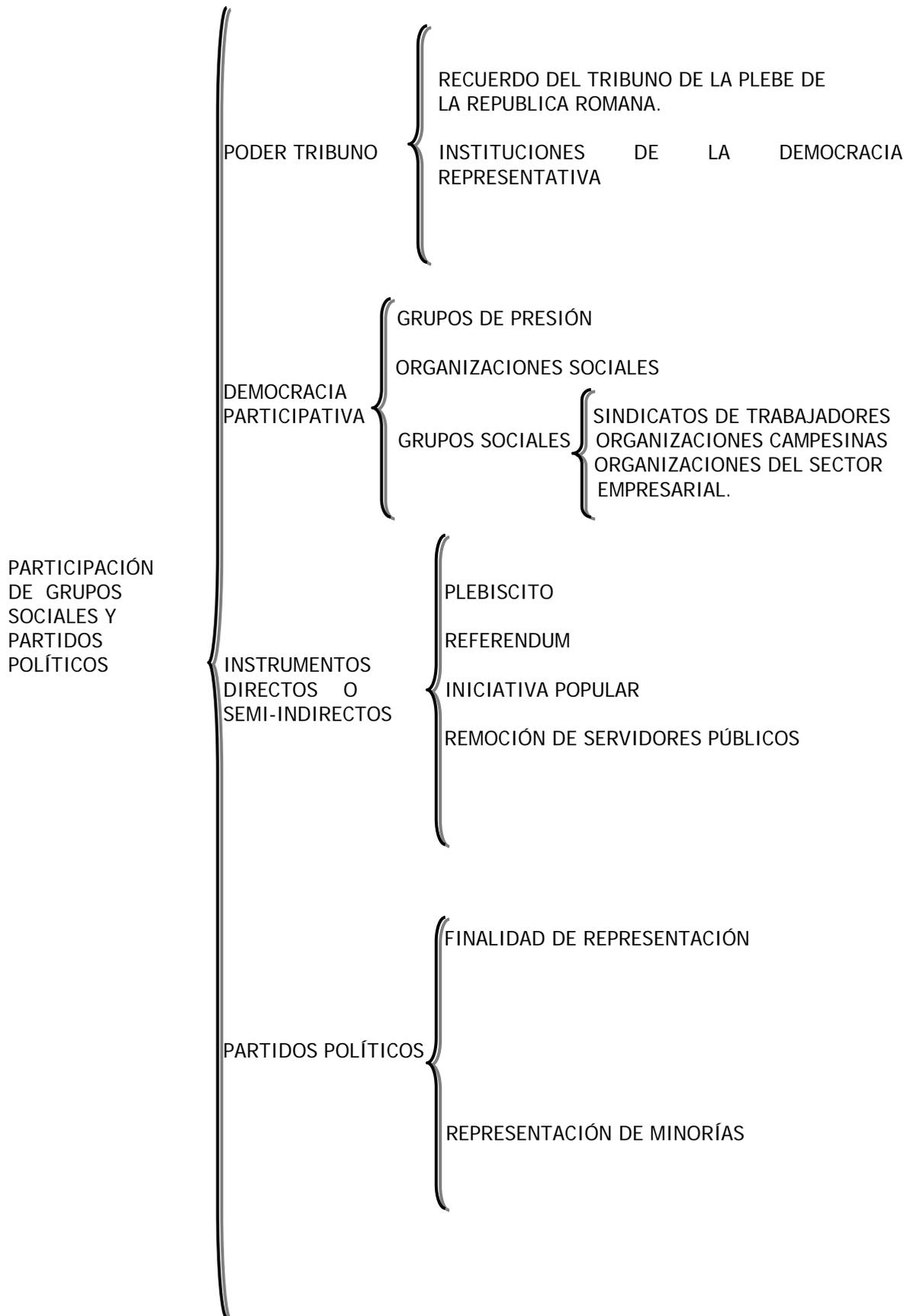


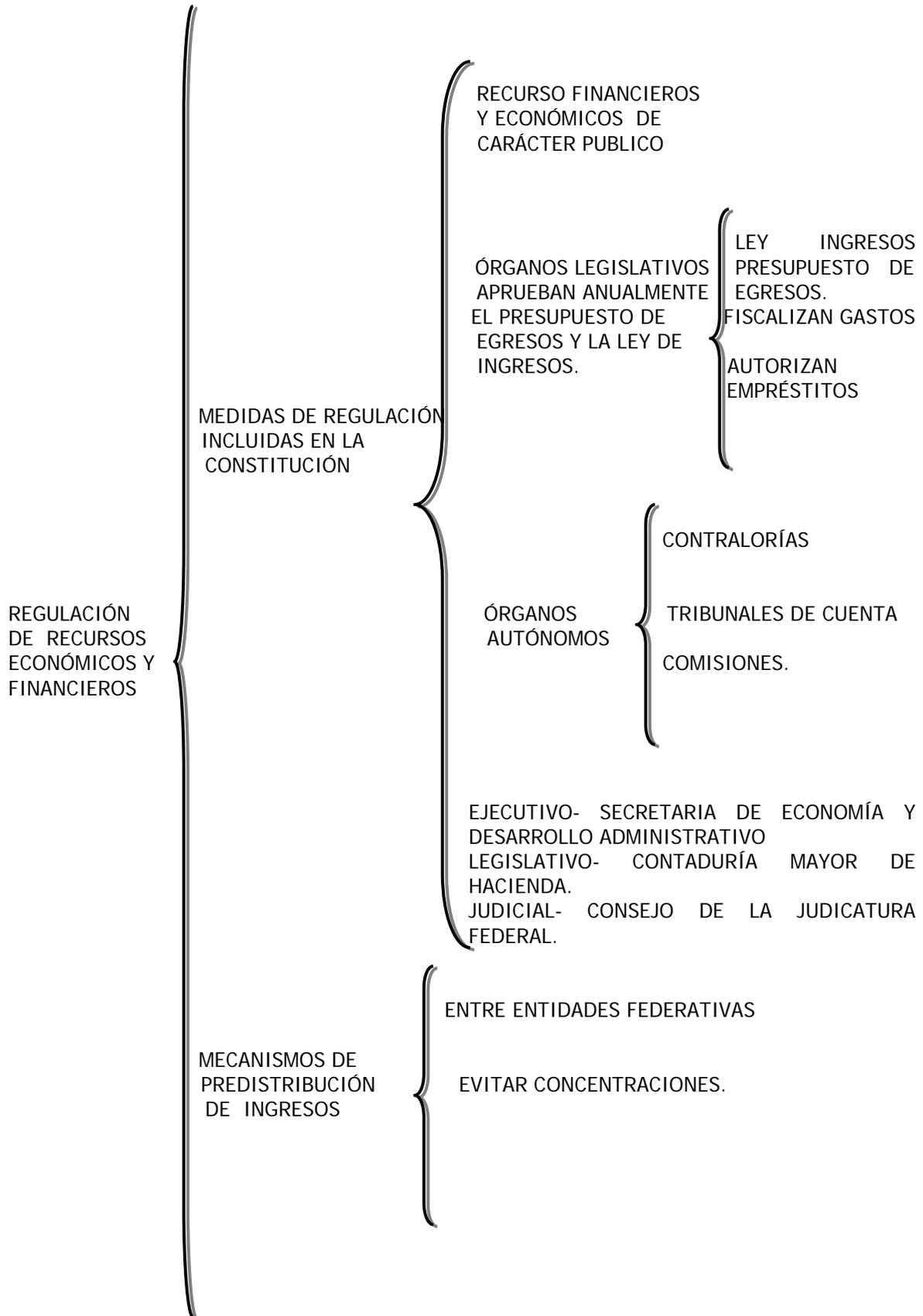
¹⁰² FLORES, Mendoza Imer Benjamín. “Reflexión sobre la defensa e ingeniería constitucional en México. Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie Año XXXI, Número 93, Septiembre-Diciembre, 1998, página 618.

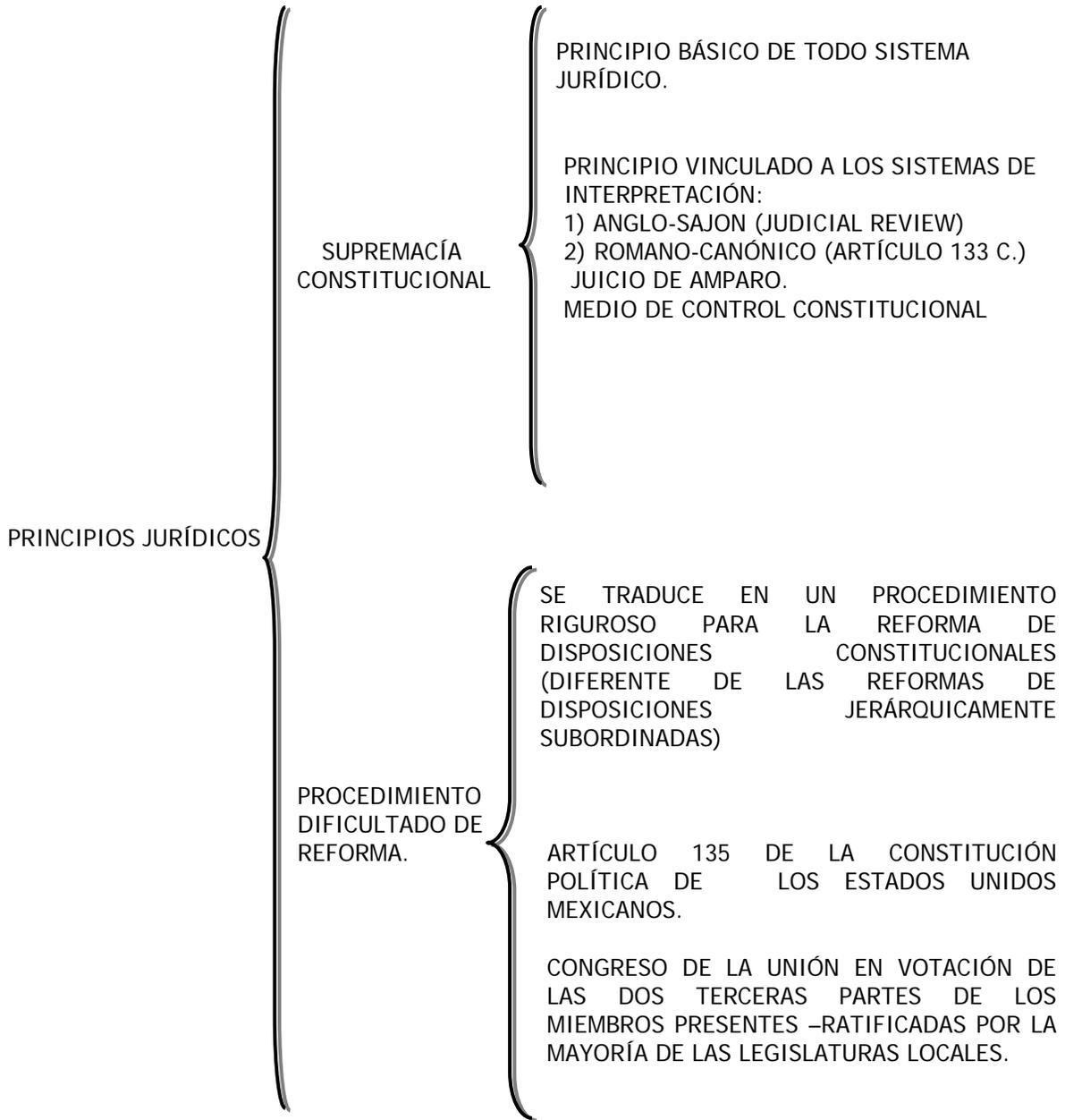


¹⁰³ Ibidem.









De lo esquematizado en los cuadros anteriores, podemos válidamente concluir; que en torno a la defensa de la Constitución, se ha desarrollado un sistema blindado de elementos para prevenir su violación y ella en si misma, constituye un medio de control soberano.

Sin embargo, resulta oportuno desde este momento, fijar nuestra discrepancia, en torno a la propuesta de Reforma Constitucional que sostiene vehementemente el autor Flores Mendoza, cuando afirma que: "Reformar la Constitución, no para variar el proyecto nacional que como hilo conductor es heredero de las glorias pasadas de la Independencia, Reforma y Revolución sino para recobrar su viabilidad presente en la

consolidación de un México con igualdad, justicia y libertad en el futuro próximo"¹⁰⁴, pues consideramos que dichos baluartes han sido recogidos excelsamente en nuestro actual texto Constitucional, y más bien nos inclinamos por ser más estrictos y rigurosos en el conocimiento a profundidad del texto Constitucional y hacer mas severo y efectivos las sanciones a los servidores públicos que la infrinjan.

Los diversos constitucionalistas coinciden en, que, el principio de supremacía constitucional, se encuentra involucrado como un medio de control de la constitucionalidad, y justifica la supremacía de la constitución en virtud de la posición jerárquica que como norma superior tiene, vinculándola al principio de jerarquía normativa, posibilitando lo que la autora Carla Huerta Ochoa, denomina "cadenas de validez normativa", las cuales derivan de esta característica, de la normatividad de la constitución, pues si la constitución es una norma, todos los preceptos contenidos en ella, también lo son y con ello se posibilita la instancia del "control de la constitucionalidad."

En torno al tema de la supremacía constitucional, se han escrito inmensas obras y tratados que intentan profundizar en los aspectos sustanciales de esta institución, sin embargo, como en casi todos los temas constitucionales, las corrientes que lo abordan son tan antagónicas y tan variadas que resultaría ambicioso el pretender agotarlas en el presente trabajo, por lo que nos limitaremos en una manera muy sustancial a exponer los elementos más sobresalientes de algunas de ellas, para lo cual nos permitimos en primer momento citar cuatro párrafos del autor Oscar Rabasa, quien de manera clara establece los orígenes de la teoría de supremacía constitucional y los elementos históricos que la gestaron cuando sostiene:

"...las bases de la teoría (refiriéndose a la supremacía judicial) radican en dos textos expresos de la Constitución de los Estados Unidos. El primero de ellos dispone: "El poder judicial se extenderá a todos los casos en la ley y equidad que surjan de la Constitución, las leyes de la Federación y tratados hechos o que se hagan bajo su autoridad." El segundo establece: "Esta Constitución y las leyes de la Federación que se hagan de acuerdo con la misma y los tratados hechos o que se hagan con la autoridad de la Federación serán la ley suprema del país, y los jueces de cada estado se someterán a ella, a pesar de lo que en contrario haya en las constituciones o leyes de los estados."

De estos dos preceptos del derecho constitucional positivo norteamericano se deduce toda la doctrina de supremacía judicial. En efecto, el poder de interpretar las leyes comprende necesariamente la función de determinar si tales leyes están en armonía o no con la Constitución, y en caso de que no lo estén, deben declararlas nulas y sin ningún efecto...

La teoría de la supremacía judicial y la facultad de los jueces para resolver sobre la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades en general, proviene, pues, directamente de la Constitución de los Estados Unidos ; pero sus orígenes remotos se derivan de la jurisprudencia inglesa, que aun antes de que entraran en vigor los preceptos relativos de la Constitución norteamericana, reconocía a los tribunales la facultad de estimar el sentido jurídico de las leyes, su alcance y su validez. Es cierto que en Inglaterra

¹⁰⁴ Idem pág, 634.

no se aplicó el sentido en toda su extensión, pues los jueces ingleses solo podían examinar la "legalidad" de los actos de las autoridades administrativas, y no la "constitucionalidad" de las leyes que emanan del Parlamento, por que cómo este órgano es soberano y no está sometido a ningún ordenamiento supremo, sus leyes y disposiciones expedidas formalmente no pueden nunca ser inconstitucionales. Pero en las colonias inglesas que se establecieron en el continente norteamericano la situación política era distinta. Aun cuando contaba con gobiernos locales propios y asambleas facultadas para ejercer el poder legislativo y expedir leyes dentro de cada entidad, su autoridad y atribuciones estaban restringidas por las cartas otorgadas por el gobierno inglés para su fundación; de donde resulta que toda ley colonial que excediera las limitaciones impuestas por sus cartas políticas podría ser declarada nula por el Privy Council o consejo privado del rey. De este antecedente político nació la idea, en lo que después fueron los Estados Unidos, de una Constitución con jerarquía superior a la leyes ordinarias, limitativa de los tres poderes públicos, y de un órgano supremo facultado para anular cualquier ley o acto de los mismo poderes que viole los preceptos de la ley fundamental.

*La teoría de la supremacía judicial apareció, por tanto, en las colonias inglesas norteamericanas; fue aplicada, después de que las colonias se independizaron y antes de que se promulgara la Constitución Federal, en los primitivos estado de Carolina del Sur y Rhode Island, según enseñan tratadistas norteamericanos, y quedó consagrada expresamente en la Constitución nacional. Pero su verdadera definición y desarrollo en la forma definitiva en que hasta la actualidad rige como principio fundamental del derecho constitucional norteamericano, lo establecieron la Suprema Corte de la nación y uno de sus más eminentes magistrados, John Marshall, en su clásica y conocida ejecutoria *Marbury vs Madison*.¹⁰⁵*

La exposición antes transcrita nos permite establecer el punto de partida, para desarrollar el tema de la supremacía constitucional, dado que, la falta de entendimiento de esta, y la ya conocida interpretación subjetiva; en buena medida han contribuido, a la proliferación de teorías que pretenden exponer el grado de similitud que existe entre los criterios constitucionales de supremacía derivados de las Constituciones Mexicana como un espejo de la Norteamericana, con lo cual no comulgamos, y apoyamos el criterio sostenido por el intelectual Gudiño Pelayo al cuestionar: "¿ Por qué hemos de imitar a los Estados Unidos hasta en sus carencias, cuando , por lo menos en este aspecto, tenemos una Constitución superior a la de ellos?".¹⁰⁶

Ahora bien, debemos divorciar la idea tan arraigada en gran parte de los intelectuales mexicanos, relativa a que existe, una redacción casi idéntica de los artículos 133 de la Constitución mexicana y el artículo IV, párrafo segundo, de la Constitución norteamericana, y que derivado de ello la exégesis de la Supremacía Constitucional debe ser idéntica, pues si bien su redacción es similar, la forma y fondo de la interpretación son

¹⁰⁵ RABASA, Oscar citado por GUDIÑO Pelayo, José de Jesús. "Lo confuso del control difuso de la Constitución. Revista de Iberoamericana de Derecho Procesal, Constitucional, Proceso y Constitución 3, 2005, Enero-Junio, paginas 175, 176.

¹⁰⁶ GUDIÑO Pelayo, José de Jesús. "Lo confuso del control difuso de la Constitución. Revista de Iberoamericana de Derecho Procesal, Constitucional, Proceso y Constitución 3, 2005, Enero-Junio, paginas 173.

diversas, y siguiendo nuestra postura inicial relativa que todos los elementos históricos, políticos, sociológicos, jurídicos, etcétera, deben ser apreciados para soportar una teoría, resulta preponderante rescatar estos aspectos para dejar en claro que el sistema establecido por la Constitución Mexicana como un medio de control, que sería llamado por el autor Gudiño Pelayo como "concentrado" es distinto al sistema difuso de control constitucional adoptado por los Estados Unidos de Norteamérica.

El elemento histórico, en que se gestaron las redacciones de los artículos 133 de la Constitución mexicana y el artículo IV, párrafo segundo, de la Constitución norteamericana, es una variante diferencial que permite establecer sin mayor grado de discusión, que no puede existir similitud en su interpretación, pues al retomar lo ya expuesto por el autor Oscar Rabasa, la redacción del artículo Constitucional norteamericano se perfecciona en función de la interpretación judicial que realiza el juez Marshall, es decir, si bien históricamente los Estados Unidos de Norteamérica justificaron la necesidad de otorgar la calidad y cualidad de supremacía a su Constitución para liberar a las colonias del yugo opresor inglés, también lo es que la Supremacía constitucional norteamericana alcanzó su grado máximo de interpretación en función de la resolución judicial de una controversia sometida a consideración y conocimiento del juez Marshall, quien emitió una resolución histórica y envuelta en un alto costo político, tal y como lo subraya el doctor Oropeza al sostener: "... es sabido que la preocupación de John Mashall, al resolver dicho caso, no era solamente establecer las bases del sistema de control constitucional, como a la postre resultó, sino, quizá de manera principal, encontrar una salida políticamente correcta para el de una situación comprometida."¹⁰⁷

Por su parte la historia Constitucional de nuestro país, la sitúa en un sistema de control, "concentrado", tomando en consideración que desde el movimiento independentista, se estableció como una preocupación vital, esfuerzos que se vieron culminados con la creación y adopción del juicio de amparo, como el primero de los elementos de defensa de la constitución en nuestro sistema mexicano. La evolución constante de esta ley de amparo y la necesidad de agregar a este medio de control, otras herramientas de defensa imprescindible en su incorporación, las intituladas "controversias constitucionales", las acciones de inconstitucionalidad y finalmente el recurso de revisión electoral, instrumentos todos ellos, con las que quedaron establecidos los sistemas integrales de defensa de la Constitución, a través de estos cuatro procedimientos judiciales federales debidamente diferenciados en sus leyes reglamentarias.

El elemento histórico fue plasmado por el poder constituyente en nuestra máxima ley, al consumir la incorporación de principios fundamentales que la rigen e imponiendo limitaciones a través de prohibiciones expresas, resguardando el criterio de relación inter e intra orgánico, así como previendo la necesidad de regular constitucionalmente los conflictos que entre estos pudiera existir, a través de la competencia y sus medios de control.

El sistema de control constitucional, en nuestro país, específicamente el de las leyes, es un sistema explícito, por que establece competencias expresas para el control

¹⁰⁷ GONZÁLEZ, OROPEZA, citado por GUDIÑO Pelayo, José de Jesús. "Lo confuso del control difuso de la Constitución. Revista de Iberoamericana de Derecho Procesal, Constitucional, Proceso y Constitución 3, 2005, Enero-Junio, paginas 175, 176.

constitucional, en los artículos 103, 107 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otro de los rasgos de distinción entre ambos preceptos normativos, refiriéndonos al los artículos 133 de la Constitución mexicana y el artículo IV, párrafo segundo, de la Constitución norteamericana, lo es la función que desempeña la ley dentro del sistema jurídico, así el autor Rabasa expone: *“.. en las naciones cuya organización jurídica se basa en el common law el derecho se encuentra, capitalmente, en las sentencias de los tribunales, sea por falta de ley escrita o como interpretación autorizada de los textos legales vigentes; la ley positiva, aunque jerárquicamente superior al precedente judicial, nada significan en la practica sino hasta que la jurisprudencia define su sentido jurídico y la deservuelve. La doctrina formada por las opiniones de los tratadistas propiamente no existe, pues la labor de los escritores del derecho se limita a la mera exposición, en forma ordenada, y científica, de los principios jurídicos sustentados por las sentencias o decisiones dadas por la autoridad judicial. De lo cual se colige que dentro de este sistema de organización social, el derecho escrito, producto del legislador, y que los libros en los que se publican las decisiones y sentencias de los tribunales son fuente principal de toda la literatura jurídica.”*¹⁰⁸

De lo antes expuesto se pone de manifiesto, otra de las diferencias entre ambos sistemas, denominados doctrinalmente como romano-canónico y anglo-americano, y este precisamente se refiere a la relación de los jueces frente a la ley, y en ambos casos es distinta, pues en el primero de los sistemas existe una sujeción estricta del juez a la ley, que evidencia la subordinación de este, a su exacta observancia, y de ninguna manera le es dable que sea este, quien cuestione la validez o la constitucionalidad de la ley ordinaria, para determinar finalmente si la aplica o no, pues se entendería que esta invadiendo con su actuación la esfera legislativa y judicial de competencia. Por su parte el segundo de los sistemas, es el adoptado por los Estados Unidos de Norteamérica, y es precisamente; el poder de todos los jueces para declarar inválida la legislación inconstitucional.

En nuestro país, el constituyente de 1857 y el de 1917, adoptaron el sistema de sujeción del juez a la ley, base de la ideología judicial cuyo antecedente remoto lo fue la Revolución Francesa, y que se refiere específicamente a “ la prohibición al juez ordinario como destinatario de la ley, para que sea quien cuestione la validez o la constitucionalidad de esta para determinar si la aplica o no, con lo que su voluntad estaría por encima del legislador”

Para los diversos autores, el hecho relativo a que; en nuestro sistema la ley, goce de la presunción de constitucionalidad, es el motivo suficiente para que el juez ordinario la aplique, esto es el poder constituyente estableció en forma manifiesta en el texto de la Constitución, todo un complejo sistema de impugnación, competencia y legitimación, para ventilar las cuestiones de constitucionalidad de las leyes y reservo en forma expresa al Poder Judicial Federal su ejercicio como ente de derecho publico encargado de la “jurisdicción federal”, entendiéndolo este último término como la facultad de decir el

¹⁰⁸ RABASA, Oscar citado por GUDIÑO Pelayo, José de Jesús. “Lo confuso del control difuso de la Constitución. Revista de Iberoamericana de Derecho Procesal, Constitucional, Proceso y Constitución 3, 2005, Enero-Junio, paginas 178.

derecho con ámbito de competencia federal.

En relación a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debemos subrayar que esta, no puede ser desvinculada del contexto constitucional, sociológico, histórico, psicológico, jurídico, cultural, etcétera, en que se gestó y en consecuencia se incorporó al texto de la Carta Fundamental, y del cual no se deriva en forma alguna la atribución de “facultades” para que todos los juzgadores, pudieran resolver y pronunciarse respecto a la inconstitucionalidad de una ley, para dejar de aplicarla.

En la actualidad, se ha gestado una corriente que considera que los sistemas de control difuso y concentrado no deben ser consideradas antagónicas ni excluyentes, tal es el caso de; Mariano Azuela, Francisco Fernández Segado e inclusive el propio Héctor Fix-Zamudio, sin embargo cada uno de estos autores establece un matiz específico para explicar el por qué, se considera que en la actualidad y derivado de las diversas experiencias de los distintos estados se ha gestado una corriente híbrida, resultando muy basta la bibliografía que trata de exponer las diversas corrientes del control difuso, concentrado, a priori, etc. Y con la sola finalidad de agregar elementos de apoyo al presente trabajo haremos breves referencias a las mismas.

Para el Constitucionalista Gudiño Pelayo, no debe considerarse que el control difuso se derive de la interpretación del artículo 133 de nuestra Constitución, pues este considera: *“... debe concluirse que la Constitución establece un sistema de control difuso de ésta que no deriva de la interpretación del artículo 133 constitucional, sino del párrafo octavo del artículo 94 constitucional, así como de los artículos 192, primer párrafo, y 76 bis, ambos de la ley de amparo. Control mediante el cual el juez solo deberá concretarse a inaplicar la ley declarada inconstitucional por la Jurisprudencia de la Suprema Corte, de ninguna manera a pronunciarse de mutuo propio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley.”*¹⁰⁹

A efecto de entender a profundidad la teoría antes expuesta, resulta menester realizar una transcripción de los artículos citados para profundizar en la materia.

El párrafo octavo del artículo 94 de la Constitución textualmente dispone: *“La ley fijara los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interpretación y modificación.”*

Por su parte los artículos 192, primer párrafo, y 76 bis, fracción I, ambos de la ley de amparo, establecen; *“la jurisprudencias que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y*

¹⁰⁹ GUDIÑO Pelayo, Jose de Jesús. “Lo confuso del control difuso de la Constitución.” Revista de Iberoamericana de Derecho Procesal, Constitucional, Proceso y Constitución 3, 2005, Enero-Junio, pagina 182.

del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales” .

El segundo de los citados refiere; *“Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente: I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales o la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.”*

El autor en cita, refiere que no es posible identificar el control difuso con el contenido del artículo 133 Constitucional, sino que este, encuentre su soporte en los artículos antes transcritos, ya que, establece como un obstáculo el “ principio de relatividad de las Sentencias de amparo”, ello hace imposible vincular este artículo con el medio de control difuso, pues considera que la presunción de constitucionalidad de una ley, solo se desvirtúa para el quejoso que promueva un juicio de amparo y el alcance de determinar una ley inconstitucional, solo afectara a este y respecto de dicho proceso y no podrá ir más allá este medio de control.

Y concluye: *“cuando la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, realizada por el órgano jurisdiccional constitucionalmente competente, adquiere carácter de generalidad, es decir, constituye un criterio obligatorio para todos los jueces y en todos los juicios en que se invoque o tenga aplicabilidad la referida ley, entonces sí existe un control difuso, acotado, limitado, en que el que el juez no determina si la ley es o no constitucional, sino simplemente, de oficio o a petición de parte, se abstiene de aplicar la ley que otro órgano declaró inconstitucional mediante el procedimiento correspondiente, dando así cumplimiento a la primera parte del referido artículo 133. Esto es lo que sucede en el sistema jurídico mexicano tratándose de la jurisprudencia.”¹¹⁰*

Consideramos importante de la aportación que realiza el doctrinario Gudiño Pelayo, pero consideramos que los cuatro artículos se complementan y de ninguna manera se excluyen, esto es que si bien el párrafo octavo del artículo 94 constitucional, así como de los artículos 192, primer párrafo, y 76 bis, ambos de la ley de amparo, regulan en gran medida la intervención de los jueces federales para hacer valer lo que en doctrina se considera control difuso de la constitucionalidad de las leyes, también lo es que dicho control alcanza su perfección al interpretarse armónicamente con el artículo 133 Constitucional, ya que no pueden leerse y mucho menos comprenderse en forma aislada, pues para desarrollar la importancia del respeto a las competencias y facultades de resolución respecto a la constitucionalidad o no de una ley, tendríamos que obedecer, precisamente a este sistema complejo de entender el alcance del propio artículo 133 de la Constitución el cual ha sido y será objeto de análisis a lo largo del presente trabajo de investigación.

Como se podrá apreciar la materia Constitucional es basta, pero casi universal, resultan las teorías y corrientes que explican y desarrollan sus posturas en relación a la materia procesal constitucional, por lo que nosotros nos limitaremos a abordar los aspectos que consideremos mas coincidentes y novedosos para exponer en el presente trabajo de investigación.

¹¹⁰ Ibidem página 183.

Por lo antes expuesto, podemos retomar que la supremacía constitucional debe ser entendida en función de la subordinación del orden jurídico a la constitución, que a su vez comprende los elementos, el de supremacía legal o supra-legalidad y el de superioridad política.

La supra-legalidad debe entenderse como la subordinación y aplicación del orden jurídico, la supra-legalidad se ubica como la garantía jurídica de supremacía. La forma de garantizar este aspecto es mediante el procedimiento de revisión de la constitución, lo que nos lleva a entender que el carácter rígido de la constitución, que no permite que pueda ser modificada por una ley ordinaria, y en consecuencia para poder hablar de supra-legalidad se debe presuponer la existencia de fuentes diferentes de producción de la constitución, y la propia ley. Para la autora Huerta Ochoa, la constitución de nuestro país no es estática pues como una norma suprema tiene vocación de permanencia y atemporalidad, principios que justifican su postura, de aplicación estricta del texto constitucional, evitando en mayor medida las modificaciones que se pretenden por gran parte de los especialistas y politólogos, pues dichos principios constituyen el soporte de la supra-legalidad y en consecuencia de su eficacia.

Para otros autores, tanto el principio de supremacía constitucional como el de procedimiento dificultado de reforma, deben ser ubicados en el ámbito de la protección a la constitución, el primero de ellos, se ha establecido como el principio básico de todo sistema jurídico, jerárquicamente justifican el fundamento de validez no solo del orden jurídico, sino de la existencia de este principio. Su justificación histórica ha sido ubicada entre varios de los constitucionalistas contemporáneos como trascendente y ejemplifican, este principio con el caso en estados unidos de América, conocido como Marbury vs Madison, en donde la actuación del presidente de la suprema corte norteamericana, sostuvo en defensa del principio de supremacía constitucional, que toda norma legislativa contraria a la constitución federal era nula y sin ningún valor, antecedente histórico que influyo decisivamente en el llamado procedimiento de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, que ha sido adoptado en numerosos países latinoamericanos, y que se ve reflejado en el artículo 133 de nuestra Constitución.

El tema de la Supremacía Constitucional, nos conduce a la clasificación que realizan algunos autores de esta, dividiéndola en; Supremacía material de la Constitución y Supremacía formal; la primera de las clasificaciones se refiere a la necesidad de reconocer los efectos jurídicos que como norma tiene la Constitución y su posición jerárquica en el ordenamiento jurídico, que le permite como norma suprema realizar controles de índole política y de constitucionalidad, así mismo la ya referida supremacía material de la Constitución parte de su esencia como el soporte de todo ordenamiento jurídico del estado y tomando en consideración que en nuestro máximo ordenamiento se establece la distribución de competencias, ello la hace superior a los órganos que crea y a las facultades por ella conferidas; la supremacía formal se constriñe a la "forma" de elaboración de la Constitución y su proceso de revisión de la norma Constitucional, concluyendo que tanto la materialidad como la formalidad son elementos complementarios de la Supremacía.

Cabe reiterar que todas las normas contenidas en la Constitución tienen el mismo rango de jerarquía, es decir son igualmente supremas, salvo que la Constitución mediante

norma constitucional expresa realice una diferenciación. Sin embargo ello ha sido motivo de controversia, misma que será objeto de un apartado específico, dentro de este capítulo.¹¹¹

La importancia de la constitución y su supremacía estriba en su eficacia y fuerza derogatoria mas allá de su posición jerárquica, la cual respecto de esta como norma fundamental, no tiene mayor discusión.

El principio de supremacía Constitucional se soporta en la legitimidad y eficacia directa, pues es la fuente primaria del orden jurídico, y el control de la constitucionalidad es factible a través de la ley.

No se puede desvincular el control constitucional del principio de supremacía, tomando en consideración que este principio y su eficacia directa obliga a que los jueces apliquen el derecho respetando la jerarquía y contenido de las normas Constitucionales, analizando no solo el contenido de la ley ordinaria si no su conformidad con la Constitución, para solo así aplicarla en las determinaciones jurídicas, lo que se traduce evidentemente en una medida eficaz de control de la constitucionalidad.

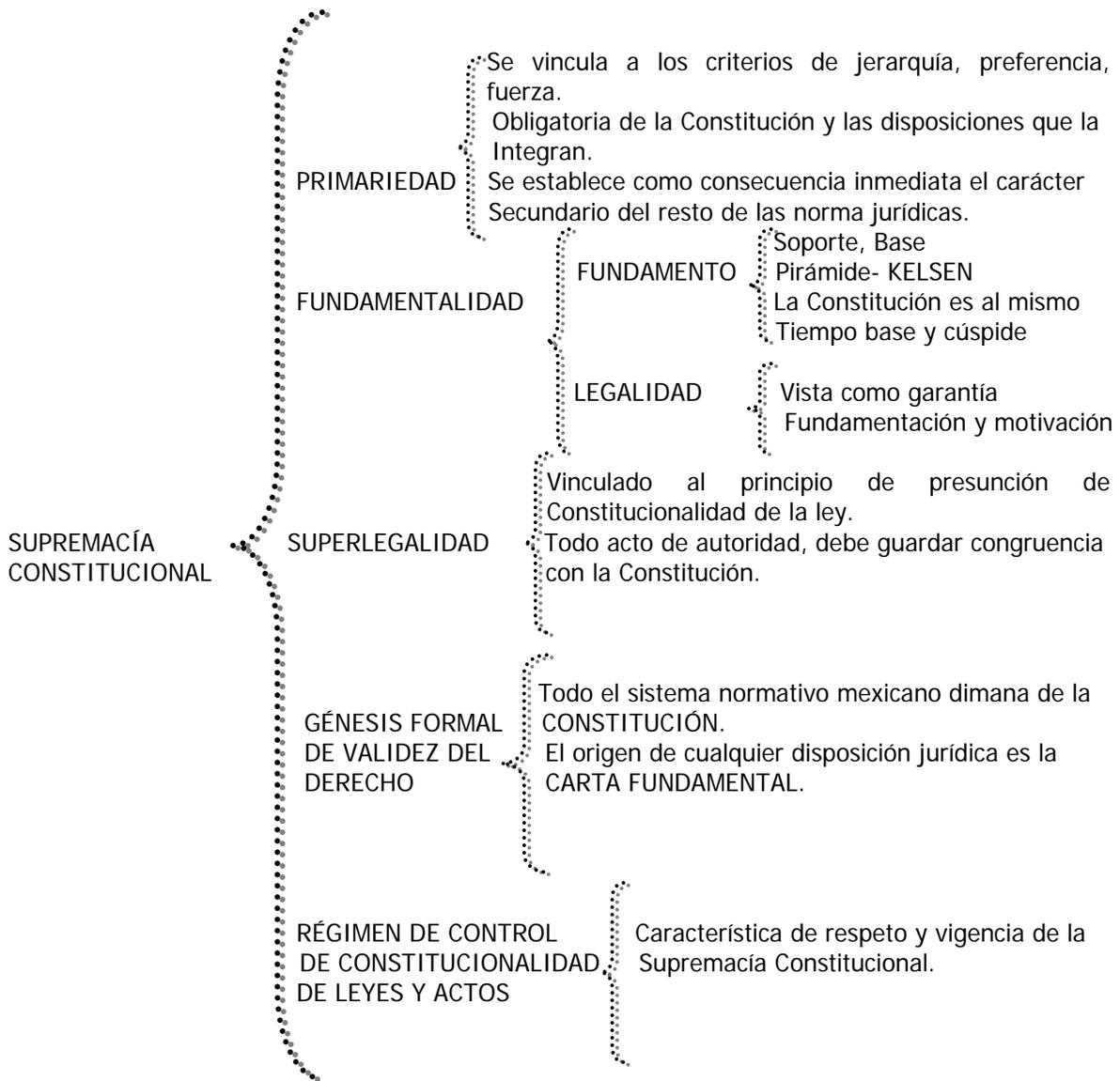
La supremacía o superioridad de la Constitución se actualiza en función del principio de jerarquía normativa como una norma a aplicar y no como un mandato del legislador, lo que le añade la característica de eficacia directa. La supremacía Constitucional adquiere relevancia en la teoría del control al constituir el elemento de control, del poder y ser de igual manera un elemento coordinador de los mecanismos que garantizan los controles institucionalizados, teoría del control que será abordada a profundidad en el desarrollo del capítulo IV de este trabajo de investigación¹¹².

Nos gustaría concluir este apartado con el siguiente cuadro sinóptico, que resumen, los elementos y características, que según el autor Aguirre, Saldivar ; "se vinculan al principio de supremacía constitucional y también, con los cuales se refleja el federalismo y su sistema competencial."¹¹³

¹¹¹ Cfr. Infra 2.3 jerarquía normativa del sistema jurídico mexicano, pág. 112 ss.

¹¹² Infra Capítulo IV

¹¹³ AGUIRRE Saldivar, Enrique. Los retos del derecho publico en materia de federalismo. Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 1997, pagina. 140



2.3 Jerarquía normativa del sistema jurídico Mexicano

Cuando los fundamentos conceptuales mismos de las teorías del Estado están sometidos a una revisión crítica por la evolución natural de las sociedades y, aun más, parecen estar acosados por circunstancias nuevas y un desarrollo tecnológico sin precedentes por su dinámica y extensión, es conveniente revisar los basamentos tradicionales de la doctrina constitucional prevaleciente en nuestro medio e intentar someterlos a una "prueba del ácido" para descubrir potenciales nuevos en ese marco jurídico de nuestros fenómenos políticos que es, parafraseando a André Hauriou, nuestra Constitución Federal.

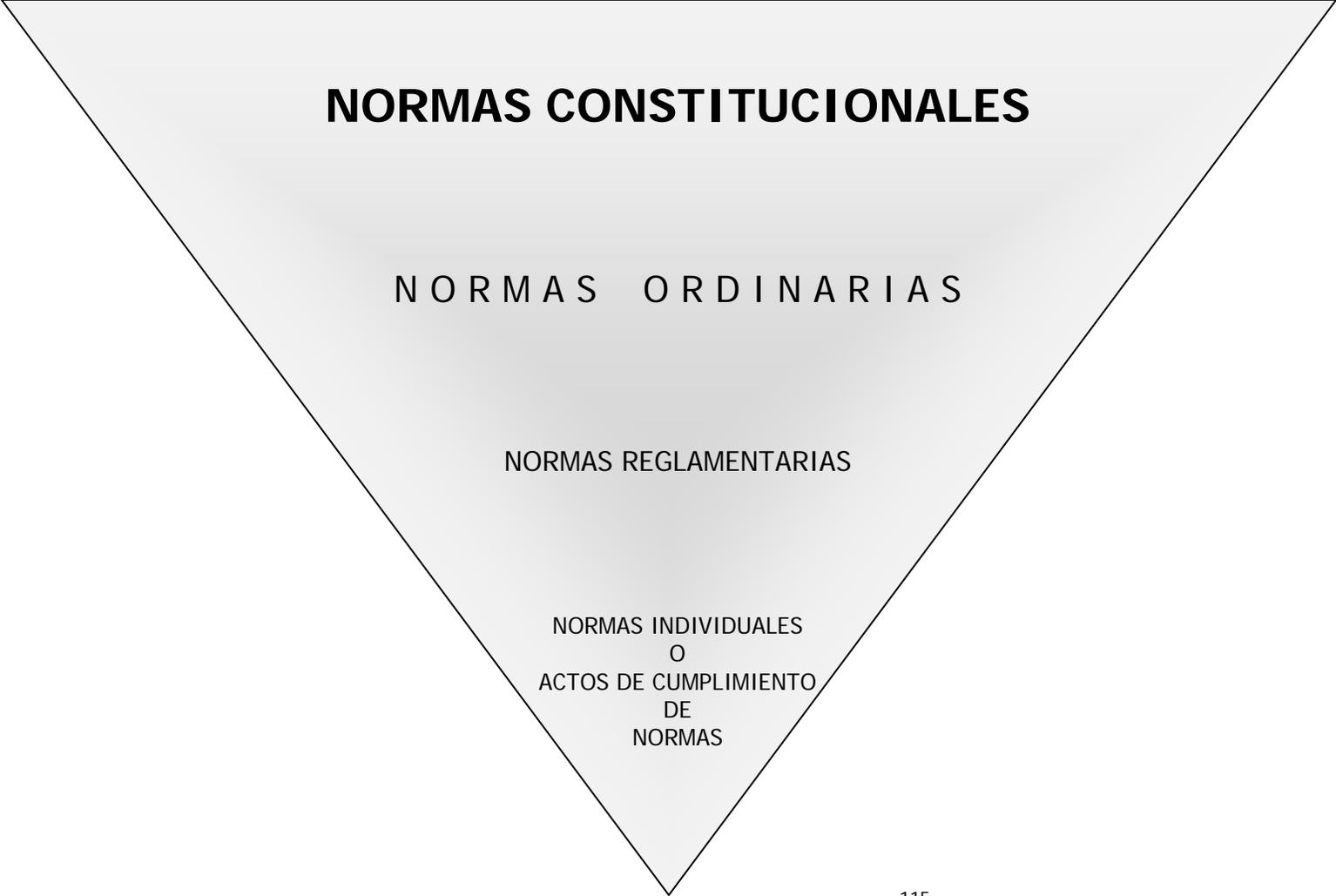
La verdadera metamorfosis en que esta inmerso nuestro sistema estatal, las vías de transición hacia estadios nuevos de convivencia política y las perspectivas del mundo y nuestro país en el siglo cuyo umbral ya pisamos, demandan que contemplemos críticamente las instituciones jurídicas en que descansa el que hacer nacional y la "cosa pública" mexicana.

Xavier Diez de Urdanivía Fernández.

Con relación al tema de la jerarquía, del sistema normativo mexicano, se han escrito innumerables obras y casi podríamos atrevernos a asegurar, que cada doctrinario a conformado su propia estructura de este sistema normativo por lo que nos parece acertado, formular esquemáticamente algunas de las diversas estructuras normativas, como a continuación se desarrolla, incluyendo en cada cuadro sinóptico el nombre del autor y la fuente del cual es construida.

La catedrática Ma. Angélica Jiménez Jiménez¹¹⁴, en un pequeño folleto de compilación, desarrolla el tópico relativo al ordenamiento jurídico y en forma conclusiva, sugiere el esquema geométrico y piramidal, que jerarquiza orden jurídico de la siguiente forma:

¹¹⁴ JIMÉNEZ, Jiménez, María Angélica. "Guía de lectura sobre el orden jurídico." Editorial Edicalidad, S.A. de C.V., México 1993, página32.



NORMAS CONSTITUCIONALES

NORMAS ORDINARIAS

NORMAS REGLAMENTARIAS

NORMAS INDIVIDUALES
O
ACTOS DE CUMPLIMIENTO
DE
NORMAS

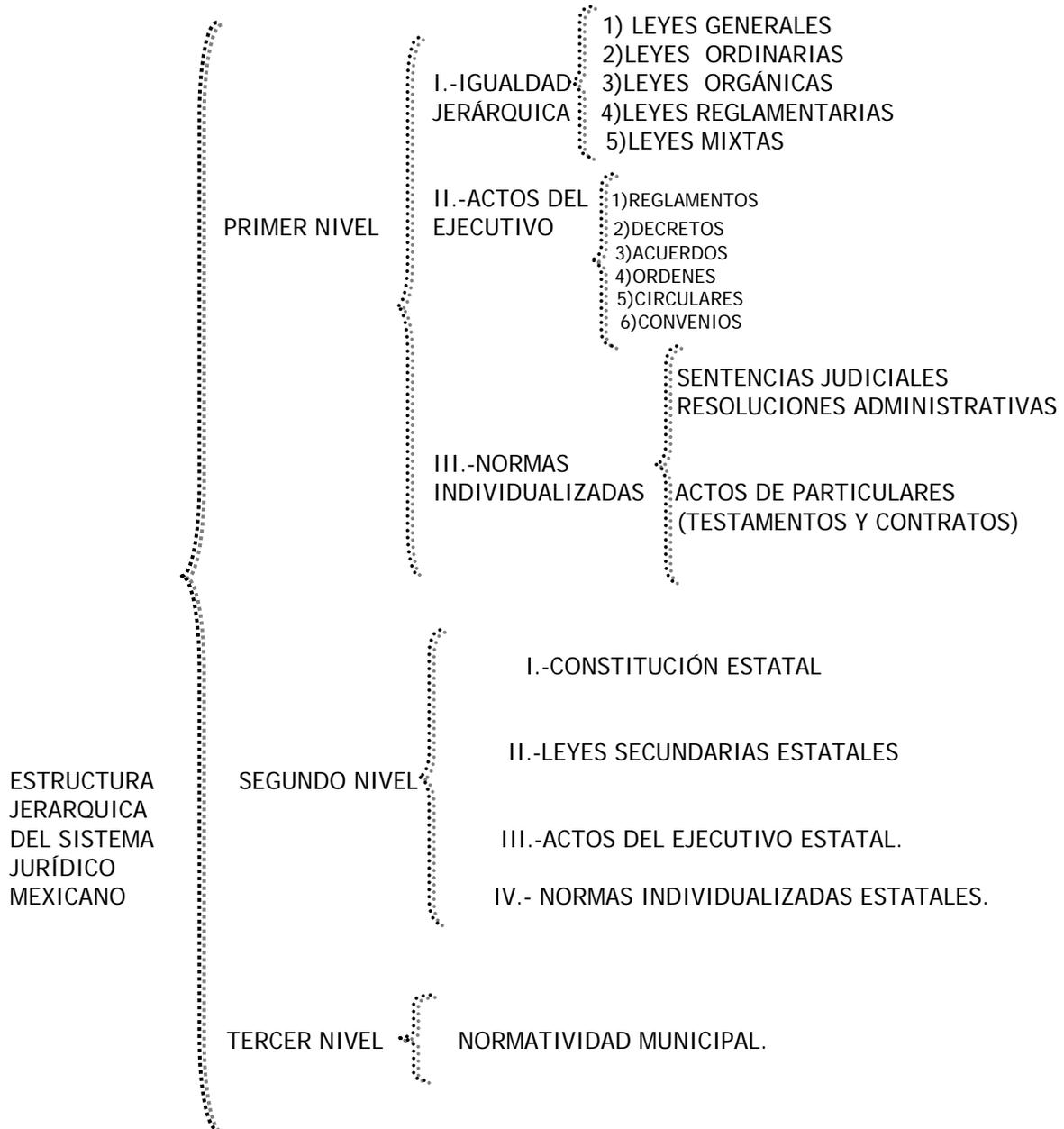
Desde el punto de vista de Eduardo García Máynez¹¹⁵, el orden jerárquico normativo de cada sistema de derecho se compone de los siguientes grados:

- 1.- Normas Constitucionales
- 2.- Normas Ordinarias
- 3.- Normas Reglamentarias
- 4.- Normas individualizadas.

¹¹⁵ GARCIA Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México 1992, página 85.

CUADRO SINÓPTICO QUE CORRESPONDE A LA CLASIFICACIÓN SUGERIDA POR EL DOCTRINARIO ENRIQUE AGUIRRE SALDIVAR¹¹⁶

NORMA SUPREMA: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



¹¹⁶ AGUIRRE Saldivar, Enrique. Los retos del derecho publico en materia de federalismo. Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 1997, paginas 141-143.

Tras haber realizado la sinopsis que a nuestro juicio nos parece las mas incluyentes, consideramos indispensable incluir dentro del desarrollo de este apartado otra de las aportaciones que realiza el doctrinario Imer Benjamín Flores, quien realiza una critica profunda y muy acertada con respecto a una tesis de jurisprudencia, soportada por la Corte, y en la que se pone en tela de juicio el criterio adoptado por este máximo tribunal con relación a la jerarquía normativa que se desprende de la interpretación del artículo 133 de la constitución política de los estados unidos mexicanos.

El autor en cita intitula su obra: " *SOBRE LA JERARQUÍA NORMATIVA DE LEYES Y TRATADOS. A PROPÓSITO DE LA (EVENTUAL) REVISIÓN DE UNA TESIS* " durante el desarrollo de este trabajo de investigación de dicho constitucionalista en un primer momento expuso su inconformidad para aceptar en forma definitiva la propuesta que realiza la corte, por virtud de la cual se determino que si bien la constitución es la norma suprema en un segundo lugar se encuentran los tratados, y subordinados a estos se encuentra las leyes federales y locales esta ultimas en un mismo plano jerárquico de igualdad, lo cual resulta ser ampliamente debatido por el autor, sugiriendo en forma muy puntual la necesidad de incorporar un modelo por virtud del cual se realizara un esquema jerárquico distinto al sugerido por la corte, el cual comprendía la constitución como el máximo ordenamiento jurídico, subordinado a esta los tratados auto aplicativos en un primer momento, subordinado a estos la leyes constitucionales y posterior a ellas los tratados hetero-aplicativos y destinando en el ultimo nivel a las leyes ordinarias, con lo que sugiere en forma especifica la necesidad de distinguir entre los tratados auto-aplicativos y los hetero-aplicativos, lo cual es necesario desarrollar para su mejor entendimiento.

El autor afirma: " *es conveniente señalar la distinción de los tratados auto-aplicativos y hetero-aplicativos donde los primeros no necesitan de ningún pronunciamiento legislativo para poder ser aplicados, en tanto los segundos si.*"¹¹⁷ Ejemplificando a los primeros, como aquellos que versan sobre derechos humanos y que son incorporados inmediatamente a la jerarquía normativa por debajo de la constitución y a los segundos como aquellos que involucran actos de comercio y que indiscutiblemente requieren la ratificación del senado y la intervención del ejecutivo federal pero cuya jerarquía no podría encontrarse en el mismo plano de igualdad que los tratados auto-aplicativos.

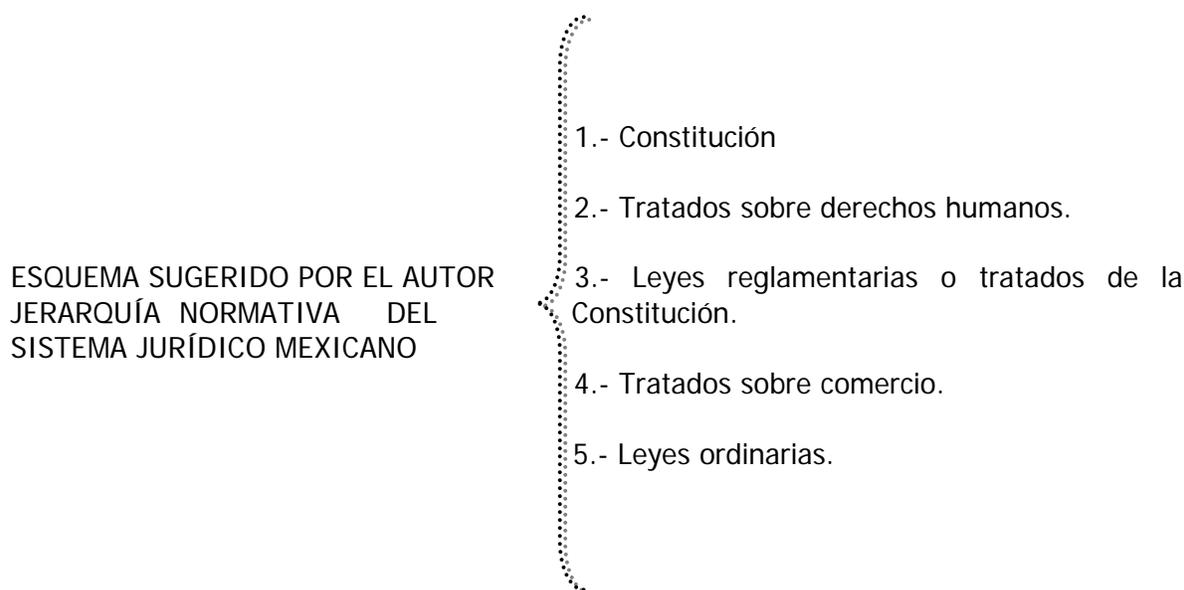
Para el doctrinario, su teoría se resume en e "*en pocas palabras, la Suprema Corte en su interpretación a adoptado tres niveles en la jerarquía normativa: primero la Constitución; después los tratados; y, finalmente, las leyes federales y locales. El problema es que al considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía, la corte se equivoca al no dejar espacio para niveles intermedios y al colar tanto a las leyes federales como a las locales en la misma jerarquía, cuando pertenecen a diferentes ámbitos de competencia.*"¹¹⁸

¹¹⁷ FLORES Mendoza, Imer Benjamín. Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis. Revista cuestiones Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Numero 13, julio Diciembre del 2005. pagina 241

¹¹⁸ Ibidem pagina 245

El autor justifica su postura en virtud de la errónea interpretación que realizó la corte del contenido del artículo 124 de la Constitución, respecto de jerarquizar en un mismo ámbito a las leyes federales y locales, pues los ámbitos de competencia se encuentra perfectamente diferenciados en el precepto constitucional en cita, el cual establece diferencias en el nivel de jerarquías que ocupan los ámbitos federal y local y si con todo ello quedar alguna duda la corte se encontraba obligada a incorporar en su interpretación el contenido de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución, en donde se distingue competencial y facultades de la federación y las autoridades locales, explicación que resulta ser suficiente y adecuada para establecer nuestra postura que en concreto diverge de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y converge con lo expuesto por el autor.

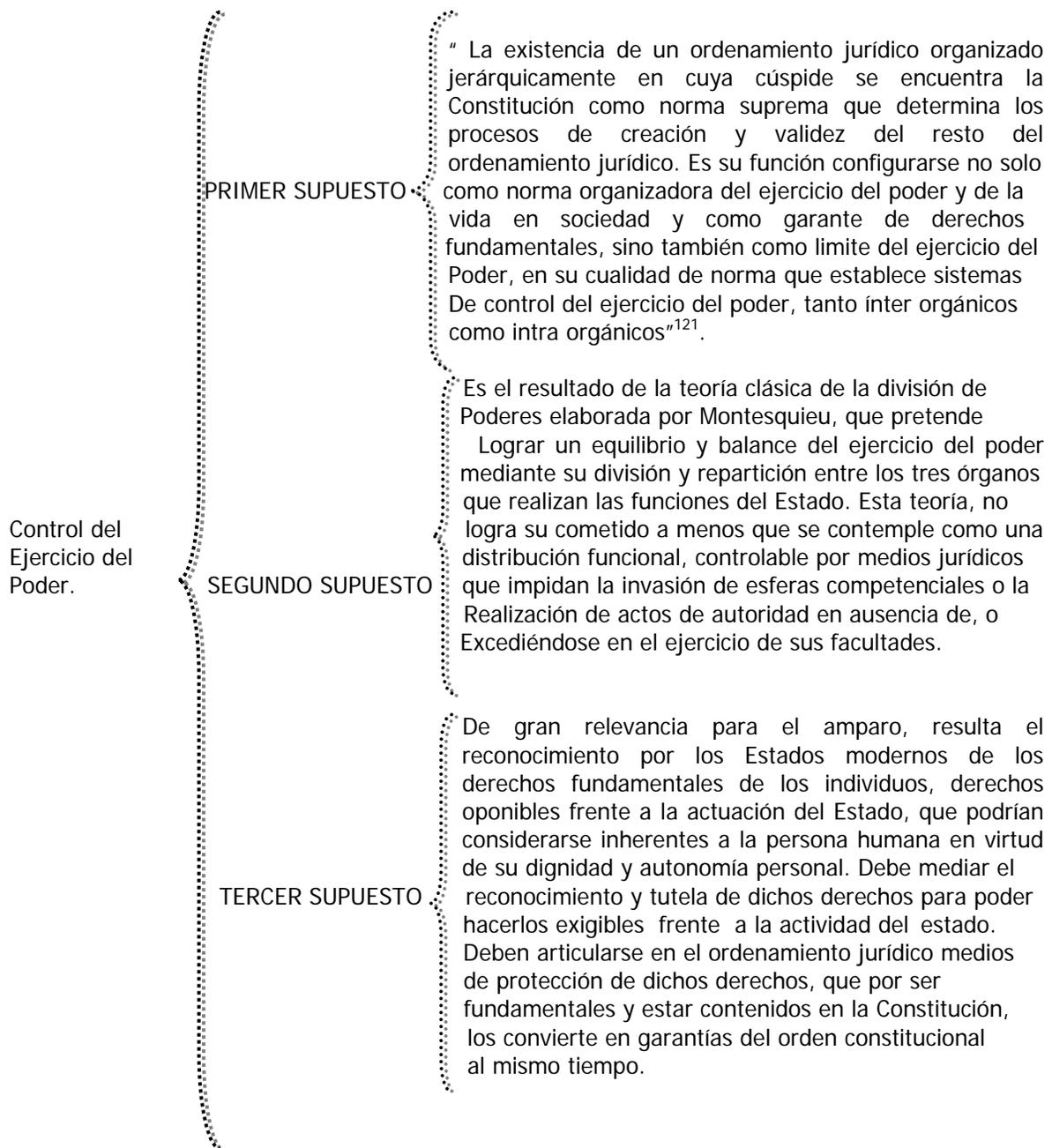
Cuadro sinóptico que resume la postura del investigador Flores Mendoza¹¹⁹



Para la doctora Carla Huerta Ochoa¹²⁰, la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico mexicano, es el primero de los supuestos básicos relativos al control del ejercicio del poder, por lo que nos permitiremos esquematizar su teoría al respecto.

¹¹⁹ Idem.

¹²⁰ La autora, establece un interesante desarrollo del tema, al establecer su vinculación con diversos aspectos de la materia constitucional y de la especialidad que hoy en día se ha incorporado a las cátedras Universitarias que se conoce bajo el nombre de Procesal Constitucional, por lo que nos permitiremos realizar la cita completa para su consulta. HUERTA Ochoa, Carla. El control de la Constitucionalidad, Análisis del artículo 105 Constitucional. Revista cuestiones Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Numero 13, julio diciembre del 2005. paginas 713-835.



De lo esquematizado con antelación, podemos rescatar el elemento constante y coincidente de todos los autores, incluyendo el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y es precisamente el relativo a que la norma Jerárquicamente superior es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que como norma jerárquicamente superior ordena intrínsecamente la subordinación, obediencia y respeto. Esto último es lo que gradúa, el escaño que ocuparan el resto de los ordenamientos jurídicos.

¹²¹ Karl, Lowenstein citado por HUERTA, Ochoa Carla, Ibidem.

Por otro lado, se debe puntualizar que, el ordenamiento jurídico local, se encuentra perfectamente ubicado en orden de subordinación y respeto del máximo ordenamiento jurídico llamado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tema que sera desarrollado a profundidad en los capítulos IV y V, del presente trabajo de investigación¹²², por lo que consideramos innecesario agotar aquí el tema.

2.4 Autonomía y Libertad normativa de las entidades federativas y los municipios.

*“..las Constituciones de los estados, que en general están lejos de reflejar las necesidades locales, las que precisamente son invocadas como principal justificante de la descentralización federalista. Esas necesidades existen sin duda, pero varios factores influyen a nuestro entender en el fracaso de las constituciones para subvenir a ellas. El factor político, que aprovechándose de antecedentes históricos y sociológicos tiende a una absorción centralizada cada vez mayor, posterga con ella la autonomía local e impide el desarrollo de las peculiaridades regionales. Pero es notorio también que las Constituciones locales **no han sabido defender y vigorizar, con técnica jurídico- constitucional, esas peculiaridades, atendiendo así a las necesidades de** cada región.”*

Felipe Tena Ramírez.

Como ya fue objeto de análisis y estudio en el capítulo primero del presente trabajo de investigación, en el sistema federal mexicano, se ha buscado armonizar y respetar en andamiaje constitucional la participación de las entidades federativas y de los municipios, estableciendo dentro de este amplísimo universo normativo, facultades atribuidas tanto al orden estatal como al municipal, por lo que dentro del presente tópico, abordaremos con mayor profundidad y a conciencia esta facultad normativa de las entidades y municipios, para tratar de establecer en su justa dimensión constitucional hasta donde se encuentra circunscrita, tomando en consideración que ya ha quedado establecido como un principio elemental de la materia la supremacía constitucional y el criterio jerárquico que involucra los aspectos de subordinación de ambos ordenes de gobierno, también llamados niveles a esta competencia normativa cuyo limite e inicio es el respeto y observancia de la constitución política de los estados unidos mexicanos.

¹²² Cfr. Capítulos IV y V.

El criterio de autonomía, cuya terminología es la correcta en tratándose de la característica que se otorga por el constituyente permanente a las entidades federativas, como miembros de la unión, y la cual se traduce en esta facultad de dictarse su normatividad interna, respetando en todo momento el marco de circunscripción constitucional fijado por la ley suprema; de igual manera se encuentra contenido dentro de este principio la facultad de elección de las autoridades locales, que incluye a los resolutores estatales.

De igual manera la posición jurídica que ocupan los ordenamientos jurídicos estatales dentro de la jerarquía normativa del sistema jurídico mexicano se ubica en relación de subordinación y dependencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la estructura normativa de los estados en su interior, en el pequeño microcosmos que lo reglamenta se encuentran tres tipos de normas, mismas que para el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, son: "*...las constitucionales, las legales y las reglamentarias. Al igual que en el estado federal, tales especies de normas, se articulan en una gradación jerárquica, en cuya base y cúspide se encuentran simultáneamente las primeras que implican la constitución particular de la entidad federativa, ordenamiento que tiene hegemonía sobre leyes locales, y estas, a su vez prevalece sobre los reglamentos heterónomos y autónomos respectivos.*"¹²³

Debemos tener en claro que el criterio de Autonomía, elevado al rango de principio, sobre el cual descansa la producción del sistema jurídico micro de una entidad miembro de la federación, se encuentra sujeto, a un principio constitucional que le establece, limitaciones, prohibiciones y obligaciones de respeto a la normatividad constitucional, esto es siguiendo la ya clara directriz, de que las entidades federativas son autónomas y no soberanas, se encuentra vinculado otro de los elementos de control que la propia constitución establece como una carga que debe ser observada por las entidades federativas y el orden municipal, condicionando en consecuencia el régimen interior, al régimen federal, partiendo desde el aspecto jurídico, hasta el político, económico, social y cultural.

Lo anterior encuentra su sustento en los criterios constitucionales que lo establecen entre los que se encuentra el contenido de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, mismo que consagra el principio de supremacía constitucional, antepuesto aun en contra del derecho interno, de las entidades federativas, lo que claramente se traduce en la observancia omnimoda de la constitución sobre el régimen y normatividad local. Este principio de subordinación del régimen local al federal, se encuentra como un elemento constante en la mayoría de los artículos abordados con antelación y específicamente la redacción del artículo 41 constitucional reitera este criterio de supremacía, jerarquía y subordinación del régimen jurídico local hacia el federal.

Resulta evidentemente oportuno, rescatar la afirmación que realiza el doctrinario Aguirre Saldivar, en tal sentido cuando afirma: "*así como la Constitución General es la ley Suprema de la Unión, así las constituciones locales representan la máxima expresión política, jurídica, social y económica de cada uno de los estados, la ley superior en cuanto a su régimen interior: **aun que siempre congruentes con la Constitución General,***

¹²³ BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa 1984, página 868.

que incluso a raíz de su reforma del artículo 116, (publicado en el diario oficial de la federación del 17 de marzo de 1987), le impone a los estados los lineamiento básicos para la organización y funcionamiento de sus poderes públicos, ejecutivo, legislativo y judicial.

*Cabe reflexionar sobre la urgencia de reivindicar la importancia y protagonismo que las constituciones locales deben tener dentro de un verdadero y fortalecido federalismo. El hecho de que las constituciones de los estados estén acotados, por la carta magna de la unión, a la que no podrán contravenir por ningún motivo no quiere decir que se devalúen como ordenamientos intrascendentes con pobreza de contenidos y carencia de metas ambiciosas en beneficio de sus localidades y reformas. Por lo contrario, las constituciones locales deberán ser documentos innovadores, promotores de la centralización, reivindicadores de los intereses de su comunidad defensores en suma, del propio federalismo.*¹²⁴

Respecto de esta pobreza y devaluación jurídica, que han venido observando las Constituciones locales, el celebre doctrinario Felipe Tena Ramírez, en su obra dedicada al Derecho Constitucional Mexicano, en el capítulo relativo a los Estados, retoma esta directriz, y en forma clara expone que precisamente las Constituciones locales se han distinguido por su carencia aportaciones e innovaciones, en las facultades y materias que le son propias, cuando afirma, "...no es de extrañar que casi todas las Constituciones que actualmente rigen en los Estados se compongan de artículos tomados de las anteriores o copiados de la federal, envejecidos muchos de aquellos, por el transcurso del tiempo e inútiles los segundos por estar su sitio en la Constitución general".¹²⁵

De lo anterior, se puede concluir que si bien, la mayoría de los doctrinarios han criticado la concentración evidente de las facultades de la federación, también ha sido objeto de distinción, la deficiente y casi nula participación de las entidades federativas en el estudio, investigación y desarrollo del derecho constitucional estadual y municipal, que aportara innovaciones en el desarrollo legislativo de las facultades conferidos a estos por la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, en este pequeño reconocimiento pudiéramos encontrar en un primer momento una primera solución al conflicto que se ha suscitado con motivo de esa queja constante de los estados para con el régimen federal que han bautizado como eminentemente centralista.

Por su parte el autor antes referido conceptúan al federalismo como un fenómeno de descentralización, por virtud del cual identifican a las entidades federativas y a los municipios aun cuando, el municipio carezca de un órgano legislativo, distinguiendo como un rasgo característico del estado federal el consistente en: "... Efectivamente, el signo específico del Estado Federal consistente en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia constitución. Considerada esta característica como un fenómeno de descentralización... es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada entidad su propia constitución, para que surja la característica de una federación..."¹²⁶

¹²⁴ AGUIRRE Saldívar, Enrique. Los retos del derecho publico en materia de federalismo. Editorial UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 1997, pagina.153

¹²⁵ TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 2005, pagina 139.

¹²⁶ GAXIOLA, citado por TENA Ramírez, Felipe, Ibidem, pagina 131.

Esta facultad de la que goza cada entidad federativa, se encuentra consagrada en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esto es, el sistema federalista mexicano se encuentra estructurado desde la norma origen. Dicha facultad es considerada por la doctrina como el principio de autonomía, y lo que ha llevado a la conclusión anotada con antelación relativa a que los estados son autónomos y no soberanos.

Vale la pena rescatar en forma muy breve, el análisis relativo, a la estructura de las constituciones locales, así al ser un espejo fiel de la federal las constituciones de las entidades federativas se encuentra organizadas por las ya conocidas partes dogmática y orgánica.

Algunos autores como el especialista Tena Ramírez, consideran superfluo el ejercicio que realizan las entidades federativas, referente a plasmar a manera de repetición el texto de las garantías individuales consagradas por la Constitución Federal, idea con la que no comulgamos, tomando en consideración el cúmulo de procesos de amparo en el que se ven involucradas como autoridades responsables distintos servidores públicos de las entidades federativas, quienes en forma increíble desconocen la redacción, los alcances y la protección inmersa, para el particular cuando a diestra y siniestra violentan y vulneran flagrantemente los derechos consagrados en la carta magna y el principio de supremacía que estos conllevan para ser el freno, de la actuación de dichas autoridades, por lo que consideramos necesario y no superfluo, el conocimiento a profundidad de dichas garantías sin perjuicio de incrementarlas sin violentarlas.

Lo que si resultaría sorprendente dentro de estas facultades que no han sido agotadas y ni siquiera intentadas por los constituyentes locales, sería precisamente la innovación de los congresos locales para ampliar en su número y calidad las consagradas por la Constitución.

En relación a la parte orgánica se encuentra la forma de gobierno que se encuentra regulada por la constitución política de los estados unidos mexicanos, esto es, en respeto al máximo ordenamiento jurídico la forma de gobierno de todas las entidades federativas es, "republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial el municipio libre."

Por cuanto hace a la figura del ejecutivo local esta se encuentran consagrada a los llamados gobernadores cuyo encargo es por el plazo de seis años como máximo, la elección es directa y no permite la figura de la reelección tanto para el ejecutivo local como para los diputados de la entidad.

Las constituciones locales al igual que la federal rescatan el principio de las divisiones de las funciones del poder, en legislativo, ejecutivo y judicial.

La función legislativa se ejerce por una legislatura o congreso local, también llamada para el caso del Distrito Federal asamblea legislativa, integradas en forma unicameral.

Las constituciones locales repiten la calidez de rigidez, que observa la constitución federal.

Resulta oportuno subrayar la alusión que hace el doctrinario Felipe Tena Ramírez, relativa a que la mayoría de las constituciones erigen la soberanía local sobre la base de la ciudadanía mexicana, lo que es ampliamente inobservado por José Martínez Pichardo y el propio V. Humberto Benítez Treviño, quienes en el libro intitulado "la Sala Constitucional del Estado de México, como expresión del federalismo del siglo XXI", sostienen en una forma análoga que: "... hoy se defiende como parte del programa de todo gobierno estatal patriota, defensor de la provincia mexiquense; por ello se ha dicho que en el siglo XXI, cualquier atentado contra la libertad y soberanía estatal, se enfrentara con la ley la fuerza de la identidad, pertinencia y el orgullo mexiquense, como escudo de la dignidad que une en torno a los símbolos estatales, como el escudo y el himno al estado de México, de la autoridad de Heriberto Enríques, que sobra las fibras mas sensibles de l ser definido como mexicano por patria y provincia."¹²⁷ apreciación Subjetiva que será abordada a profundidad en el desarrollo del capítulo quinto del presente trabajo de investigación, pero que por su peculiaridad, en la forma de distinguir a los ciudadanos mexicanos, específicamente a los mexiquenses, con una mayor calidad jurídica, nos parece inaceptable, y si sujeto a una crítica profunda y severa por ser el último de los autores en mención el precursor de la reforma e incorporación de la sala constitucional a la regulación constitucional de la entidad conocida como Estado de México.

Cabe reiterar la crítica que realiza el intelectual Tena Ramírez, a las constituciones locales quienes lejos de aprovechar la facultad que expresamente le es reservada al poder constituyente local, específicamente en la última parte de la fracción v, del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para legislar previendo el caso de la declaración de desaparición de los poderes constitucionales locales y del nombramiento de un gobernador provisional, que solo es prevista por nueve de las entidades federativas cuyas constituciones lo contemplan y en las que no se encuentra la del estado de México, lo que desde luego si sería una aportación mayúscula a la autonomía estadual, y en consecuencia al principio de descentralización.

Finalmente se encuentra destacada la participación directa e indirecta de los estados miembros, en la voluntad federal, como el segundo de los elementos constitutivos del estado federal. La participación directa se da, en la facultad revisora de la constitución federal, previsto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la participación indirecta surge en función de la cámara de senadores en donde se representa a las entidades federativas por conducto de los senadores electos, quienes participan en la creación de las normas federales.

Hasta aquí, válidamente, resulta concluyente la tesis sostenida por la mayoría de los constitucionalistas, incluyendo a la doctora Carla Huerta Ochoa, respecto a que las entidades federativas se han abstenido de profundizar y legislar sobre las facultades que en forma reservada, le son conferidas por la Constitución y que sí constituyen un baluarte de respeto a la autonomía de estas, y si por el contrario, se han obstinado en invadir

¹²⁷ BENÍTEZ Treviño, V. Humberto "La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del Federalismo del siglo XXI." Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, pagina XVII.

facultades y competencias que le son propias a las autoridades federales, sin asimilar y limitar su actuación al máximo medio de control del poder que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si bien en el subsecuente desarrollo del presente capítulo serán desarrollados a profundidad la regulación, facultades y competencias, tanto de las entidades federativas como del municipio, haremos una breve referencia al tema del municipio, que será retomado en forma posterior tras analizar los artículos constitucionales que lo norman.

El municipio, mas allá de su concepción Constitucional que lo considera como base de la división territorial; de ser analizado y entendido como un elemento relevante en la integración del Estado Federal, desde el punto de vista de su descentralización, en tales términos resulta relevante el comentario de el autor Gabino Fraga quien al respecto comenta: *"... la descentralización por región consistente en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consisten fundamentalmente en que el se adapta de una manera mas efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes y, por lo mismo, de ejercer sobre dicha autoridades un control por la vía de la opinión pública, que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan. A demás, desde el punto de vista de la administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una prestación mas eficaz de los servicios públicos, y, por lo mismo, una realización mas adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden. La organización centralizada implica una organización en la cual el despacho de los asuntos es forzosamente lento y complicado, y que no tiene los elementos suficientes para conocer con detalle las necesidades de cada localidad, inconveniente que no presentan las autoridades constituidas por vecinos de dicho lugar."*¹²⁸

Para la mayoría de los autores, se debe considerar la importancia del municipio al ser la célula de organización administrativa mas cercana entre los pobladores y las autoridades, sin embargo consideramos que las autoridades municipales en la actualidad han abusado de esa facultad de proximidad no solo en el ámbito de imposición de regulaciones reglamentarias y de bandos municipales, sino en forma ilegal e inconstitucional han ampliado en casos concretos sus competencias para exceder de sus atribuciones en perjuicio de los habitantes de los municipios, específicamente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de México, han llegado un gran numero de asuntos que se resuelven decretar la invalidez de diversos actos y reglamentos de autoridad municipal que no solo invaden la esfera de competencia de la autoridad legislativa estatal sino que la controvierten, por lo que consideramos que esta importancia del municipio debe ser tomada en forma muy cauta, para evitar los excesos que comúnmente en nuestro país se desarrollan con cotidianidad.

¹²⁸ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1992, p.218.

Tomando en consideración que en los subsecuentes temas se buscara desarrollar los artículos Constitucionales en los que se regulan a los Municipios y los Estados, consideramos innecesario agotarlo en este apartado.

2.4.1 Análisis del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la finalidad de profundizar en el contenido y redacción del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta menester proceder en primer término a la transcripción de este, el cual a la letra refiere:

Artículo 115. - Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.-Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y él numero de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por él ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado.

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por algunas causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

En caso de declarar desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme ala ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designaran entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos consejos estarán integrados por él numero de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de

policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de la ley a la que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y de los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones el patrimonio inmobiliario municipal o para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para generar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presentan entre los municipios y el gobierno del estado, entre aquellos con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

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

- a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) alumbrado público;
- c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) mercados y centrales de abasto;
- e) panteones;
- f) rastro;
- g) calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

- i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que este, de manera directa a través del organismo correspondiente, sé haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio;

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

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que este sé haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la legislatura de los estados.

- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargó.

Las leyes federales no limitan la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con la misma. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de personas o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio publico de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier titulo, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingreso de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con bases en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Invertir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

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

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como la fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

IX. Derogada.

X. Derogada.

Con la finalidad de recapitular sobre el tema de los municipios y la actual redacción del artículo en análisis, resulta conveniente destacar su importancia histórica, que ha sido uno de los elementos estructurales del federalismo mexicano en consecuencia, abordaremos de manera sumaria los antecedentes históricos y las reformas que ha experimentado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antecedentes Históricos del Municipio.

Se ha documentado por diversos historiadores que el primer ayuntamiento en México y en América Continental se instituyó en Veracruz, durante la conquista emprendida por Hernán Cortes a nuestro país, fundado a través de la Villa Rica en Veracruz, a efecto de buscar legitimar sus poderes asumidos, el 22 de abril de 1519, y al ser la nueva forma de organización impuesta se reprodujo en otras poblaciones, imponiéndose el municipio a todo el territorio mexicano como forma de organización.

La institución del municipio colonial, fue impuesta con el beneplácito español, por lo beneficios pecuniarios que este arrojaba, sin embargo la dependencia descomunal del municipio novó hispano con relación a los órganos españoles resulta tan desproporcionada que dio inicio a la decadencia poco antes de la lucha de independencia. Es de destacar que dentro de la organización de los ayuntamientos, la clase criolla, encontró un espacio reducido de participación, sin embargo está limitada esfera de actuación, y la exclusión de los cargos mas elevados que se reservaban a la casta criolla, constituyo uno de los detonantes, para el movimiento independentista.

El papel del municipio durante la independencia fue muy activo, al grado de afrontar la invasión napoleónica, y encabezar los primeros movimientos independentistas, colocándose dicha institución en un escaño de enlace entre las autoridades coloniales y el ejecutivo surgido de la emancipación.

Una vez consumada la independencia, la desaparición de la autoridad virreinal, acarreo un vacío de poder que fue ocupado por la fortaleza de la figura del caudillo, sin embargo, la pugna interna por el poder se desato por los ordenes emanados de la

independencia bajo la denominación histórica de liberales y la otra parte los simpatizantes de la colonia bajo la denominación de conservadores. La repercusión en la figura del municipio de esta pugna antagónica por el poder se vio afectada, y no permitió su regulación y vigencia plena.

Continuando con la línea histórica, se ha establecido que la Constitución de Cádiz, fue el primer documento fundamental que abordó el tema del municipio, cuya regulación se ubica en el capítulo I del título VI, intitulado "de los Ayuntamientos", en sus artículos 309 a 323, entre los que se pormenorizó la composición de los ayuntamientos, la forma de elegir a sus miembros y sus atribuciones, se establecieron las figuras orgánicas del alcalde, regidores, procurador síndico, y su subordinación a la figura del "jefe político", estos últimos eran los encargados de las provincias, sin embargo y derivado del exacerbado poder otorgado a esta última figura política, tuvo como consecuencia inminente su holocausto durante el periodo de la revolución mexicana.

Por su parte la Constitución de Apatzingán de 1814, en su artículo 211, estableció que las leyes en vigor permanecerían, en tanto no se expedieran otras, por lo que no se establecieron mayores reformas a la figura del ayuntamiento y al régimen municipal. En la misma tesitura de omisión se juzga a el Acta Constitutiva de la Federación y a la Constitución Federal, de 24 y 4 de octubre de 1824, respectivamente, por lo que su regulación se reservó a los Estados. En ambos documentos si existió un avance significativo por lo que hace a la regulación, facultades y competencia de las entidades federativas, pero no así en relación con el municipio.

La Constitución de 1836, se destaca por incorporar en su regulación a la figura del municipio, específicamente en sus artículos 22 a 26, bajo el texto intitulado "División de la República y Gobierno interior de los Pueblos", no obstante este pequeño avance, se volvió a subordinar a la autoridad estatal tanto la determinación de los integrantes del cabildo, por las llamadas juntas departamentales, subordinados estos finalmente a la figura del gobernador. Estableciéndose de igual manera un requisito adicional para poder ocupar estos cargos públicos, y era que los ciudadanos deberían contar con una renta anual, capital fijo y en general ser un hombre acaudalado.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, con un rumbo centralista, se intensificó la dependencia absoluta de los ayuntamientos hacia las juntas departamentales.

La Constitución de 1857, en los artículos 40 y 41 se volvió a otorgar la autonomía estatal y se omitió regular la institución municipal, incorporando la importancia de las constituciones locales, estableciendo circunscripciones territoriales denominadas distritos, cantones, partidos, que finalmente y acorde a la práctica se fraccionaron en municipalidades.

En el texto de la Constitución de 1957, no se otorgaron innovaciones a la figura del municipio y en las Constituciones locales se les afectó al establecer la desamortización de bienes y eliminación del cobro fiscal sobre ventas y permutas, afectando así la hacienda municipal.

Durante la época del Porfiriato, la situación municipal empeoró en cuanto su supervisión y actuación las cuales se subordinaron en forma vertical y ascendente por los jefes políticos subordinados a los gobernadores y estos a su vez a la figura Presidencia de la Republica. Lo que origino que se fuera gestando el descontento generalizado de los ayuntamientos y municipios que encontraron en la Revolución Mexicana un parte aguas para lograr su emancipación.

Con todo lo anterior el municipio tuvo por primera vez la importancia como una institución libre, en función del proyecto del Primer Jefe del ejercito Constitucionalista, Venustiano Carranza, y se vio beneficiado y abordado el texto original del artículo 115 de la Constitución además de hacer referencia a esta institución municipal en otros artículos que lo abordaban. La importancia del municipio libre fue rescatada, en el texto definitivo y se estableció que los estados debían tenerlo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Entre los avances que resultan destacables en la incorporación y regulación de la figura del municipio libre destacan las siguientes; a) la relación de la federación, los estados y municipios, al establecer al municipio libre, como la base de la división política y administrativa de toda entidad federativa; b) se regulo la forma interna de gobierno del municipio a través de la elección popular y directa de los miembros del ayuntamiento; c) la libertad política del municipio, sin que mediara subordinaciones a ninguna otra autoridad de un nivel distinto de gobierno; d) la autonomía económica del municipio, y la mas importante de todas e) se doto al municipio libre con personalidad jurídica.

Reformas experimentadas por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A efecto de hacer mas concreta esta exposición nos permitiremos abordar este tema en el contenido del siguiente cuadro sinóptico que aborda y desarrolla el tema, pues las reformas acaecidas al texto del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la fecha han sido diez y que a continuación se expondrán:

**REFORMAS
CONSTITUCIONALES
EXPERIMENTADAS
POR EL ARTÍCULO
115 DE LA
CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

PRIMERA
REFORMA

20 DE AGOSTO DE 1928, PARA ESTABLECER EL NUMERO MÍNIMO DE DIPUTADOS CON QUE DEBERÍAN CONTAR LAS LEGISLATURAS LOCALES, EN FORMA PROPORCIONAL A LOS HABITANTES DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA

7 POBLACIÓN > A 400,000 HABITANTES
9 < A 400,000 Y > A 800,000 HABITANTES
11 < A 800,000 HABITANTES

SEGUNDA
REFORMA

29 DE ABRIL DE 1933, SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN I INCORPORANDO EL PRINCIPIO DE NO REELECCIÓN PARA EL PERIODO INMEDIATO DE LOS CARGOS DE PRESIDENTES MUNICIPALES, REGIDORES, SÍNDICOS, LEGISLADORES FEDERALES Y LOCALES.

TERCER
REFORMA

8 DE ENERO DE 1943, SE REFORMO EL PÁRRAFO III DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, RESPECTO A LA AMPLIACIÓN EN EL PLAZO DE DURACIÓN EN EL ENCARGO DE SEIS AÑOS, AMPLIANDO SU ANTERIOR PLAZO QUE ERA DE CUATRO AÑOS.

CUARTA
REFORMA

12 DE FEBRERO DE 1947, SE ADICIONO LA FRACCIÓN I, PÁRRAFO INCORPORANDO LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES PARA VOTAR Y SER VOTADAS, EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES .

QUINTA
REFORMA

17 DE OCTUBRE DE 1953, SE DEROGA EL PÁRRAFO ANTERIOR, DEBIDO A LA INCORPORACIÓN DE LA CIUDADANIA PLENA DE LAS MUJERES DERIVADAS DEL ARTÍCULO 34 CONSTITUCIONAL.

SEXTA
REFORMA

06 DE FEBRERO DE 1976, SE ADICIONARON LAS FRACCIONES IV y V, DOTANDO DE FACULTADES AL MUNICIPIO PARA REALIZAR LAS ACTIVIDADES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, EN MATERIAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, DESARROLLO URBANO Y CONURBACIÓN.

SÉPTIMA
REFORMA

06 DE DICIEMBRE DE 1977, SE INCORPORA EL SISTEMA DE MINORÍA EN LA ELECCIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES ASÍ COMO EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPOR--- CIONAL EN LA ELECCIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS CUYA POBLACIÓN FUESE DE CUANDO MENOS 300,000 HABITANTES O MAS.

TUVO COMO FINALIDAD DINAMIZAR LOS CUERPOS LEGISLATIVOS LOCALES Y ORIGINAR MAYOR PLURALISMO EN LOS AYUNTAMIENTOS.

Continuación del cuadro, anterior...

**REFORMAS
CONSTITUCIONALES
EXPERIMENTADAS
POR EL ARTÍCULO
115 DE LA
CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

OCTAVA
REFORMA

3 DE FEBRERO DE 1983, EXISTIÓ UNA REFORMULACIÓN INTEGRAL Y ESTRUCTURAL DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

SE INTRODUJERON PRINCIPIOS Y GARANTÍAS QUE BENEFICIABAN A LOS MUNICIPIO, COMO EN LOS CASOS DE ---- DESAPARICIÓN DE AYUNTAMIENTOS , LA REVOCACIÓN DE MUNÍCIPIES, SE ESTABLECIÓ CON CLARIDAD LA LIBERTAD JURÍDICA DE LOS AYUNTAMIENTOS SE ENLISTARON LOS SERVICIOS PÚBLICOS, SE CONSAGRO LA LLAMADA ESFERA ECONÓMICA MÍNIMA, ENUMERARON SUS INGRESOS SE REGULO AMPLIAMENTE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE LOS AYUNTAMIENTOS Y SE LEGISLO SOBRE LAS RELACIONES LABORALES DE SUS TRABAJADORES.

NOVENA
REFORMA

17 DE MARZO DE 1987, SE CONSIDERA COMO UNA REFORMA DE REDACCIÓN, PUES BÁSICAMENTE SE BUSCO AGRUPAR EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL TODO LO RELATIVO AL MUNICIPIO, DESINCORPORANDO DE SU TEXTO LO CONCERNIENTE A LOS ESTADOS Y LEGISLADORES LOCALES, LA MATERIA DE LA REGULACIÓN DE RELACIONES ENTRE LOS TRABAJADORES Y EL AYUNTAMIENTO Y LA MATERIA DE CONVENIOS INCORPORANDO ESTA MATERIA A L ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN.

DÉCIMA
REFORMA

23 DE DICIEMBRE DE 1999, SE RECONOCIÓ AL MUNICIPIO COMO ÁMBITO DE GOBIERNO, SE INCORPORARON PRECISIONES JURÍDICAS RESPECTO A LOS CRITERIOS DE AUTONOMIA Y LEYES ESTATALES SOBRE CUESTIONES MUNICIPALES, MODIFICACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS INGRESOS MUNICIPALES, SE AMPLIO LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS, SE REFORMULO LA MATERIA DE DESARROLLO URBANO ECOLOGÍA Y PLANTACIÓN REGIONAL.

De lo anterior queda evidenciado, la importancia histórica de la institución municipal, que desde sus orígenes fue conformada con una naturaleza jurídica específica y como una pieza clave del sistema político, económico y constitucional del sistema federal mexicano, de ahí, que muchos autores le atribuyan facultades complementarias con los otros dos niveles de gobierno (federación y estado).

Los elementos que conforman la institución municipal los constituyen, el territorio, población, gobierno, aspecto económico, y para algunos autores, el fin que persiguen.

- a) El territorio; se encuentra vinculado como un elemento físico, relativo a la extensión territorial y ámbito superficial en donde los órganos municipales ejercen sus facultades y competencias. En nuestro país la distribución y número de municipios es variada y sin vinculación proporcional a la extensión territorial.
- b) El elemento poblacional, se refiere al factor humano, vinculado a la calidad de vecino, tomando en consideración la referencia de vecindad, que presupone la contigüidad material de las familias, y centros poblacionales que forman una agrupación identificable. La explicación jurídica surge en función de la distinción que guardan los conceptos vecino y transeúnte, a efecto de determinar la pertenecía a un municipio y la cotidianidad en el hábitat territorial, que el primero tiene y no el segundo.

Algunos autores vinculan el elemento poblacional con *“las categorías políticas de los asentamientos humanos, ubicados en la demarcación municipal. Con base esencialmente en la población, en su carácter urbano o rural, así como en la calidad de los servicios públicos, se establecen por las leyes orgánicas, distintas categorías políticas, en orden descendente de importancia, es decir, ciudades, villas, pueblos, rancherías y caseríos”*¹²⁹.

- c) El elemento gobierno, derivado de la potestad que enviste a la autoridad para que realice las facultades y cometidos que en aspecto micro, le es encomendado, respecto de la satisfacción de los servicios, en beneficio de los ciudadanos de la municipalidad, la estructura y funcionamiento del órgano de gobierno municipal, lo constituye el ayuntamiento como órgano encargado de la administración municipal. El ayuntamiento es el cuerpo colegiado con personalidad jurídica propia y cuya tarea es la de emitir las disposiciones municipales con las que se regirá el municipio y de igual manera le es encomendada la función de ejecutar estas medidas por conducto del presidente municipal.

El ayuntamiento se encuentra integrado por el presidente municipal, la figura de los síndicos y el cuerpo de regidores.

- d) Elemento relacionado con la capacidad económica, al ser un ente de derecho público evidentemente su finalidad no es la de lucro, por lo que consideramos que este aspecto queda integrado por el presupuesto, los ingresos y egresos derivados de los cometidos y facultades que debe tener la institución municipal, a efecto de la personalidad jurídica que posee y estrechamente vinculada con los cometidos de servicio público que expresamente se encuentran

¹²⁹ VALENCIA, Carmona Salvador, comentarios al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México 2006, página 316.

reglamentados en la Constitución, sin embargo para algunos autores, este elemento consiste en el aspecto patrimonial y hacendario propios de la institución municipal. *"El concepto de hacienda se refiere a los ingresos, egresos, deuda pública enmarcados en el patrimonio municipal, y patrimonio se refiere al conjunto de bienes, derechos e inversiones que son propiedad del municipio"*¹³⁰.

- e) Para el autor en cita, el fin del municipio, debe ser incorporado como uno de los elementos teológicos, que se incorpora al marco conceptual de la institución municipal, y lo vincula con *" el bien común de todos los habitantes de la municipalidad"*¹³¹. Por nuestra parte consideramos innecesario, distinguir el fin o finalidad municipal, por ser un elemento inherente a toda institución o nivel de gobierno.

Principio teóricos del municipio.

Derivado del largo fenómeno histórico en que se gestó la institución municipal, se establecen tres principios que involucran la definición de municipio y los cuales son; autonomía, democracia y eficacia, por la importancia que ellos tienen en función con el presente trabajo de investigación, consideramos acertado el desarrollarlos aun cuando sea de manera breve

Autonomía; este principio se involucra con los diversos elementos y enfoques de la institución municipal; la autonomía de gobierno o también conocida como autonomía política se presenta en la libertad que tiene el ayuntamiento como órgano de gobierno; la autonomía jurídica surge en función de la personería jurídica que posee el ayuntamiento, así como la facultad para expedir reglamentos y actos de naturaleza jurídica; autonomía administrativa, esta se evidencia, respecto a la libertad estructural y de organización en dependencias y unidades encargadas de la función administrativa, para proporcionar los servicios públicos establecidos en los ordenamientos superiores; y finalmente la relativa a la autonomía económica, que se desarrolla en función de su libertad patrimonial.

Democracia municipal; en teoría se vincula este principio al derecho a la participación ciudadana en la vida política, jurídica y económica del municipio; y se vincula este principio con los derechos de; sufragio, participación a través de órganos de representación y colaboración ciudadana.

Finalmente la llamada eficacia, que obviamente nos conduce al campo de las cualidades y características de los servidores públicos, a efecto de que asumiéndose como tales, realicen su tareas y funciones en un marco estricto de legalidad y observancia de los derechos y obligaciones previstos en la constitución y en las leyes que rigen la conducta de los servidores públicos.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Idem.

Ahora bien y siguiendo con el análisis del contenido y redacción del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra la redacción del primer párrafo del artículo que establece la presentación constitucional, política, económica y administrativa del municipio en razón de su importancia, ya que en este primer párrafo se destaca el principio de autonomía del municipio y se plasma la vinculación de este nivel de gobierno con el inmediato superior que es el estado.

Se ha discutido mucho por los especialistas, la redacción lingüística y gramatical de la denominación "*municipio libre*", sin embargo se ha concluido que esta terminología se identifica con el principio de autonomía, al determinar que la libertad establecida en el texto constitucional, no es absoluta, pues los estados pueden utilizar otros criterios para subdividirse, y un ejemplo lo son los famosísimos distritos que en nuestra actividad profesional tangiblemente podemos experimentar, por ello se ha concluido que la autonomía municipal es un principio que en forma completa y adecuada define a la institución municipal.

Con relación a la fracción I del artículo 115, que establece la forma de gobierno de la institución municipal; en primer termino se destaca la sustitución que se realizó de los términos administrado, por el de gobernado, mismo que obedeció a la reforma constitucional de 1999 y cuya finalidad e intención legislativa, era mas que un cambio de palabras, pues se busco otorgar en forma expresa al municipio como un ámbito de gobierno, considerando el régimen federal mexicano, al que ya nos hemos referido con anterioridad en el capítulo primero.

Algunos autores consideran que la reforma pretendió superar la concepción administrativista que se tenía del municipio, no solo como un órgano descentralizado por región, sino como una entidad dotada de un ámbito de gobierno autónomo.

Cabe precisar que el cambio en la terminología, motivado por la reforma, es una respuesta a la exigencia histórica en que se ha visto subordinado el municipio a los intereses mezquinos de los estados, quienes abusando de su régimen intermedio entre la federación y el propio municipio, se aprovechaba de los recursos económicos, pretextando la necesidad en la prestación de servicios, los cuales de ninguna manera, eran satisfechos en forma eficaz, y tal control estatal, llego al grado de hacer nugatorios, los derechos de los municipios, por lo cual asentimos, que el motivo de la reforma, tiene una finalidad profunda y benéfica para el fortalecimiento del federalismo mexicano y para el reforzamiento del municipio como una institución con criterios de población, territorio, gobierno y autonomía, lo cual será desarrollado en los subsecuentes párrafos.

Ese primer párrafo de la fracción primera del artículo 115, establece al ayuntamiento como el órgano colegiado emanado de una elección popular y directa, que será el encargado de gobernar el municipio; el vocablo ayuntamiento, proviene del latín adiunctum, surgido de atiangere, que se refiere a juntar, unir, a dos o mas individuos para formar un grupo; de ahí que se le otorgue el termino cuerpo colegiado al ayuntamiento, pues el propio artículo constitucional establece que este se integre por un presidente municipal, regidores y síndicos en el numero que la ley determine, así se busca que este órgano sea deliberante y que preserve la naturaleza democrática como un atributo mas del federalismo, las decisiones que tomen, por razones lógicas se toman por mayoría de votos

de los miembros que integran el ayuntamiento, realizando su votación en la sesiones de cabildo.

Los miembros del ayuntamiento constitucionalmente se encuentran designados; otorgando la denominación que corresponde a cada uno de los integrantes del llamado cuerpo colegiado, bajo las denominaciones de presidente municipal, regidores y síndicos. La figura del presidente municipal, por desgracia ha venido repitiendo los errores de la figura presidencial federal, pues se ha impuesto como un órgano deliberante y ejecutor autónomo, centralizando facultades y funciones que le son propias a todo el cuerpo colegiado municipal y que en la actualidad ha sido motivo de evidentes enfrentamientos entre regidores y el propio presidente municipal, por lo que consideramos que es una figura que ha omitido actualizarse en las prácticas constitucionales y democráticas que se han gestado históricamente, lamentablemente hemos visto casos como los del ayuntamiento de Atizapan de Zaragoza, que culminaron en la muerte de una de sus regidoras y un presidente municipal encarcelado y sujeto a proceso penal por dicho homicidio, así, si continuamos repitiendo los errores históricos, producto de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, corremos el riesgo de experimentar un retroceso democrático y constitucional que nos conduzca a las situaciones bélicas de 1810 y 1910, lo que desde luego no es una situación que deba pasar inadvertida, pues precisamente y atendiendo al espíritu federalista inmerso en la parte del artículo en análisis debiéramos obligar a nuestros mandatarios municipales para que se subordinen y observen el contenido exacto de la constitución, quien le da un papel coprotagonico, al lado de las figuras jurídico-políticas de los llamados regidores y síndicos, todos ellos como un cuerpo deliberante, evitando con ello la figura unipersonal de un mandatario municipal, menguando los abusos de los caciques de pueblo que tanto atraso han ocasionado a la institución municipal.

Prueba la importancia que se ha dado a la institución municipal, lo constituye la segunda parte del primer párrafo de la fracción I del artículo 115 en análisis, y que se refiere al criterio competencial que obsequia la Constitución federal al gobierno municipal, y cuyo conducto, exclusivo y monopolico se encuentra a cargo del ayuntamiento, eliminando la posibilidad de una autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado, no solo en función de las jefaturas políticas históricamente abordadas en líneas precedentes, sino en las figuras extrajudiciales que a través de las líneas de compadrazgo se sostenían por los gobernadores de los estados.

Por cuanto hace al segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 Constitucional, se plasmo en forma expresa, el principio de no reelección, mismo que tan solo fue relativo, pues solo es aplicable para el periodo inmediato, permitiendo lo que ha acontecido en el municipio de Naucalpan de Juárez estado de México, quien a través del partido Político Acción Nacional, volvió a sugerir (aunque apretadamente) al ex alcalde cuyo encargo había sido cumplido por el periodo 1997-2000, y que lejos de favorecer una práctica democrática históricamente obtenida, condujo a un clima de impugnaciones, que finalmente le fueron favorables al candidato panista, sembrando la duda respecto al principio de no reelección. Dicho principio le aplica Constitucionalmente a todos los órganos integrantes del cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento.

En los párrafos tercero, cuarto, quinto, de la fracción primera del artículo 115 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las facultades expresas que le competen a las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declararlos desaparecidos, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros (por causas graves prevista en ley, previa garantía de audiencia constitucional), todo ello con la votación acorde de las dos terceras partes del cuerpo legislativo local, se establece la posibilidad de que el suplente sustituya alguno de los miembros del ayuntamiento, y se establece varios supuestos e hipótesis, en el quinto párrafo, para el caso de que llegare a acontecer, cualquiera de las causas establecidas en los dos párrafos anteriores, a efecto de que las legislaturas de los estados, designen a los famosos "consejos municipales", siempre y cuando no procediera la figura del suplente, lo que aconteció en el municipio de Benito Juárez, en el Estado de Quintana Roo y sin embargo dicha determinación fue invalidada, por el ejercicio de la controversia promovida por el entonces presidente municipal, en contra del ejecutivo estatal y el congreso local, resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación favoreciendo al primero de los mencionados.

El artículo 115 en su fracción II, concentra uno de las características esenciales de la llamada autonomía jurídica, en el momento mismo en que se les dota de "personería jurídica", característica que le permite actuar en las esferas del derecho público y privado.

Para el autor Valencia Carmona, al referirse al tema precisa: *“.. como entidad de derecho público, su personalidad le sirve para ejercer su potestad de mando y de coacción, para llevar a cabo sus atribuciones de carácter impositivo y en las actividades enderezadas a la prestación de los servicios públicos. En la esfera privada, el municipio se convierte en un sujeto apto para ejercer derechos y contraer obligaciones, en otras palabras, puede contratar, gestionar, defenderse o contraer compromisos a favor de sus gobernados.”*¹³²

Al dotar al municipio de personería jurídica, se le introduce en la vida jurídica del país, con un doble carácter o calidad, ya que al ser una autoridad con posibilidad legítima del uso de la coacción, a través de la coercibilidad, se erige por mandato constitucional en una persona de derecho público llamada "autoridad", y por otro lado al realizar actos de vinculación con particulares en el ámbito del derecho privado se le considera a su relación vinculativa de derecho privado y se convierte en una de las partes susceptible de adquirir derechos y obligaciones.

En esta tesitura, resulta viable considerar que la personería jurídica de la cual se enviste al municipio es originaria, por encontrarse expresamente otorgada por la Constitución, y por ende su calidad jurídica como autoridad se ejerce en un lugar determinado.

El segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 atribuye facultades a los ayuntamientos para expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su competencia territorial, subordinando dicha facultad a la leyes que en materia municipal deban expedir las legislaturas de los estados.

¹³²Id

La propia redacción de la fracción en estudio delimita desde nuestro punto de vista esta actividad reglamentaria a que se establezca como objeto de regulación las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, pero que además asegure la participación ciudadana y vecinal. Su reforma obedeció a la necesidad de delimitar los ámbitos competenciales de las legislaturas y los ayuntamientos, ya que antes de la reforma del 99 se utilizaba el concepto de bases normativas, mismo que fue sustituido por el de "leyes estatales en materia municipal", buscando en consecuencia un criterio de delimitación respecto a los ordenamientos que competencialmente podían crear y modificar los ayuntamientos, subordinando estos de una u otra manera a que las legislaturas de los estados a su vez legislaran sobre esa materia municipal, con lo que se busco establecer un marco normativo homogéneo para los municipios de un estado sin que hubiera una intervención específica en cada municipio delimitando de igual manera la competencia y facultad de los ayuntamientos en todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal con lo que se rescato la importancia de la institución municipal, delimitando constitucionalmente su esfera normativa y competencial.

Por otra parte se incorporaron varios incisos a la fracción II del artículo 115 constitucional, en estudio, con la finalidad de determinar en una forma puntual el objeto que deben tener las leyes que expidan las legislaturas locales en materia municipal, de igual forma se incorporaron supuestos hipotéticos que podrían surgir y la forma de solución de estos en la práctica. En su inciso a), se destacó el objeto que deben tener las leyes expedidas por las legislaturas en materia municipal; y el cual se hace consistir en el fincamiento de las "bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Estableciendo con la reforma constitucional del 99 los cimientos en que se soportarían la justicia administrativa municipal.

De los incisos b) al e) de la fracción II del artículo 115 sigue la misma tesitura para el caso de establecer criterio procedimentales para los casos previstos en las mismas fracciones, y a manera de ejemplo se encuentran las resoluciones que afectan el patrimonio municipal convenios que comprometan al ayuntamiento por un periodo superior al de su ejercicio, a si como en los casos de que los municipios no cuenten con bandos o reglamentos correspondientes y el muy peculiar caso que surge de la hipótesis del segundo párrafo del inciso e) que textualmente refiere: " las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos, con motivos de los actos derivados en los incisos c) y d) anteriores, el cual será abordado con sumo cuidado el desarrollo del capítulo cuarto de este trabajo de investigación.

La fracción III del artículo 115, refiere las funciones y servicios públicos cuya prestación y realización se encuentran bajo la competencia municipal precisando en los incisos a) al h), un catálogo de cometidos y servicios que debe prestar como parte de su actividad municipal.

En el inciso i) de la citada fracción del artículo 115, se otorga la facultad a las legislaturas locales para que estas determinen algunos otros servicios y funciones, que puedan incrementar el número de las facultades inventariadas en los incisos a) al h) del texto constitucional.

El segundo párrafo del inciso i) establece un criterio de subordinación evidente del municipio a las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional denotando con ello un rasgo centralista y de jerarquización en los niveles de gobierno.

Los dos últimos párrafos del inciso i), fracción III del artículo 115 constitucional destaca los temas de coordinación y asociación municipal en la prestación de los servicios públicos o en el ejercicio de las funciones municipales; reiterando ese mandato a cargo de las legislaturas de los estados para que este apruebe la asociación de dos o más municipios, de igual manera se subraya la posibilidad para que en el ayuntamiento pueda celebrar convenios con el estado, para que este último se haga cargo en forma temporal de alguna servicio público o exista una coordinación para la prestación de este; destacando de igual forma la posibilidad de que las comunidades indígenas se coordinen o asocien en el ámbito municipal.

La fracción IV del artículo 115, establece la actividad económico- administrativa elemental del municipio, al cual se le otorga esa libertad constitucional para realizar la función administrativa de su hacienda, la cual la integra los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, estos ingresos y contribuciones también se encuentran contenidos por; la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales, por las provenientes de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora o cambio del valor de los inmuebles; participaciones federales que se cubrirán por la federación a los municipios en los términos determinados por las legislaturas; ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo; rendimientos de los bienes que le pertenezcan. Sin perjuicio de que las legislaturas puedan establecer a favor de los municipios otros tipos de contribuciones e ingresos.

Los cuatro últimos párrafos de la fracción IV, tienen por objeto el fomentar el libre manejo patrimonial y hacendario de los ayuntamientos, al establecer que cuando los bienes de dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, no están exentos de las contribuciones, no de los derechos municipales; los ayuntamientos podrán proponer a las legislaturas para los efectos de la ley de ingresos municipales, las cuotas y tarifas aplicables al impuesto, derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria; las legislaturas de los estados no solo revisarán, sino también fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios; los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien estos autoricen conforme a la ley.

La fracción V del artículo 115 constitucional establece las atribuciones otorgadas a los municipios para la planeación y desarrollo municipal enlistando un catálogo en los incisos que van del a) al i), que por su claridad no requieran mayor comentario, pero que por cuanto hace en la materia de los programas de transporte de pasajeros, específicamente en la entidad del estado de México, no se ha visto ningún intento serio

para asumir esta facultad constitucional y lograr una participación importante en ese ámbito.

La fracción VI del artículo 115, se refiere a la conurbación la cual surge cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades federativas forman o tiende a formar una continuidad demográfica, estableciendo una competencia concurrente entre los tres niveles de gobierno para regular duchas conurbaciones,

La fracción VII del artículo 115, regula la materia de la policía municipal estableciendo las reglas de regulación jerarquía y competencia de dicha institución.

Finalmente la fracción VIII del artículo 115 constitucional, destaca la obligación de los estados para que en sus legislaciones se introduzcan el principio de representación proporcional en elección de los ayuntamientos de todos los municipios, con esa acción se pretende propiciar un pluralismo político en la colegiación de los ayuntamientos, con un principio democrático en el nivel de gobierno municipal.

El segundo párrafo de la fracción VIII, otorgo la facultad a las legislaturas de los estados, para que estos acordes con el artículo 123 de la constitución federal establecieran las reglas de regulación de las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.

Para algunos autores los reglamentos municipales están sometidos a las " bases " *que emitan las legislaturas de cada estado, por lo que la autonomía de la que gozaban antes de su reforma, desapareció para convertirlos en una subespecie de reglamentos administrativos, los mas delegados y subordinados a la voluntad estatal.*" ¹³³

El artículo 115 constitucional puede ser considerado como uno de los puntos focales de discusión por los constitucionalistas modernos, al contener en su seno la regulación de la actividad municipal, su forma de gobierno, aspectos territoriales, funciones y servicios públicos, reglamentos y en general se busco rescatar constitucionalmente con las reformas recientes la importancia del municipio como el nivel de gobierno elemental con que cuanta el federalismo en nuestro país, robusteciendo los criterios de competencia, sin embargo no parece que realmente sean otorgado demasiadas facultades y funciones a las legislaturas locales que han restringido una actividad mas prospera y plena por parte de la institución municipal, la cual por si fuera poco se ha limitado a repetir formulas de los gobierno prisitas aun y cuando sus mandatarios en la actualidad pertenecen a otros partidos políticos como el PAN y el PRD, en la practica se continúan con las viejas formulas de administración municipal y les ha costado entender que mas allá de plasmarse en la Constitución aspectos restrictivos de las facultades, funciones y cometidos del municipio, se ha pretendido por los legisladores devolver ese elemento de autonomía a dicha institución, el cual ha sido desaprovechado y se ha limitado a los catálogos Constitucionales sin acudir a las facultades que le son inherente para ampliar ese catalogo por conducto de las legislaturas locales o de las propias instancias y medios previstos por la Constitución.

¹³³ González Oropeza, Manuel. " El poder municipal ." Revista ARS IURIS, Universidad Panamericana, No. 32, Diciembre del 2004, México.

Un aspecto sustancial en análisis del presente artículo lo constituye el desarrollo jurisprudencial por el que han atravesado las controversias suscitadas entre los municipios, las entidades federativas y respecto de los primeros con la federación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó con motivo de las reformas judiciales de 1994, análisis y estudios de asuntos concretos sometidos a su conocimiento, emitiendo precedentes valiosos que contribuyen a una protección eficaz del municipio.

Ubicando al lector en el periodo judicial, anterior a las reformas de 1994, al ejercitarse del juicio de amparo, impero la tesis que, solo permitía el ejercicio de esta vía en favor del municipio, cuando este sufriera un agravio personal y directo, en aquellos intereses distintos a su carácter de autoridad, esto es, en sus funciones de derecho privado. Así se concedía el amparo fundándose en el artículo 103 constitucional en su fracción primera, y en el artículo 9º de la ley de amparo, mismo que indica "las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquéllas." La Suprema Corte sustentó en diversas resoluciones, en sentido contrario, que cuando el gobierno federal, los estados o los municipios actúan en protección de sus intereses en su carácter de entidades públicas, es decir, no patrimoniales, el amparo no es procedente.

En consecuencia los municipios, no pudieron acudir al amparo fundándose en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que contienen el llamado amparo "por invasión de esferas", o amparo "soberanía", por que tales fracciones no contemplan la resolución de conflictos entre los estados y la federación, y mucho menos tratándose de aquellos que afecten a los municipios.

Los municipios tuvieron que recurrir a la controversia constitucional prevista en el artículo 105 constitucional, que en su texto original daba competencia a la Corte para conocer de las controversias entre los estados, los poderes de un mismo estado o de estos con la federación, sin aludir expresamente a los municipios.

Bajo el texto primitivo del precepto mencionado las controversias constitucionales no fueron muy numerosas. Durante su vigencia se promovieron 55 controversias constitucionales; de las cuales se suscitaron entre la federación y un estado, 22 relativas a poderes de un mismo estado; una entre estados, dos entre municipios y estados y una entre un municipio y un estado.

En un evidente retroceso en el reconocimiento de la autonomía de la institución municipal, se encuentra el criterio de la Corte plasmado en la controversia constitucional 12/35, en el cual la Suprema Corte añadió el argumento de la jurisdicción limitada del municipio para negarle el acceso a dicho medio de defensa así sostuvo que "aun cuando (los municipios) forman un organismo independiente del poder ejecutivo y poder legislativo, y tienen, consiguientemente personalidad jurídica, para todos los efectos legales, tales condiciones, no otorgan a los municipios el carácter de poder político a que se contrae el artículo 105 constitucional, además, "por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del estado, aquélla esta limitada a una fracción del

mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias. Finalmente, en misma tesitura se retrocedió al emitirse la controversia constitucional 2/36, por virtud de la cual se corroboraron los argumentos que negaban al municipio el carácter de poder y evidenciaban su jurisdicción restringida.

Un par de casos iniciaron el cambio de criterio jurisprudencia. En las controversias 36/90 y 2/84, la mayoría de la Corte mantuvieron su criterio tradicional, sin embargo se produjeron ahora votos particulares que sostuvieron que el municipio tenía el carácter de poder, en las reformas constitucionales, que habían operado en 1983 sobre dicha institución. Un paso definitivo se dio con el ahora llamado "amparo Mexicali" en revisión y con el número 4521/90 que había sido promovido por el ayuntamiento de Mexicali contra los poderes legislativo y ejecutivo del mismo estado, en virtud de que dichas autoridades mediante decreto que le habían disminuido sus participaciones federales.

Resulta muy ilustrativa, la resolución aprobada por mayoría en 1991, por virtud de la cual se resolvió: *"El municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un poder político. Si de manera analítica se le llama poder político a uno de los órganos que ejercen una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno."*

Con relación a esta importante intervención de la suprema Corte de Justicia de la Nación, en la consolidación del federalismo, el doctor Manuel González Oropeza, precisa: *"la naturaleza jurídica y política del municipio comienza a hacer definida después casi cinco siglos de adaptación en México. A PARTIR DE Diciembre de 1994, se le equipara con un poder político en el artículo 105 constitucional, gracias a la resolución de la suprema corte de justicia en el juicio de amparo promovido por el ayuntamiento de Mexicali, resuelto en agosto de 1992. Este suceso ocurrió 80 años después que la revolución constitucionalista Mexicana proclamo al municipio libre."*

*La lentitud con que se ha dado la evolución política del municipio es sorprendente; Sin embargo, aunque se ha avanzado en el reconocimiento del municipio como un nivel de gobierno del estado federal, todavía el federalismo mexicano se reduce en la mayoría de sus términos al binomio gobierno federal. Gobierno estatales, olvidando a los miles de gobiernos municipales."*¹³⁴

El sentido y argumento anteriormente sostenido, fue reproducido cuando se presento la controversia constitucional 1/93, promovida por el ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, en contra del gobernador y del secretario de gobierno, de ese estado, se declaró procedente dicha vía, reproduciéndose las consideraciones en que se había sustentado el caso anterior. La resolución determino que era inválido en acuerdo del gobierno del estado que afectaba al servicio del registro civil en dicho municipio; dicho acuerdo so pretexto de la modernización integral del referido servicio, había ordenado que el gobierno del estado prestaría directamente dicho servicio en varios municipios del estado de Chihuahua, entre ellos precisamente el del promovente.

¹³⁴ Ibidem.

Todo lo anterior trajo como resultado, la gestación de elementos que soportaban la reforma constitucional que se produjo en 1994, en la cual se reconoció de manera amplia y expresa en el artículo 105, fracción I, que el municipio podía recurrir a la controversia constitucional en múltiples casos. En la referida fracción I, se establecieron dentro de las hipótesis, los conflictos de los municipios, para dotar de competencia a la Corte, la cual conocerá de controversias constitucionales en que intervenga un municipio, en los siguientes casos: la federación y un municipio, inciso b de dicha fracción; el Distrito Federal y un municipio; inciso f; dos municipios de diversos estados, inciso g; un estado y uno de sus municipios, inciso h; un estado y un municipio de otro estado, etcétera, lo que será objeto de un desarrollo mas profundo en los capítulos IV y V de este trabajo de investigación.

2.4.2 Análisis del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo. 116. - El poder publico de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas;

- I. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo mas de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para constituir el periodo en caso de la falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección;

- II. El numero de representantes en las legislaturas de los estado será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este numero y no llegue a 800

mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los estados se integraran con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. El poder judicial de los estados sé ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan con por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Los magistrados duran en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su cargo.

IV. Las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral garantizaran que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de la de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto, y directo;

- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se ajusten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyo para sus actividades tendientes a la obtención de sufragio universal;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que expidan en estas materias; e
- i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia Electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso- Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias, y

VII. La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Históricamente la organización política del Estado Mexicano, ha resultado un va y ven, entre la lucha por la imposición de las ideas conservadoras y los liberales, estos últimos apoyando la conformación de un Estado Federal y los conservadores la de un estado unitario. La Constitución De 1824, que enarbolaba el sistema Federal del Estado Mexicano, estuvo asociado a la idea de libertad de unidad, no obstante este esfuerzo, se hizo inoperante, en la practica política y administrativa, lo cual perduro hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1917, la cual estableció un federalismo que intentaba retomar la estabilidad política y social indispensables para el desarrollo económico y jurídico del estado.

Si bien es cierto la Constitución recoge el principio federal, ha sido duramente criticada la aplicación practica del federalismo, que como ya se desarrollo ampliamente en el capitulo primero, de este trabajo de investigación, se vio frenada y hasta obstaculizada por la intervención del presidente y el gobierno central, otorgando un grado secundario a las entidades federativas, quienes han jugado un papel de subordinación en la reforma constitucional.

Constitucionalmente se ha plasmado la existencia de un sistema federal, respecto de los poderes federales y locales, como determinantes de la organización Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la creación de los ordenes o niveles de gobierno federal, local y municipal, pero específicamente se otorgan mayores facultades a los dos primeros, así como la reglamentación de la organización y funcionamiento de los mismos.

El principio de supremacía constitucional consagrado en el texto de la propia constitución, hace referencia a estados libres y soberanos y otorga a los poderes federales la facultada de intervenir, en tratándose de supuestos específicos, en la vida institucional de las entidades federativas, y de igual manera establece prohibiciones, inhibiciones y obligaciones. Se encarga a cada una de las entidades federativas la obligación de establecer en forma reglamentaria los aspectos que la propia constitución general, les precisa. Sometiendo a las entidades federativas a la observación irrestricta de todos los principios que la Constitución General establece.

Derivado del principio de autonomía que regula la existencia y el funcionamiento de los estados, no ha sido explotado en derecho y facultades que los legisladores locales tienen, para que en ejercicio de esta facultada constituyente excedan sin contrariar lo establecido por la carta magna, sin embargo en la practica no acontece, pues los estados se han limitado ha establecer cono órganos de poder únicamente los señalados por la Constitución Federal, dejando de explorar la posibilidad Constitucional que tienen para que de acuerdo a sus necesidades, establezcan cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, esto sin invadir la competencia natural y propia de los órganos de existencia obligatoria que prevé el artículo 116 Constitucional.

Históricamente el contenido del artículo 116 Constitucional, adquiere su estructura definitiva hasta 1987, cuando se traslada parte del contenido original del artículo 116 de la Constitución, en lo relativo al procedimiento de solución de conflictos por motivos de limites de estados, al igual se logra la traslación de determinadas fracciones que fueron reubicadas en el artículo 115, al versar sobre el régimen municipal. Logrando estructurar

el contenido del artículo 116 Constitucional que en cada entidad federativa; debería existir un gobernador, una legislatura y un tribunal superior de justicia; de igual manera se consigno en dicho artículo el párrafo relativo a la existencia de los tribunales contenciosos administrativos con plena autonomía en el ámbito Constitucional. Estableciendo con dicha reforma el carácter obligatorio que deberían observar los estados para la existencia del principio de división de las funciones del poder, como uno de los elementos esenciales del sistema Federal Mexicano.

Por cuanto hace a esta principio de división de poderes, correlativo a este, se estableció la prohibición relativa a que nunca podrán reunirse dos o mas poderes estatales en un solo órgano, existiendo una prevención en las constituciones locales que pudieran en principio pensarse como contradictoria de la general, y que se hace consistir en que existe la posibilidad de que el ejecutivo asuma facultades legislativas en caso de un situación grave.

Resulta relevante enfocar el análisis del presente artículo a la división de las funciones del poder, que Constitucionalmente se encargan a las entidades federativas, así realizaremos un somero análisis a cada uno de los órganos que conforman el gobierno en la entidad federativa.

a) El Ejecutivo Local; debe ser unipersonal, el plazo de su encargo no será mayor de seis años, su elección debe de ser directa, se instituye el principio de no reelección, solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de el o con residencia efectiva no menor de cinco años.

b) El Poder legislativo de los estados, se encuentra regulado por el artículo 116 en análisis, y establece; en principio la prohibición expresa para que las funciones de este poder sean realizadas por un solo individuo, se establece la existencia de una legislatura estatal, la cual ha sido identificada por las constituciones locales como congreso del estado, la elección de los estados debe se directa, el numero de diputados es proporcional al numero de habitantes se instituye el principio de no reelección, se introduce el sistema de diputados de minoría.

c) El poder judicial de los estados se sanciona por el artículo 116 y otorga a las constituciones locales la facultad para precisar a los tribunales que integran el poder judicial de cada estado, se establecieron los principios de independencia de los magistrados y jueces para el ejercicio de sus funciones, la obligación de otorgan una remuneración adecuada e irrenunciable, destacando el principio fundamental de independencia de sus integrantes, sin la aparente injerencia de los otros dos poderes, se deberá establecer leyes orgánicas del poder judicial de los estados que regulen las condiciones para ingreso, permanencia y formación de servidores públicos del poder judicial del estado, se establecen los requisitos que deberán reunir los magistrados para su nombramiento acorde a los señalados en el artículo 95 de la propia constitución general, se establecen facultades a las constituciones locales para que establezcan el tiempo de duración de los magistrados en su cargo, los principios de reelección y de igual manera se otorgan facultades a las constituciones locales para regular la materia de destitución y sanciones a dichos servidores públicos.

De igual forma se establece en el artículo 116 constitucional, la facultad para que las entidades federativas cuenten con tribunales de lo contencioso administrativo, que diriman controversias entre la administración pública y los particulares, se establecen también que en materia de regulación de las relaciones de trabajo, entre los servidores públicos y las entidades federativas se deben basar en el contenido de lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y finalmente en dicho precepto establece que la federación y los estados podrán celebrar convenios para que estos últimos asuman la ejecución y la operación de obras y la prestación de servicios cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, dando la intervención que consideren a los municipios; esta última parte del artículo 116 en análisis, han sido considerados por los diversos doctrinarios como la parte más significativa de avance hacia el nuevo federalismo; el federalismo cooperativo, sin soslayar que dicho papel de los estados se encuentra condicionado al desarrollo económico y a la decisión centralizada de los poderes federales quienes determinan la viabilidad de dichos conceptos.

El artículo 116 Constitucional, establece una dinámica política que se debe extender no solo al ámbito de las entidades federativas, sino al federalismo. Lo que se busca es y debe ser el fortalecimiento con nuevas propuestas e ideas originales, que involucren la estructura y funcionamiento de sus poderes, y que se respete la directriz plasmada en la Constitución. El federalismo cooperativo supone redimensionar la vida estatal en todos los aspectos: desde el político en donde las entidades federativas tendrían un papel muy importante como actores políticos no sometidos al poder del centro y su control, hasta en los aspectos financiero y económico que coadyuvarían a un nuevo marco de relaciones federación estados.

Sin embargo y no obstante el esfuerzo que se ha gestado para lograr que el federalismo fructifique en su forma plena, el autor Valencia Carmona, sostiene que: "*México en teoría es un estado federal, en realidad no lo ha sido, entre otras razones porque:*

- a) *el federalismo trata del problema de la separación entre Constitución real y formal y la instauración de un estado de derecho democrático.*
- b) *Los poderes centrales. Competencias que corresponden a la federación, a los estados y municipios, consecuencias políticas sociales y económicas del actual sistema de facultades concurrentes y exclusivas para modificar la correlación de atribuciones, poderes y fuerzas existentes.*
- c) *El pluralismo político se pueden entender como tal en una esquema global de democratización.*
- d) *El manejo y reparto de los recursos no ha llevado a la autonomía por tratarse de un modelo escasamente cooperativo que esconde posiciones centralistas.*
- e) *La segunda cámara no representa debidamente a las entidades en sus intereses, y no se concibe como cámara federal sino como otra cámara legislativa, por lo que en el nivel central se limita las posibilidades de defensa de las entidades federativas.*
- f) *Hay ausencia de mecanismos de control que vigilen la garantía federal y los derechos y atribuciones de los estados miembros.*

- g) Ha hecho falta mecanismos jurisdiccionales de protección de entidades federativas. Recordando que no es sino hasta 1995, cuándo se expide por primera vez una ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional y al municipio se le da parte en las controversias constitucionales.*¹³⁵

México es un estado federal formal y material como lo sostiene la especialista Carla Huerta Ochoa, quien se aleja de pretender, soportar la línea de las reformas constantes para lograr un óptimo federalismo, comulgando con la idea de conocer a profundidad la Constitución para ponerla en práctica en los casos en que sea necesaria su aplicación.*

2.4.3 Análisis del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo. 117. - Los Estados no pueden, en ningún caso:

- I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;
- II. (Derogada).
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;
- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectuó por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia;
- VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobierno de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan

¹³⁵ CÁRDENAS, Gracia Jaime, comentarios al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México 2006, página 373 .

*La redacción de este artículo Constitucional sufrió una reforma y adición, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 13 de Noviembre del 2007, Vid apartado ANEXOS.

las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informaran de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

- IX. Grabar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados dictaran, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

La redacción del artículo 117 de la Constitución política de los estados unidos mexicanos, se encuentra vinculada con el análisis de las facultades y competencias que dentro del régimen federal a sido restringido a los estados y se ha reservado a la federación.¹³⁶

Históricamente los diversos autores en la materia consideran que existen dos formas de reparto o de distribución de competencias, entre los órganos de la federación y los estados miembros; el primero de ellos se refiere a una estructura de separación expresa en la cual cada una de las partes tiene atribuidas determinadas facultades sobre la que ejerce libremente sus poderes, sin incumbencia de la otra parte; el segundo de los sistemas se refiere a una compenetración entre ambas partes y respecto de las cuales a un y cuando existen partición de materias y funciones a cada parte corresponde una determinada calidad de influencia en el ejercicio de los poderes de la otra.

Debemos establecer que el referirnos a cualquier sistema de distribución de competencias, no permite que una misma materia sea regulada simultáneamente de forma distinta, con la misma validez y eficacia, esto es, se otorgan facultades y funciones a una parte u otra, sin que se produzca un traslape en su ejercicio.

No obstante lo anterior y dada esta gestación del llamado federalismo operativo se considera por la corriente moderna de constitucionalistas que existe la posibilidad de que las instancias federal y estadual coincidan en algunos aspectos y sectores con igualdad de poder desarrollando complejas interrelaciones, que frecuentemente acontecen en la vida cotidiana.

Derivado de esta actuación de concurrencia y traslape o superposición de potestades, resulta menester estructurar puntualmente estas facultades para evitar la extensión de competencias federales sobre materias que en principio no tiene atribuidas, en detrimento de las entidades federativas. Y viceversa.

La distribución de competencias legislativas se ven estructuradas en el sistema constitucional mexicano, que regula desde facultades expresas hasta concurrencia en las materias.

En el régimen federal mexicano se encuentran sentadas las bases para que cada poder realice su función específica y ejerza sus atribuciones perfectamente establecidas en el orden constitucional, a manera de ejemplo sabemos que al poder legislativo en

¹³⁶ Vid supra. Capítulo 1, "facultades y clasificación paginas 60,61,62,63.

cualquiera de sus dos niveles se les dota de la potestad para la expedición de leyes, con distinto ámbito territorial y especial de vigencia.

El artículo 117 constitucional, establece prohibiciones absolutas que deben ser observado por las entidades federativas respetando en ámbito de la competencia que le es reservado al nivel federal, con una justificación histórica, política, jurídica y económica, para reservarlas a este nivel de gobierno.

Las prohibiciones que la constitución establece en el artículo 117 a los estados, la mayoría de ellas son de naturaleza fiscal, con excepción de la I, III y el último párrafo de la IX, y las restantes al entrar en este régimen de restricción fiscal, los hace para evitar que se invada una esfera de competencia exclusiva de la federación, o que por su importancia provoque una crisis económica.

Así la fracción IV, prohíbe a los estados gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, esto evidentemente obedece al aspecto histórico que involucra dicha prohibición, así como a que tal conducta sería violatoria de la garantía individual relativa a la libertad de tránsito establecida en la constitución.

La fracción V, del artículo 117, establece la prohibición de gravar y con ellos obstaculizar la entrada y salida de mercancías, dificultando con ellos el comercio y evitando con ello cualquiera de las dos hipótesis; prohibir y gravar que le son reservadas a la federación.

La fracción V, de igual manera aduce que las mercancías no pueden ser gravadas directa o indirectamente, evitando con ello que las entidades impongan un impuesto a las mercancías antes de que entren al comercio local, evitando a toda costa la invasión de una facultad reservada a la federación.

La fracción VI, de igual manera prohíbe gravámenes de circulación y el consumo de efectos nacionales o extranjeros, entre otros, y que cuyo caso en concreto no es relativo al impuesto mismo, sino a la forma de determinación o de recaudación, esto es, se debería haber empleado la palabra exacción. Como estableció el constitucionalista Tena Ramírez, y que se refiere al medio de garitas locales que revela que el impuesto mismo es alcabalarío, limitando de igual forma la inspección o la exigencia de documentación en la mercancía por parte de las autoridades locales, buscando con dicha prohibición facilitar la circulación de mercancías dentro de las entidades federativas.

La fracción VII, del artículo 117, se refiere a una prohibición expresa a los estados para evitar la guerra de tarifas, que atentarian contra la libertad mercantil y el comercio nacional, buscando eliminar los impuestos alcabalarios, que lo único que trajeron históricamente al país, fueron abusos y reducción y retroceso de la economía nacional.

La fracción VIII, del artículo 117, fue objeto de reforma en abril de 1981, en el sentido, de que si bien los estados de la república no pueden contraer deudas que afecten el crédito de la nación, si están por el contrario posibilitados para contraer obligaciones o empréstitos, cuando sean en moneda nacional y cuando los acreedores sean personas jurídicas mexicanas, con la condición de que dichos empréstitos se destinen a inversiones

publicas productivas, reforma que busco fortalecer el federalismo y a sus partes integrantes, el financiamiento estatal y municipal, y una coordinación adecuada en sus actividades.

De dicha fracción de igual forma la prohibición para que los estados contraten directa o indirectamente obligaciones que implique el establecimiento de una relación internacional, evitando operaciones crediticias en cuyo manejo podrían participar los estados federados.

El segundo párrafo de la fracción VIII, introdujo la prohibición de los estados y municipios para celebrar empréstitos, exceptuando de un modo mas amplio aquellos contraídos para inversiones publicas productivas, obteniendo con ellos una generación de recursos públicos, incrementando la posibilidad para que dichos empréstitos sean contraídos por instituciones paraestatales, además de que se exige a los ejecutivos locales rendir cuentas del ejercicio de esa facultad a la legislatura del estado.

La fracción IX, del artículo 117, establece una prohibición expresa a las entidades federativas, y por el contrario se faculta al congreso de la unión, para autorizar las cuotas y gravámenes para la producción acopio o venta de tabaco en rama, facultad que al ya estar expresamente contenida en la fracción IX, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera repetitiva y hasta innecesaria.

Para el autor Cárdenas Gracia: *"el problema en que se encuentra inmerso el sistema tributario federal, al delimitar la distribución de competencias en tal materia entre la federación, los estados y municipios. La constitución general no opta por una delimitación de las competencias para establecer impuestos, sino que sigue un sistema complejo, cuyas premisas fundamentales son las siguientes: 1), existen algunos impuestos reservados en forma exclusiva a la federación, y esta tiene a demás un poder tributario genérico, basado en la fracción VII, del artículo 73. Con apoyo en esta norma puede establecer impuestos sobre las materias que le están reservadas y sobre todas las demás; 2) no existen impuestos reservados en forma exclusiva a los estados, por lo tanto, su poder fiscal es concurrente con el de la federación; 3) los municipios tienen materias reservadas derivadas del artículo 115 Constitucional. La situación ha obligado a las entidades federativas y a la federación, a encontrar mecanismos que permitan una adecuada coordinación fiscal, que en muchas ocasiones ha provocado un control fiscal exacerbado que la federación ha ejercido contra las entidades federativas."*¹³⁷

La anterior postura es criticada por el celebre doctrinario Tena Ramírez,. Quien considera que no debería ser la constitución la definiera la distribución de las fuentes tributarias entre la federación y los estados, tomando en consideración que la materia fiscal en forma evolutiva se ha alejado del contenido del artículo 124 Constitucional. La etapa más destacada en la delimitación de competencias tributarias es la comprendida de 1980 a la fecha en donde se desarrolla el fortalecimiento del federalismo fiscal cooperativo.

¹³⁷ CÁRDENAS, Gracia Jaime, comentarios al artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México 2006, pagina 387. 388.

La generalización del federalismo fiscal cooperativo se logra gracias a la celebración de reuniones nacionales de tesoreros estatales y servidores públicos de la secretaria de hacienda y crédito público, buscando la incorporación de las entidades federativas al sistema de coordinación y reformas fiscales que modificaron la distribución de las participaciones federales a las entidades federativas.

Las principales acciones que se obtuvieron con este fortalecimiento fueron la ley de coordinación fiscal que entro en vigor hasta el año de 1980.

Entre las propuesta que se sugieren entre los diversos especialistas de la materia fiscal, destacan la necesidad de asignar a cada estado una porción significativa del producto derivado de contribuciones específicas e importantes; mejorar la distribución de la riqueza partiendo de la existencia de mecanismos de compensación; un sistema fiscal que implique una recomposición distributiva de los impuestos entre los niveles de gobierno; no solo hacer efectiva la autonomía fiscal sino la autonomía financiera, como una facultad de influir tanto en los ingresos como en la libertad para emplear los mismos en los gastos que consideran oportunos.

2.4.4 Análisis del artículo 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 118. – Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- III.-Hacer la guerra por si a alguna potencia extranjera, exceptuándose casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Los estados en términos del artículo antes transcrito, no pueden llevar a cabo los actos establecidos en el artículo 118, sino es con el consentimiento del congreso de la unión.

El contenido de las prohibiciones previstas en el artículo 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son de carácter relativo, al establecer el propio contenido del precepto en cita que son susceptible de una excepción en su cumplimiento.

Lo anterior se significa que se agrega un requisito mayor para el caso de que los estados pretendan incurrir en cualquiera de las tres hipótesis en el artículo 118 constitucional, y este requisito constituye “contar con el consentimiento del Congreso de La Unión.”

Las restricciones pueden dejar de observarse al contra con dicha autorización y bajo la actualización de supuestos que no afectan el desarrollo del sistema federal Mexicano.

Los antecedentes históricos del artículo constitucional en análisis se remontan al punto 26 de los elementos constitucionales elaborados por Ignacio López Rayón, hacia el año de 1811, cuando se expreso “que nuestros puertos serian francos a las naciones extrajeras con las limitaciones que aseguran la naturaleza del dogma.”

Otro de los antecedentes en que se ubica el contenido del artículo 118 constitucional, lo constituye los puntos 16 y 23 del documento expresado por José Maria Morelos y Pavón, conocido como sentimientos de la nación, y en donde se permitía que los puertos nacionales fueran franqueados a naciones extrajeras amigas, sin autorizar para ellos su internación al país.

Finalmente corresponde a la redacción de la constitución de 1857, establecer en forma definitiva la redacción actual del artículo 118, pero en un diverso numeral como lo es el 122 de dicha constitución.

Con relación a la estructura y elementos del artículo 118 constitucional, en dicho precepto se establece una posibilidad que algunos autores consideran como delegación de facultades tanto del Congreso como el Presidente de la República en favor de las entidades federativas, en forma exclusiva y específicamente en los supuestos previstos en las tres fracciones del artículo 118, en análisis.

Este precepto constitucional en su fracción I, se refiere a un contenido de carácter puramente fiscal, al hacer referencia a los derechos de tonelaje y derechos o impuestos sobre importación y exportación. El tema de los derechos, se encuentra vinculado con la materia fiscal, al ser contribuciones que doctrinariamente se ha considerado como prestaciones señaladas por ley y que son exigidas por la administración activa en pago de servicios administrativos prestados a particulares.

Se puede hablar de dos tipos de derechos; los derechos por servicio que tienen su regulación en una ley propia, que es la ley federal de derechos y los derechos por los de dominio publico, cuya regulación se encuentra en la misma ley y en ocasiones en leyes que regulan su materia como la ley de bienes nacionales. Así se puede afirmar que el derecho de tonelaje tiene como propósito gravar la prestación del servicio que se otorga en virtud de peso de la carga transportada, y en consecuencia el lugar donde se presentan las hipótesis para requerir los servicios de la federación, lo es en los muelles y puertos y en consecuencia se debe acudir a la ley federal de derechos, misma que no contempla ningún derecho relativo al tonelaje de embarcaciones o al de su contenido y si por el contrario en sus artículos 200 y 205 establece el pago de derechos por uso de los puertos y atraques; el de muelle y embarque.

Para la mayoría de los autores al analizar el contenido del artículo 118 constitucional destacan una contradicción entre este y el contenido de la fracción XXIX, del artículo 73, al señalar hipótesis semejantes como una facultad exclusiva del congreso en materia de comercio exterior, contradicción que es salvada al analizar que la primera parte del artículo 118, reconoce esa facultad al congreso y la amplía para autorizar a los estados en los supuestos previstos, y el punto focal de la critica es que el artículo en análisis no ha tenido aplicación en la vida histórica y constitucional de nuestro país, máxime que el

contenido del artículo 131 constitucional, establece una facultad privativa a la de la federación como lo es gravar las mercancías que se exporten o importen, concluyendo en atribuir un carácter histórico al supuesto contenido en la fracción I, del artículo 118, constitucional.

Por cuanto hace a la fracción II, del artículo 118 constitucional, de igual manera que la anterior su existencia se finca en razones históricas, tomando en consideración a que existe una obligación expresa para la federación respecto del auxilio inmediato a las entidades federativas que tengan problemas.

Igualmente improbable resulta la actualización de la fracción III, del artículo 118 constitucional, tomando en consideración que la propia constitución regula lo relativo a las facultades en materia de guerra y respecto a la que instancias de las funciones del poder competen; específicamente y de conformidad con el contenido de los dispuesto por los artículos 71 y 89 de la fracción X, de nuestra Constitución corresponde al presidente de la república la iniciativa para declarar la guerra, como una titularidad específica en el manejo de las relaciones internacionales que le es propio al ejecutivo federal; y al resultar la iniciativa para la iniciación de guerra una de las expresiones más palpables de dicha titularidad, es obvio que a esta le competen, requiriéndose en forma expresa y por textos constitucionales para dicha declaración de la intervención del congreso de la unión mediante la expedición de una ley.

Esto se encuentra específicamente consagrado en el artículo 73 fracción XII, del texto constitucional, establece que el ejecutivo requiere de la autorización del congreso de la unión para declarar la guerra, quien en ejercicio de la facultad referido en dicho, lo autoriza para que en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, la declare con base a la ley que la expida al efecto.

De igual forma la fracción XV, del artículo 73 establece a la guardia nacional, como una institución destinada a defender por medio de las armas, la integridad e independencia de la patria:

Así se concluye que las razones históricas, son las que justifican la existencia de la redacción del contenido de lo dispuesto por el artículo 118 constitucional, y cuya eficacia es nula, dadas las facultades concedidas a la federación, y según muchos autores evidenciado un marcado centralismo, históricamente evidenciado.

2.4.5 Análisis del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 119. – Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violación exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que lo requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos que los convenios de colaboración que, al efecto, celebran las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuara a través de la Procuraduría General de la República.

Las extradiciones a requerimiento de estado extranjero, serán tramitadas por el ejecutivo federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

Con relación a la redacción del cometido del artículo 119 constitucional, el mismo aborda dos aspectos; el primero se refiere a la protección federal que esta debe otorgar a todos los estados contra invasión o violencia exterior, al igual que contra toda sublevación o trastorno interior. Para lo cual se requiere del cumplimiento de requisitos de procedibilidad para el otorgamiento de dicha protección; el segundo se refiere a la extradición de indiciados, procesados o sentenciados en dos ámbitos; cuando el procedimiento se realiza al interior del país y cuando la extradición involucra a nuestro país con un país extranjero.

Para el autor Elisur Artiaga: "*independientemente de que de hecho los poderes de la federación tienen una intervención política en los estados, y ejercen sobre ellos su control, también tales poderes pueden intervenir jurídicamente con diversos fines, principalmente y entre ellos, en auxilio de las autoridades locales para lograr el respeto de la supremacía constitucional, y propender a la unión y cumplimiento al pacto federal, así constitucionalmente los poderes federales pueden intervenir en los estados de manera reconstructiva o bien de manera ejecutiva. Precisamente a esta última no hemos de referir con relación a este primer párrafo del artículo 119.*"¹³⁸

El tipo de intervención a cargo del gobierno federal y a favor de los estados, tienen como finalidad restablecer el orden constitucional y evitar que una entidad federativa caiga en anarquía.

Doctrinariamente se ha considerado por los alemanes a esta acción como de "intervención federal", que implica una actuación del poder central, en apoyo o a favor de una entidad que se encuentra amenazada, por causas diversas, y que se encuentra imposibilitada para alejar por sí misma el peligro o restablecer la normatividad. La actuación realizada por la intervención federal invade por medios ejecutivos la competencia del estado afectado, en su carácter de estado miembro del pacto federal, distinta de la ejecución federal forzosa.

¹³⁸ ARTIAGA Elisur citado por Cárdenas Gracia, Jaime, comentarios al artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México 2006, página 400.

La intervención ejecutiva federal históricamente tienen sus orígenes en dos situaciones diferentes; en el estado de excepción o de necesidad que provoca la protección de la constitución y el segundo las facultades de intervención que se tienen frente a los estados. En esta última situación, la intervención se produce siempre con el apoyo de la entidad afectada, y para ayudarle a recobrar la normalidad. Situación que se produce en caso en que se vea afectado o amenazado su orden constitucional básico, cuando no se tuviera la seguridad de poder dominar por sí misma la situación.

La necesidad de una intervención independiente o directa por parte de la federación, surge en el caso de que resultaran directamente amenazados los intereses federales, así como la propia estabilidad o integridad territorial federal, su unidad, el derecho básico o la seguridad de los órganos federales.

Esta intervención federal es abordada por otros autores como "la garantía federal", identificada como la necesidad de mantener la existencia política del estado federal y unitario, que corresponde a lo expresado por la doctrina alemana.

Por otra lado y con relación a la existencia de la llamada "garantía federal", en el sistema constitucional mexicano tiene su origen en el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, en el artículo 79, como obligación del Congreso Nacional la Independencia de los departamentos por lo que respecta a su gobierno interior que deben guardar entre sí, otro de sus antecedentes, se encuentra en las bases orgánicas de 1843, al establecerse, que a los gobernadores se les administrarían por la fuerza armada los auxilios que necesitaran para la conservación del orden de sus departamentos. En 1857, se reguló la garantía por el artículo 116, en los mismos términos que la Constitución de 1917 recoge y fue aprobado por el constituyente bajo el numeral del artículo 122, finalmente en 1993, fue objeto de un cambio de articulado, pasando al primer párrafo del artículo 119, en virtud de las reformas que en materia del Distrito Federal fueron aprobadas.

El primer párrafo del artículo 119, comprende dos supuestos:

El primero, relativo a la obligación que tienen los Poderes de la Unión de proteger a los estados en casos de invasión o violencia exterior, la participación de la federación en la salvaguarda de la unidad territorial de la federación, como una de las principales efectos del pacto federal, depositando en los poderes de la Unión la facultad de proteger en estas circunstancias a los estados, en virtud de que las entidades carecen de personalidad ante el derecho internacional.

Para el caso de la actualización del primero de los supuestos en estudio se requiere agotar el procedimiento relativo a la declaración de guerra, que consta de las etapas, previstas en el artículo 71 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que refiere que, corresponde al Presidente de la República enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de ley con datos necesarios a fin de que el poder legislativo tenga la información suficiente para autorizar dicha declaración; una vez expedida la ley a que se refiere el artículo 73 fracción XII, el Presidente con fundamento en el artículo 89, fracción VIII, hace la declaración de guerra.

El segundo se refiere a la obligación que tienen los poderes federales para el caso de sublevación o trastorno interior afecta la estructura federal y el pacto formulado, corresponde a los Poderes de la Unión su intervención, aun cuando no exista excitativa por parte de algunos de los poderes locales señalados, y la otra, exige la excitativa en todos los casos.

Históricamente nuestro país atraviesa, por este dilema de intervención ejecutiva federal, en el caso Oaxaca, que hasta el día de hoy 13 de Octubre del 2005, se encuentra pendiendo de un hilo, el ejercicio de esta potestad a cargo del actual presidente Vicente Fox Quezada, y quien está en espera del dictamen que rinda la Comisión de gobierno de la Cámara de Senadores para resolver al respecto.

Se debe precisar con toda claridad que se establecen mecanismos para determinar si la sublevación o trastorno interior no solo produce consecuencias en el territorio de la entidad federativa, sino que afecta el ámbito federal, o incluso a la estructura política de la federación, es aplicable el argumento de defensa de la garantía de la forma de la forma de gobierno republicano y unidad federal, se hace necesaria la intervención ejecutiva a que hace referencia la doctrina alemana.

La intervención ejecutiva en auxilio de los estados, se da por el Presidente de la República y para el caso de que el Congreso Local, se encuentre reunido, este debe ser quien juzgue necesaria la intervención, y el Ejecutivo puede recurrir a cuantos elementos este legalmente a su alcance: ejército, armada y fuerza aérea, por su parte el Congreso de la Unión puede intervenir de diferentes maneras: a través de la facultad genérica de legislar cuantas materias sean necesarias para afrontar la situación, inclusive la posibilidad de expedir una ley de admistía, si es que existe la intención política de buscar vías pacíficas de solución, la suspensión de garantías que solicite el presidente; o mediante cualquier otra medida que se ajuste a los principios constitucionales, todas ellas también resultan ser facultades reservadas a ambos poderes.

El ejercicio de esta facultad federal se dio el primero de enero de 1994, cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional irrumpió por medios violentos con una declaración de guerra al ejército federal mexicano, dicha situación de carácter interno hizo necesaria la intervención de los Poderes de la Unión. Se ha discutido ampliamente la intervención del Ejecutivo, señalándose que no existió excitativa alguna por parte de la legislatura local para el auxilio federal. Si el movimiento afectó los poderes federales y la estructura del pacto federal o de garantía de la forma republicana de gobierno, en esta hipótesis no debe requerirse excitativa alguna de los poderes locales para la intervención federal. En la situación contraria, es imprescindible la excitativa local.

La segunda parte del artículo 119 de la Constitución, se refiere a la materia de extradición interna e internacional. La institución de la extradición representa conflictos tanto en el ámbito nacional como internacional, al involucrar tres ámbitos del derecho; internacional, penal y procesal. Dentro del marco Constitucional y en términos del artículo en análisis se ha limitado a establecerla y señalar los principios que tienden a garantizar los intereses tutelados por la materia penal.

Se pretende conceptualizar el acto de extradición como aquel acto por virtud del cual y en ejercicio de una ley expresa, un estado entrega a un individuo a otro estado que lo reclama con la finalidad de sujetarlo a un proceso penal, al cumplimiento de una pena, y cuya naturaleza jurídica es formalmente administrativa, tomando en consideración la intervención de las autoridades administrativas para que en materia interna lleven a cabo las extradiciones dentro del territorio nacional y con la intervención de las autoridades judiciales de ambos niveles cuando la extradición tenga el carácter de internacional.

La finalidad ulterior del procedimiento de extradición se limita a resolver la aceptación o no de la solicitud de dicho acto. Doctrinariamente se considera que la extradición está clasificada como activa cuando un estado requiere la entrega de un delincuente a otro estado donde reside. Y en consecuencia la pasiva surge cuando el estado requerido tiene en su poder al delincuente y lo entrega para su juzgamiento o cumplimiento de una sentencia.

Históricamente se da la regulación de esta figura jurídica tal y como se conoce en la actualidad a partir de la Constitución de 1824, recogida en sus elementos por la Constitución de 1917, y que origina la adición en ambos casos de extradición el requisito del auto emitido por el juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, con la cual bastaría para motivar la detención por un mes si se trata de extradición entre estados y por dos meses si la extradición versara sobre el ámbito internacional.

Fue hasta el año de 1993, cuando el artículo 119 sufrió modificaciones estructurales, en relación con la figura de la extradición, que tuvo como finalidad el transcribir el contenido del entonces artículo 122 al artículo 119, tomando en consideración las reformas acaecidas al Distrito Federal.

Derivado del novedoso contenido del texto constitucional en materia de extradición interior se debe precisar la mutación que ha sufrido la naturaleza jurídica de esta institución, pues si bien el constituyente originario la considero como un acto de naturaleza jurisdiccional, con motivo de la reforma su naturaleza cambio para convertirse en un acto eminentemente administrativo, derivado de la intervención para la sustanciación del procedimiento respectivo que realizan las procuradurías generales de los estados, la del Distrito Federal y la General de la República.

Finalmente esta reforma trajo como resultado que el 25 de septiembre de 1993, se celebrara el convenio de colaboración con cimiento en el artículo 119 Constitucional, con la participación de la Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y procuradurías, de justicia de los 31 Estados integrantes de la federación.

2.4.6 Análisis del artículo 120 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 120. – Los gobernadores de los estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

El artículo en análisis contiene dos obligaciones positivas a cargo de las entidades federativas; y que consiste en la obligación de los ejecutivos locales para publicar por un lado las leyes federales, y por el otro, hacerlas cumplir.

Históricamente el presente artículo se vincula con el contenido del principio de supremacía constitucional, prevista en el artículo 133, atribuyendo al artículo en análisis una calidad de complementario del sistema federal, esto es su propósito fundamental es servir de apoyo al resto de las disposiciones del texto constitucional que se considera como fundamentales.

Los diversos autores consideran que esta obligación reitera un principio de supremacía que cualquier estado miembro debe observar respecto de los ordenamientos federales sobre los ordenamientos locales, incluyendo la Constitución local.

Dicho principio es justificado por la doctrina europea como la obediencia a la llamada clausula de prevalencia en el sistema de relaciones federales, que establece una preeminencia del derecho federal sobre el estadual. Dicha cláusula constituye una norma básica en la estructura federal del estado, la clausula de referencia requiere de mecanismos indispensables para hacerla efectiva, e involucra a los poderes de los estados para que participen en la aplicación de la referida clausula aun cuando sea a través de esta obligación de los gobernadores, de publicar y hacer cumplir leyes federales en el ámbito territorial de su entidad.

La doctrina se divide en autores con posiciones en contra de la afirmación de que esta clausula de prevalencia, resulta indispensable en un estado federal, pues el ordenamiento jurídico se construye de forma tal que el derecho federal prevalece sobre el derecho de los estados miembros y dispone por ello de una fuerza mayor que el de estos últimos, por lo que se hace necesaria la existencia de mecanismos que la hagan efectiva, para otra corriente la clausula de prevalencia y los llamados mecanismos ostentan un valor declarativo en la mayoría de los casos en que se presentan los conflictos reales, pues las soluciones surgen en función del reparto de competencias entre la federación y las entidades federativas.

Históricamente el artículo en análisis parte del artículo 156 de la Constitución de Cádiz, posteriormente se recoge una obligación a cargo de los estados de guardar y hacer guardar la Constitución y las Leyes generales de la Unión en la Constitución de 1824; de igual forma se ve reflejada dicha regulación en la constitución de 1836, modificada en 1840, para alcanzar su texto definitivo en 1856, misma que fue recogida por el Constituyente de 1917, y se plasmo como en la actualidad se conoce.

Los diversos constitucionalistas han interpretado del contenido del numeral en análisis afirmando la obligatoriedad de las leyes federales en todo el territorio nacional, para el caso de que hayan cumplido con el requisito de su publicación en forma, esto es, si bien al Presidente de la Republica le esta otorgada la facultad de promulgación de una ley, los estados deben cumplir con la obligación de publicarla para el conocimiento pleno y que surta sus efectos legales efectivos.

Otra corriente sostiene que los gobernadores adquieren el carácter de agentes de la federación, pero que requieren dichas leyes federales de la autenticación que otorga la firma de los gobernadores.

La importancia del artículo 120 constitucional trascendió al ámbito judicial cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo un criterio consistente en “las leyes federales no publicadas por los gobernadores no adquieren vigencia en los respectivos estados”, criterio que en la actualidad no está vigente, al sufrir una modificación por la propia corte quien ha venido sosteniendo el carácter no indispensable del cumplimiento de la obligación consagrada en el artículo 120, al afirmar que si bien el artículo 120 constitucional impone a los gobernadores de los estados la obligación de publicar y hacer cumplir las leyes federales, eso no quiere decir que dejen de regir por su no publicación en alguna entidad federativa.

En dichos criterios jurisprudenciales vigentes se ha sostenido que el artículo 120 contiene una obligación facultativa y que no existe sanción para el caso de incumplimiento, mas aun se ha establecido que el medio oficial para la publicación de las leyes federales, debe ser a través del diario oficial de la federación con tiempo suficiente para que tengan conocimiento de estas, los habitantes de una entidad federativa. En caso de que no sean publicadas en el órgano oficial de cada estado conocido como gaceta de gobierno.

Un gran cúmulo de doctrinarios considera que el verdadero alcance del artículo 120 constitucional, lo es el mecanismo de coadyuvancia en la observación de la ya referida cláusula de prelación del sistema federal.

2.4.7 Análisis del artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 121. – En cada estado de la federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso de la Unión, por medio de las leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I.- Las leyes de un Estado solo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

II.- Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de ubicación.

III.- Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro estado, solo tendrá fuerza ejecutoria en este, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales solo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronuncie, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir al juicio.

IV.- Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un estado, tendrán validez en los otros.

V.- Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estados, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

Es conceptualizado como un artículo que complementa y perfecciona el sistema federal.

Para algunos constitucionalistas dicho artículo se encuentra integrado por elementos de la disciplina del derecho internacional privado.

El artículo en análisis involucra la obligación de cada estado de la federación para respetar y dar fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros estados, tomando en consideración que es una obligación impuesta por el constituyente.

Los diversos autores vinculan el contenido de este artículo con el sistema jurídico federal consagrado en el artículo 40 de la propia Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, involucrando los ámbitos competenciales federales, estatales, y el respecto irrestricto que se debe guardar a los actos públicos.

El ámbito espacial de validez de las leyes locales y su reglamento sujeta a los actos jurídicos surgidos en dichas entidades federativas al principio de territorialidad de la ley, buscando una coexistencia al formar parte de una federación en su calidad de estados federados.

La estructura del artículo 121 constitucional se reduce a la obligación de cada entidad federativa de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de las otras y otorga la facultad expresa al congreso de la unión de establecer leyes que precisen la forma de probar dichas actuaciones, así como los efectos que se produzcan.

Como todo en la materia constitucional y jurídica representa corrientes encontradas y puntos de vista diferentes, no podía ser la excepción el vocablo "actos públicos", que para unos se debe vincular con el término actas públicas y para otros debe ser entendido como tal, actos públicos que subsume a la ley, para otros tantos existen múltiples expresiones de lo que debe ser considerado como tal llevándonos a concluir que se refiere a todas las actuaciones de naturaleza pública y que en general dicho artículo se encuentra absorbido y respetado por los diversos códigos sustantivos y adjetivos de las materias en las distintas entidades federativas, buscando homologar en todo el territorio los actos y actuaciones, pruebas y resoluciones que se emitan en una entidad al respetarse el principio.

2.5 Análisis del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Nada mas indispensable para la recta interpretación de la ley, que examinar y fijar de antemano las condiciones del lenguaje en que esta escrita, para saber si las palabras deben estimarse y las locuciones entenderse con un valor rigurosamente gramatical, o si hay que tomar en cuenta que la dicción no es culta, que lleva los vicios vulgares de la época o que es caída y descuidada. El fin es descubrir la intención del legislador, y la intención, que por el lenguaje se expresa, solo puede describirse dando al lenguaje el valor que en la pluma del legislador tenia; y para esto, mientras se estudia el valor de las locuciones en los casos especiales, la primera cuestión que debe examinarse es la calidad general del lenguaje de la ley. Así sabremos de una vez si es o no argumento en pro o en contra de una interpretación en que se funda en los respetos que merezca el legislador como hablista.”

Emilio Rabasa.

Siguiendo la tesis que se ha venido desarrollando a lo largo de este capítulo, consideramos necesaria la transcripción literal del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que en consecuencia se pueda proceder a su estudio.

“ 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.”

Hasta aquí, debemos partir de la base de, que el Estado Federal es la realidad jurídica, por virtud de la cual se exterioriza, la unión creada entre los miembros de la asociación, diversa de los estados o partes que la integran, lo que debe ser concebido como una unión específicamente estrecha, que da origen a un orden jurídico que el tratadista Georges Burdeau, llama “intra- estatal.”

Debemos reconocer que el Estado Federal Mexicano, no es un modelo típico de instauración y adopción de Federalismo, en los términos concebidos por algunos doctrinarios de la materia Constitucional, quienes a toda costa pretenden compararlo con la adopción de esta forma de estado realizada por los Estados Unidos de Norteamérica,

representa un gran avance en el entendimiento de los elementos que lo configuran y le otorgan sus tan peculiares características. Específicamente el aceptar la coexistencia de dos o mas ordenes, (refiriéndonos a los niveles de gobierno, federal, estatal y municipal), con la finalidad específica de hacer prevalecer la idea de soberanía plasmada en el pacto federal como la voluntad suprema y de conjunto del pueblo mexicano, indudablemente nos muestra la luz en el camino del entendimiento, no se trata de imponer un orden federal sobre el local, por que solo así se actualiza un genuino federalismo, ya que como lo sostiene el politólogo Georges Bourdeau, al afirmar; *“..la sociedad global tiene igualmente sus imperativos, es importante que una autoridad coordine los comportamientos de las partes que la componen. Es esta autoridad la que el federalismo piensa establecer sobre la base de una asociación. Así, en la raíz del federalismo, existe la idea de acuerdo, de tratado foedus), es decir, de una ente entre los participantes en un orden. La idea federal esta, pues, ligada a la de libertad, lo que explica a la vez la seducción que ejerce y la extensión de su campo de aplicación..”*

Ahora bien y derivado de la evolución normativa del artículo 133 Constitucional, tiene como antecedente directo la redacción del artículo 126 de la Constitución, de 1857, que según diversos autores tiene su fuente de inspiración en la redacción del párrafo segundo del artículo VI, de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, mismos que previo su análisis a continuación se transcriben:

“Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 05 de febrero de 1857; Artículo 126.- Esta Constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la Republica, con aprobación del congreso; serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes, tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.”

“Constitución de los Estados Unidos de América; Artículo VI, párrafo segundo... Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constituciones o leyes de cualquier Estado.”

La redacción de ambos artículos si bien en una forma sencilla pudiera parecer casi similar, en cuanto a su contenido, se encuentran profundas diferencias, tomando en consideración que el precepto de nuestra Constitución, se detallaba el órgano al que le correspondía expedir las leyes, así como al órgano que corresponde la celebración de tratados, Presidente de la Republica, con aprobación del Congreso, por otro lado en el caso de la constitución Mexicana causo gran polémica la frase relativa a *“las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella”* y finalmente otra de las diferencias es la llamada frase consagrada en el artículo de la Constitución Mexicana, relativo a *“los jueces de cada estado se arreglaran a dicha Constitución”*. Dichas diferencias resultan tangibles y evidentes con relación a la redacción del artículo de la legislación norteamericana, sin embargo al encontrarse presente esta ultima como antecedente directo de la redacción

histórica del artículo 133, resulta conveniente abordarlo, aun de manera breve.

En los diversos documentos de la historia constitucional de México, siempre ha estado presente la idea de ubicar a la Constitución como el ordenamiento jerárquicamente superior, cuyas disposiciones deben ser acatadas y castigadas su inobservancia.

Otro de los antecedentes históricos de la supremacía de la Constitución lo encontramos en el artículo 24 del acta constitutiva de la Federación, de 1824, en el que se establecía en forma expresa que las constituciones de los estados no podrían oponerse a lo plasmado en la Constitución general y en la propia acta, estableciéndose de igual manera en dicha constitución La obligación a cargo de todo funcionario público para prestar el juramento de respeto a la Constitución y acta constitutiva, ordenando al congreso emitir las leyes conducentes para que sancionara a quien violentara esta obligación.

La mayoría de los doctrinarios considera que el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor que consagra esta obligación de juramento a cargo de todo funcionario o servidor público, como un elemento que robustece el criterio de supremacía constitucional y que más allá de ser una obligación a cargo de un servidor público robustece la idea de prevalencia y observancia de la Constitución.

La redacción del artículo 133 constitucional tal y como lo conocemos fue un proyecto recogido por la segunda comisión de Constitución del 21 de enero de 1917, ya que en el proyecto de Constitución presentado por Carranza, no había sido incluido, finalmente fue aprobado por unanimidad de votos y se incorporó al texto de la Constitución de 1917, y el cual sólo ha experimentado una reforma, publicada en el diario oficial de la federación del 18 de enero de 1934. La reforma consistió, exclusivamente en modificar la redacción de *"..todos los tratados hechos y que se hicieren por el presidente de la República, con la aprobación del congreso"*, por la de *"..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."* Dicha reforma obedeció a la necesidad de hacer coincidir el criterio de competencia del artículo 133 con el artículo 76 fracción I de la propia Constitución, en el último de los cuales se establece que el senado tiene la facultad exclusiva de aprobar los tratados y convenciones y no el congreso, como históricamente se había redactado.

El artículo 133 constitucional ha sido objeto de diversa estructura y desmembramiento para su análisis, por lo que seguiremos la directriz marcada por casi todos los doctrinarios para profundizar en el análisis de los elementos que lo conforman.

Supremacía de la Constitución.

Se ha interpretado por la mayoría de los constitucionalistas que la redacción del artículo 133 constitucional se refiere a la estructura normativa no solo de la Constitución, sino de todo el cuerpo normativo del sistema jurídico Mexicano. La constitución hace alusión a tres ordenamientos; Constitución, leyes emanadas de ellas y tratados internacionales, mismos que se consideran por las interpretaciones doctrinales como una expresión de jerarquía sucesiva en donde la Constitución detenta una jerarquía suprema.

De lo anterior se ha precisado que una de las características propias de la Constitución es la supremacía que le es connatural, y al ubicarla dentro de un punto de vista jerárquico, se establece en la cúspide de todo el sistema de ordenamientos, y que no existe ninguna norma por encima de esta. Desde el perfil material, la supremacía se encuentra correlativamente implicada en la necesidad de conformidad de cualquier otra norma del ordenamiento y del propio respeto de los servidores públicos a esta ley fundamental, dicha correlación permite la existencia de tales normas dentro de un ordenamiento jurídico y de igual manera autoriza para que estas actuaciones surtan efectos jurídicos.

Para los grandes constitucionalistas modernos, el principio de supremacía de la Constitución es el elemento primordial en que se soporta nuestro sistema de gobierno como una consecuencia lógica derivada de la supremacía inherente al órgano constituyente y depositario de la soberanía nacional.

Tanto la supremacía constitucional, como el procedimiento dificultado de reformas son considerados medios de defensa de la Constitución, instrumentos de técnica jurídica dirigidos a la protección normativa de la Constitución en forma de principios preventivos, con efectos esenciales sobre la eficacia de las disposiciones fundamentales.

La doctrina en forma unánime comulga con la idea de que la supremacía abarca a las normas contenidas en la Constitución, sin embargo no hay unanimidad respecto de la ubicación precisa que constituya la fuente de donde emane esta. Si bien la supremacía Constitucional tiene cimientos profundos tanto ideológicos, pragmáticos y jurídicos, su importancia es vital, ya que soporta y justifica la necesidad de contar con instrumentos de justicia constitucional que hagan realidad la concreción de la supremacía de las normas constitucionales y en particular las que se refieren a los derechos humanos.

Existe una relación de preceptos vinculados al elemento supremacía constitucional, plasmada en el artículo 133, estos son; artículo primero, en la parte relativa a precisar que los derechos fundamentales, no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que la propia Constitución establece; artículo 128, el juramento para todo servidor publico, artículo 87. Obligación del presidente de la Republica de prestar el juramento al igual que el artículo 97, para los jueces, finalmente el artículo 41, en el que se establece la obligación de las constituciones locales de no contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Jerarquía de las normas en el orden jurídico Mexicano.

La idea de jerarquizar nos conduce a escalar, estructurar y graduar, por lo que vinculando estos elementos al análisis del artículo 133 Constitucional, se debe precisar que, la supremacía de la Constitución, la coloca en esta cúspide de jerarquía normativa, sin embargo el conflicto surge en la forma en que se colocaran el resto de los ordenamientos jurídicos conformando la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico Mexicano, situación que resulta de suma importancia, entender y explicar pues en función de ella se estará en aptitud de dirimir un sin numero de conflictos que pueden presentarse entre las normas y con motivo de ellas.

Si bien los problemas de jerarquización del sistema jurídico mexicano, se atribuyen por muchos autores, a la desafortunada redacción del artículo 133 constitucional, ello sin embargo no ha sido óbice, para que los diversos doctrinarios emitan su punto de vista en relación a la estructura y orden que debe guardar cada una de las leyes que integren este complejo sistema normativo. La cuestión en comento, guarda una estrecha vinculación con el sistema de competencias y facultades expresas otorgadas a la federación, así como las otorgadas a las entidades federativas; lo que se ha precisado como la existencia de dos ordenes diversos, federal y estatal, pero complementarios .

El delimitar la jerarquía de los tratados y el de las leyes que integran el sistema jurídico mexicano, nos obliga a realizar un análisis armónico del contenido de los artículo 133, 124, 103, 105 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de lo siguiente. El artículo 124 de la Constitución Mexicana consagra expresamente el criterio de división de competencias entre la federación y las entidades federativas, tal y como fue objeto de análisis en el capítulo primero de este trabajo de investigación ¹³⁹ , tomando en consideración que expresamente se señala en dicho artículo, que las facultades no concedidas expresamente a las entidades federales se entienden concedidas a las entidades federativas, lo que nos lleva a concluir que cuando se susciten conflictos derivados de la aplicación de leyes locales y federales, se estaría en presencia de un conflicto de competencias y no de jerarquías.

Por su parte los artículos 16, 103 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, robustece la idea de distinguir entre los elementos de competencia y el de jerarquía, tomando en consideración que el primero de los artículos citados versa sobre la protección a la esfera jurídica de las personas, en contra de las leyes o actos de autoridad careciendo de competencia, y los dos últimos preceptos normativos, se refieren a las facultades y competencias que tienen los tribunales federales y la propia suprema corte de la nación para resolver los supuestos e hipótesis específicamente precisados en la redacción de los mismos por lo que ha sido defendida la tesis por gran parte de los doctrinarios que se refiere a la jerarquía de las normas que en el sistema jurídico mexicano se encuentra estructurado de la siguiente manera: en un primer nivel ubican a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en segundo nivel a las leyes constitucionales y tratados, en tercer nivel al derecho federal y local, sin embargo este criterio de estructura jurídica ¹⁴⁰ para otros autores solo fue valido hasta 1999, tomando

¹³⁹ Vid supra capítulo primero 1.2.3.2 facultades y clasificación.

¹⁴⁰ Carpizo Jorge, y Madrazo Jorge. Derecho constitucional México UNAM, México 1991, pagina 14

en consideración la reforma y criterios que recientemente ha vertido la corte en el tema y como será objeto de precisiones a lo largo del desarrollo de este punto.

Con relación a esta estructura de orden normativo, se ha pretendido establecer en forma jurídica cual debe ser la interpretación que guarde estas leyes que integran el sistema jurídico mexicano, así se ha afirmado que por leyes constitucionales debe entenderse aquella que afecten a la totalidad del estado federal, es decir, que se vea afectado los ámbitos de aplicación tanto federal como local, y se ha recurrido al ejemplo de la ley de amparo, la ley federal del trabajo.

Por otro lado se encuentra el derecho federal ordinario y que ha sido definido como aquel que deriva de la Constitución pero sin ser parte de ella, que pudiera ser de competencia local si así lo hubiera considerado conveniente el constituyente.

Finalmente la estructura normativa de las entidades federativas, de igual manera se encuentra jerarquizada en su ámbito local de competencia, colocando a la constitución local en primer plano, en orden descendente a la ley secundaria local y finalmente a las normas emanadas de los municipios.

La relación que guardan las leyes federales y el derecho local no es un conflicto de Jérica, sino una cuestión de competencia, tomando en consideración que el artículo 72 de la Constitución Federal regula la expedición, modificación y derogación del procedimiento ordinario, lo anterior nos permite arribar a la conclusión de que la Constitución es y constituye el máximo ordenamiento jurídico y que la relación entre la legislación federal y el derecho local es una cuestión de competencia derivado de la interpretación de los diversos artículos constitucionales, que en forma muy elemental han sido citados en el desarrollo de este su tema.

Tratados internacionales en el orden jurídico mexicano, su incorporación y jerarquía.

Otro de los aspectos que han generado gran conflicto con relación a la interpretación del artículo 133 Constitucional, lo es el relativo a la jerarquía normativa de los tratados internacionales, que han sido incorporados al orden jurídico mexicano, con respecto a las otras normas jurídicas llámese Constitución, legislación federal y derecho local.

La Constitución Mexicana como fue objeto de la conclusión anterior, se encuentra situada en la cúspide del sistema jurídico mexicano, y al mismo tiempo establece en la redacción del artículo 133 Constitucional, que los tratados internacionales, forman parte de la ley suprema de toda la Unión.

Si bien el tema de los tratados internacionales nos obliga a introducirnos al ámbito del derecho internacional, este será mencionado en forma breve, dado que el mismo requiere de suma puntualidad.

Las normas que se refieren a los tratados internacionales, se encuentran dispersos en el texto de la Constitución de nuestro país, los cuales hacen mención expresa a los

instrumentos internacionales y sin que exista una ordenación sistemática en el marco constitucional, su justificación la pretende vincular con la explicación histórica.

La Constitución también contiene normas que prohíbe la celebración de tratados, tal es el caso de las hipótesis contenidas en los artículos 15 y 117 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de igual forma regula a los órganos que si pueden intervenir en la celebración y aprobación de tratados a la luz de lo dispuesto por el artículo 89 fracción X de la Constitución, así como el artículo 76 fracción I, de los cuales se desprende las facultades del presidente de la república y el senado respectivamente en la materia.

En nuestro país se establece que es a través del Juicio de Amparo y la acción de inconstitucionalidad, como se puede incoar un procedimiento que examine la constitucionalidad de los preceptos de un tratado internacional que vulneren disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los artículos 103, 105, 107, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran el fundamento para estos instrumentos de defensa constitucional, sin dejar de lado que existen otros artículos que tienen vinculación con el tema como pueden ser el 27, 42, 94 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que hace a los dos primeros artículos su relación con el tema, consiste en la revisión que hacen al derecho internacional, para los efectos de la delimitación territorial, ; el artículo 94 en su párrafo séptimo versa sobre la obligatoriedad de la jurisprudencia de los tribunales del poder judicial federal; y finalmente el artículo 104, se refiere a la facultad de los tribunales del poder judicial federal en el conocimiento de las controversias que en materia civil y penal que involucren la aplicación de leyes federales y tratados, con la salvedad de que solo en los casos en que se afecten intereses particulares, resulta potestativo para el actor o quien figure como tal acudir a la jurisdicción federal o local, convirtiendo esta ultima en concurrente.

Ahora bien y en relación con el tema de la incorporación, esta se a definido como *"el acto o procedimiento por el cual los tratados pasan a formar parte del orden jurídico interno de un Estado. Aun que los procedimientos de incorporación de los tratados pueden variar de acuerdo con cada país, en la mayoría de estos corresponde al ejecutivo la celebración de los tratados, al órgano legislativo la aprobación de los mismos y, finalmente es el propio poder ejecutivo quien lo ratifica, con lo cual pasan a formar parte del orden jurídico interno"*¹⁴¹.

Doctrinariamente se han desarrollado dos teorías que establecen los procedimientos de incorporación de los tratados, conocidas como monistas y dualistas. La doctrina monista también llamada método automático de incorporación, sostiene que basta la aprobación del órgano legislativo y la ratificación del poder ejecutivo para que opere la incorporación del tratado al orden jurídico y a partir de ese momento surte sus efectos jurídicos plenos. La teoría dualista del derecho internacional sostiene que este ultimo al ser un orden diverso y distinto del orden interno, requiere que a demás de los requisitos exigidos para la tesis monista, que se reproduzca el contenido del tratado a

¹⁴¹ CARMONA Tinoco, Jorge Ulises, comentarios al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México 2006, pagina 192

través de una ley y una vez publicada esta se considerara incorporada al orden jurídico interno.

En México opera el sistema automático de incorporación o monista. Gran parte de los doctrinarios modernos consideran que resulta indispensable contextualizar el calificativo de internacionales que se liga a los tratados para facilitar su aplicación, ya que si bien dicho calificativo responde a su origen al momento de aplicación tras el procedimiento de incorporación, adquieren la misma posibilidad de ser invocados como cualquier otro de los ordenamientos jurídicos de un país, al haber pasado a formar parte del derecho interno en virtud del mandato constitucional expreso, que en la mayoría de las Constituciones les reconoce una jerarquía mayor a la de la ley ordinaria.

La polémica respecto a la jerarquía de los tratados en el derecho interno y su situación con respecto a las normas constitucionales a desatado otra de las grandes polémicas contemporáneas, y por lo que se ha concluido que debe ser la Constitución de cada país quien debe determinar la posición jerárquica que ocupen los tratados en cada orden interno.

Para algunos otros autores consideran que se debe diferenciar el tipo de tratado que se desee incorporar a un sistema jurídico de un estado, pues los tratados que versan o que se refieren a los derechos humanos, debe otorgárseles un nivel superior dentro del ordenamiento jurídico, tal es el caso del autor Imer Benjamín Flores.

Criterios judiciales sobre los tratados internacionales en México y su régimen.

En nuestro país el tema de los tratados internacionales, su incorporación y jerarquía, ha sido objeto de criterios jurisprudenciales que pueden ser clasificados en dos momentos históricos, ya que se sostuvo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación un criterio valido hasta 1999, y posterior a este año y con motivo de un criterio en contrario fue objeto de modificación como a continuación quedara expuesto, sin embargo y a efecto de hacer mas ligera la exposición de este tema, nos permitiremos remitir al lector a los apéndices que forman parte de este trabajo de investigación y en donde constan literalmente transcritas las tesis y jurisprudencias que en relación al tema fueron objeto de debate por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴².

Aclarado lo anterior resulta menester precisar que por cuanto hace a la incorporación y eficacia de los tratados, la Corte vino sosteniendo diversas tesis cuyos rubros abordaban la materia, e interpretaban el contenido del artículo 133 de la Constitución, tales como; SUSPENSIÓN DEFINITIVA. NO PROCEDE SE CONCEDA TRATÁNDOSE DE UN TRATADO DE EXTRADICIÓN; EXTRADICIÓN; VEHÍCULOS ROBADOS TRATADOS CELEBRADOS POR MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA. Estos criterios fueron sostenidos hasta 1999, y soportaban la incorporación de los tratados al orden jurídico mexicano, estableciendo un criterio de obligatoriedad por ser ley suprema de toda la Unión a la luz de lo dispuesto por el artículo 133 Constitucional.

Con relación a la prueba de los tratados internacionales, su fundamentación y

¹⁴² Vid infra Apéndice

motivación, también se sostuvieron tesis bajo los rubros: PRUEBA, LOS TRATADOS INTERNACIONALES, NO ESTÁN SUJETOS A; TRATADOS INTERNACIONALES FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS, sosteniendo en dichos criterios la supremacía del tratado y su calidad de ley suprema.

El tema de la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico mexicano también fue objeto de una interpretación jurisdiccional de parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis intituladas: LEYES ORDEN JERÁRQUICO DE LAS, PETRÓLEOS MEXICANOS DEBEN DAR FIANZA EN EL AMPARO, CONVENIO DE PARIS PARA LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. TIENEN CATEGORÍA DE LEY SUPREMA, en estas tesis se sostuvo una interpretación del artículo 133 de la Constitución, por virtud de la cual ubico a los tratados internacionales por encima de las leyes federales o locales, debiéndose subordinar, estas a los tratados en caso de que surgiera un conflicto en su aplicación.

En la actualidad y en un criterio mas reciente, se establece que los tratados se encuentran situados jerárquicamente sobre la legislación federal, tal y como se sostuvo en la tesis intitulada: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Lo anterior genero gran inquietud entre los doctrinarios especialistas en la materia quienes concluyeron en forma unánime que la Constitución federal constituye la norma fundamental del sistema jurídico mexicano, sin embargo la expresión *"..serán la ley suprema de toda la Unión.."*, fue interpretada por algunos especialistas como que, no solo la carta magna es suprema, sin embargo para otros esta interpretación quedo superada por las circunstancias de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido que en su caso lo es el Congreso de la Unión y que los tratados deben estar de acuerdo con la ley fundamental, de lo que se desprende que solo la Constitución es la ley suprema.

El problema respecto a la jerarquía del resto de las normas del sistema jurídico mexicano ha encontrado dos soluciones distintas y distantes en la jurisprudencia y la doctrina; se ha sostenido la supremacía del derecho federal frente al local en algunos criterios y en otros que ambos tienen la misma jerarquía; por lo que hace a la existencia de leyes constitucionales, serán ley suprema la que sea calificada de constitucional.

Todo lo anterior ha llevado a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considere que los tratados internacionales se encuentren en un segundo plano inmediatamente debajo de la ley fundamental y por encima del derecho federal y local, explicación que se justifica en relación a que la suscripción de compromisos internacionales que sean asumidos por el estado Mexicano en su conjunto, comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional y mas aun la suscripción de estos compromisos internacionales lo realiza el presidente de la republica en su calidad de jefe de Estado y lo ratifica el senado, como representante de la voluntad de las entidades federativas, por lo que obliga y compromete a todas sus autoridades, lo anterior lleva a ubicar en un tercer lugar al derecho federal y local en una misma jerarquía, lo que ha sido sostenido por la Corte en diversos criterios transcritos en el apéndice del presente trabajo,

lo que se debe dejar en claro es que estos criterios fueron sostenidos hasta 1999.

En la actualidad y con relaciona nuestro país, el ubicar jerárquicamente a los tratados en la categoría infra-constitucional y supra -legal, esto es por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales y derecho local, a permitido establecer la importancia jerárquica del tratado y la Constitución en caso de conflicto, esta ultima debe prevalecer sobre aquel, y en caso de conflicto entre un tratado y las leyes federales y locales el primero tiene preeminencia sobre estos dos, finalmente en caso de conflicto entre las legislaciones federal y local, se debe atender al respectivo ámbito de competencia entre ambos.

Capítulo III Garantías Individuales

"El mas fuerte no es nunca lo bastante fuerte para ser siempre el dueño si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber. De ahí el derecho del mas fuerte; derecho tomado irónicamente en apariencia y establecido realmente en principio. Pero, ¿no se nos explicara nunca esta palabra? La fuerza es un poder físico; no veo que moralidad pueda resultar de sus efectos. Ceder a la fuerza es un acto de necesidad, no de voluntad; todo lo mas, es un acto de prudencia ¿en que sentido podría ser esto un deber? "

Jean Jacques Rousseau.

Con la finalidad de abordar el tema relativo a las garantías individuales, nos permitiremos en principio, abordar la distinción que guardan los conceptos garantías individuales y derecho humanos, los que resultan, como la mayoría de los temas de la materia constitucional, generadores de grandes debates e interesantes teorías que establecen los elementos que les sirven de distinción a uno y otro concepto.

El contextualizar al lector en un ámbito de respeto a la existencia del ser-humano, será determinante para entender la necesidad de distinción entre ambos concepto, persiguiendo una finalidad, ulterior que será determinante en la forma y términos en que se debe asimilar la intervención del Estado.

Los seres humanos, forman parte de la naturaleza y pertenecen a ella, en consecuencia existe un método innato de aprendizaje por la experiencia diaria, lo que genera una percepción sensible del medio ambiente que lo rodea, y el elemento cognoscitivo que le es propio al ser humano lo hace distinguirse del resto de los elementos de la naturaleza.

Para la autora Margarita Herrera Ortiz, el ser humano es *"aquel en que concurren las siguientes características: racional, sensible, con libertad, voluntad, igualdad; así mismo, posee cuerpo, alma, espíritu y también esta dotado con propiedades físicas y químicas. Con todas estas características y otras (que no hemos adoptado, se nos permite pensar que el hombre como especie humana es el rey de la creación, la joya mas preciada de la naturaleza. Es por ellos que debe ocupar el lugar que le corresponde, tanto en el universo como en relación a sus demás congéneres. "*¹⁴³

¹⁴³ HERRERA Ortiz, Margarita. Manual de Derechos Humanos. Editorial Porrúa, México 2003, pagina 1.

A partir de los elementos materiales y espirituales, que conforman la composición humana, y sus condiciones esenciales, es como se gesta según la teoría ius naturalista, las propiedades naturales del ser humano.

Si bien todos los seres humanos tenemos una vida única, individual y exclusiva e independiente del resto de los seres humanos, también es cierto que conformamos una sociedad para satisfacer las necesidades en lo individual y en forma colectiva.

En el momento que el hombre tiene conciencia de sí mismo, y se percata de que la vida es un valor único e inestimable, y en consecuencia exige el respeto en toda su integridad, se genera esa libertad y autosuficiencia que le son innatas. Convirtiéndolos en derechos absolutos e inalienables.

Algunos autores parten de ubicar el nacimiento de las ideas declarativas de los derechos del hombre, o derechos humanos, a partir de la escuela clásica y con la concepción liberal plasmada por Hugo Grocio, el cual derivado de su experiencia en su país natal de Holanda, desarrollo basado en la teoría del derecho natural, y contrariando las ideas teológicas feudales, dicho autor sostiene "*que el derecho descansa, no en la voluntad de dios sino en la naturaleza del hombre.*

La cualidad que distingue a este de los animales se traduce en la aspiración de relacionarse con sus prójimos, de manera pacífica y organizada y en conformidad con los postulados con la razón. Esta aspiración a relacionarse solo existe en el hombre, es también la fuente del derecho, independientemente de las reglas positivas."
144

La escuela clásica desarrolla un sistema de principios que a títulos de axiomas racionales se refieren, a los derechos a la vida, a la libertad, a la propiedad, que en su contenido son los mismos del ius naturalismo teológico. La escuela clásica tuvo como aportación otorgar un fundamento racional axiomático a esos sistemas e independizarlos de la teología.

Desde el punto de vista histórico, los derechos Humanos fueron consagrados legislativamente hasta la segunda mitad del siglo XVIII, exceptuando Inglaterra, específicamente a través de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano en Francia, al consagrarse en forma definitiva como un texto legislativo, el cual resulto adecuado por el mundo entero.

Durante el siglo XIX, se pretendió sostener que esos derechos no eran inalterables ni absolutos, y que variaban de una época a otra y de un lugar a otro, aunque siempre manteniendo las características relativas; a la tutela de la persona humana y a la limitación del poder del estado.

Con relación a la adopción de estos derechos humanos no-solo se considera el solo acto de reconocerlos, si no que es necesario formularlos y dejarlos establecidos, encontrando un antecedente directo en la constitución inglesa y en la propia declaración

¹⁴⁴ POKROVSKI V. S. Historia de las Ideas Políticas. Editorial Tratados y Manuales Grijalbo, México 1996, pagina 170.

francesa.

Lo anterior fue recogido, como principios constantes en los textos constitucionales, como una necesidad de plasmar esa declaración de derechos, que se encuentra conocida como parte dogmática de la Constitución.

En un estado democrático, la ley se contempla como la expresión de voluntad general, y por virtud de esa voluntad nace la mayor parte de las constituciones de los estados, en dichos textos fundamentales se contempla como un enlistado o catálogos de los derechos humanos, que el estado como órgano de poder reconoce a sus gobernados y le sirve de límite y medio de control de este elemento llamado poder.

Para otros autores la existencia y configuración de esos derechos humanos, surgen de la existencia del cristianismo, como una corriente que dio al hombre la dignidad y jerarquía que le corresponden, al considerar al hombre como hijo de dios y creado a su imagen y semejanza.

Si bien todas estas corrientes y doctrinas han procurado conformar un punto de vista con respecto al tema de los derechos humanos, ellos han generado que existan dos vertientes con relación a la validez de estos; por un lado se sostiene que la existencia y validez de los derechos humanos solo pueden surgir precisamente cuando el orden jurídico positivo les otorga ese reconocimiento; y en la otra directriz se encuentra la postura relativa a que los derechos humanos existen, por sí independientemente de que el estado les conceda o no ese reconocimiento dentro del orden jurídico positivo, al ser principios básicos fundamentales y esenciales para que el hombre viva con la dignidad que le corresponde como seres humanos.

La justificación que encuentran los doctrinarios que afirman que los derechos humanos solo pueden tener validez dentro del orden jurídico de un estado, se encuentra en función de que los derechos humanos, son un conjunto de derechos subjetivos; por lo que no es posible la existencia de estos ni antes ni fuera del estado y mucho menos con independencia de esta, ya que concluye que los derechos subjetivos no pueden existir con independencia de un orden jurídico positivo.

Profundizando en la justificación del razonamiento anterior, se encuentra que el derecho subjetivo solo puede existir cuando correlativamente exista una norma del derecho objetivo que lo establezca, ubicando en la norma del derecho objetivo que establece el derecho subjetivo, el medio o instrumentos procesales para hacerlo efectivo, en caso de que este sea violentado, afirmando que ello es posible solo dentro del orden jurídico positivo y nunca fuera de él.

Por otro lado la corriente que afirma que los derechos humanos existen por sí mismos, fuera y sobre el estado tienen también una justificación ya que para ellos la connotación de la acepción, de derecho del hombre, o derechos humanos, surge de asimilar que la palabra derecho no debe ser entendida en el sentido de derecho subjetivo, como aquel que solo puede y tiene existencia dentro de un orden jurídico positivo, si no que la palabra derecho debe ser entendida con un significado más amplio, es decir en el sentido de una exigencia, como una facultad del ser humano para ser legítimamente lo

que conduce a los fines de su vida.

Gran parte de los doctrinarios afirman que la acepción, derechos humanos, derechos del hombre, se refiere a una exigencia ideal, a ese conjunto de principios filosóficos, a un imperativo ético y juicios de valor, vinculado al respeto de todos aquellos principios que rodean al ser humano para que este viva con la dignidad que le corresponde como ser humano.

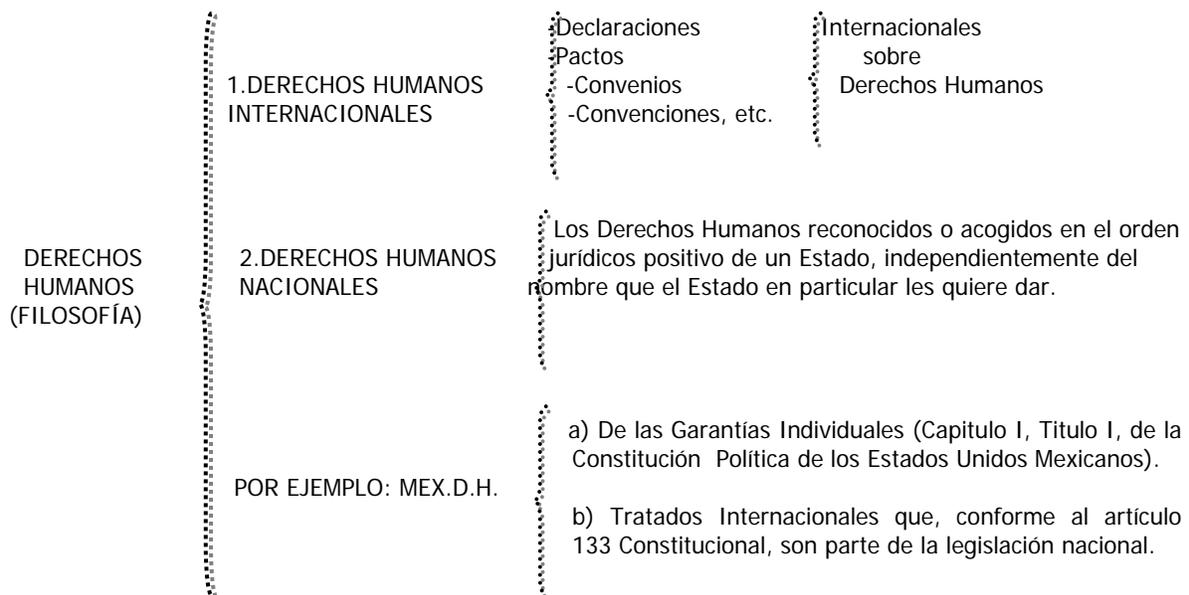
Por ello la corriente humanista, sostiene el criterio, de que los derechos humanos son universales, superiores y sobre el estado, pues en realidad la terminología, derechos humanos, se refiere al aspecto filosófico que lo conforma, entendiendo estos elementos de filosofía como ese conjunto de verdades fundamentales, normas o principios ideales de justicia, juicios de valor o criterio de estimativa; con la finalidad de que el legislador organice el orden jurídico positivo para que satisfagan esas verdades fundamentales, esos valores, exigencia ideales y principios éticos.

Existe una corriente doctrinaria que desde un punto de vista de mediación afirma que las dos corrientes antes abordadas tienen un enfoque cierto, pues este dependerá de la manera específica en que se emplea el término derecho.

Sin embargo consideramos desde una perspectiva objetiva que en sociedades tan atrasadas cultural, social, política y económicamente como la nuestra indiscutiblemente se requiere la inclusión de estos derechos humanos en el sistema normativo positivo de nuestro país, a efecto de que al encontrarse contenidos en la norma suprema, sean igualmente conocidos, respetados y observados, y que para el caso, muy frecuente por cierto en nuestro país, de su violación se encuentren previstos los medios de defensa para que a través del ejercicio de los medios procesales, se vea resarcidos y restituidos en forma adecuada, convirtiendo en consecuencia el cumplimiento y respeto a estos derechos humanos en una norma legal, con poder de imperio y solo con ello lograr el cumplimiento de su finalidad ulterior que se hace consistir en el respeto a la dignidad humana.

Una vez que se ubicó al hombre en una dimensión individual, resulta indispensable reconocer que al conformar el ser humano parte de la colectividad, llamada sociedad, también este en su conjunto tiene un fin social común, y en consecuencia debe observarse este beneficio que se obtiene por conducto de los derechos humanos, hacia toda la humanidad.

Para la autora Margarita Herrera Ortiz, resulta intrascendente profundizar en la diferencia que debe guardarse entre las acepciones derechos humanos y garantías constitucionales o individuales, al grado de utilizarlos como sinónimos, justificando su postura en función del siguiente cuadro sinóptico:



Afirmando la citada autora que la explicación del cuadro sinóptico es la siguiente:

*"Antes de abrir la llave, hablamos de derechos humanos en el sentido de filosofía, como género; dentro de ellos, colocamos todos los principios y normas filosóficas, aspiraciones de justicia, juicio de valor, exigencias éticas, políticas, culturales, morales, religiosas etcétera, en fin, todo aquellos que conforma los derechos humanos y que es necesario para que el hombre viva con dignidad. A estos derechos humanos en sentido genérico, con validez universal y propia, ajena aun sobre el estado, es a lo que nosotros, para efectos de comprensión, simplificación y explicación llamamos filosofía de los derechos humanos."*¹⁴⁵

Sin embargo y no obstante que la autora considera contenidos dentro del amplio universo de los derechos humanos, a las garantías individuales, al constituir estos últimos una subespecie dentro del género, para otros autores como los doctores Carpizo y Miguel Carbonelle, al igual que para el licenciado, Jaime Hernández Mar, si es indispensable y hasta obligatorio el uso correcto entre las terminologías garantías individuales y derechos humanos, al grado que este último escribe un artículo dentro de la revista del centro de investigación y documentación jurídica del instituto de ciencias jurídicas de Puebla, defendiendo en forma obligatoria la necesidad de distinguir ambos conceptos, y sosteniendo: *"... se deduce, que garantías individuales y derechos humanos de ninguna manera significan lo mismo. Y usarlos indistintamente es erróneo. Las garantías individuales tienen como marco jurídico la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se encuentran contenidas. Por lo que compete al estado mexicano el asegurar que estas garantías no sean violadas, estableciendo así la limitación de las garantías individuales, las cuales tienen como ámbito de aplicación el territorio nacional,*

¹⁴⁵ HERRERA Ortiz, Margarita. Manual de Derechos Humanos. Editorial Porrúa, México 2003, página 6

tal y como lo preceptúa el artículo 1º de nuestra carta magna.

*Los derechos humanos no tienen un marco que los delimite, ya que estos se extienden a todos los pueblos y naciones sin distinción de raza, edad, sexo o situación económica, por ser derechos innatos. Inherentes y propios al ser humano, siendo su ámbito de aplicación todos los países sin reconocer fronteras...*¹⁴⁶

Sin embargo de lo hasta aquí expuesto, no existe una tajante división en la concepción que se debe guardar para diferenciar las garantías individuales de los derechos humanos, pues las primeras resultan ser una especie del todo que serían los segundos, es decir todas las garantías son derechos humanos, pero existen derechos humanos sin que se encuentren contemplados dentro de la regulación Constitucional de las Garantías individuales.

Tras haber realizado un semblante de las diversas corrientes doctrinarias entorno a los temas relativos a los derechos humanos y las garantías individuales, resulta menester enfocarnos a estas últimas por ser ellas el objeto, motivo y fin, del desarrollo del presente capítulo, por lo cual a continuación profundizaremos en él.

3.1 El aspecto dogmático de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Indudablemente el aceptar que una nación como la nuestra, ha logrado conformarse como un Estado, tras experimentar en el pueblo mismo los excesos y abusos de poder, resulta preponderante para reevaluar el logro que implica la ley fundamental, específicamente la parte que la doctrina ha decidido llamar dogmática, y su importancia no debe ser minimizada, en virtud de que al elevarse al rango de supremacía de la propia Constitución, esta primera parte en que se presentan a las garantías individuales como la llave maestra que permite el acceso y funciones del poder, respecto de la esfera de la persona, pero con las restricciones y normas que median esa actuación del poder, para algunos resulta indiscutible que las garantías individuales establecen los límites y en consecuencia se transforman en un medio de control del poder, lo que para otros resulta inexacto, sin embargo a lo largo del presente desarrollo trataremos de ubicar el concepto y su contenido, para concluir en su relevancia.

La palabra dogmática, se encuentra definida por el diccionario como: *“adjetivo relativo al dogma, relativo al punto fundamental de doctrina religiosa o filosófica”*¹⁴⁷.

Por su parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, al analizar el tema de la dogmática jurídica, parte de su derivación,

¹⁴⁶ HERNÁNDEZ Mar, Jaime. Importancia del uso correcto en la terminología de garantías individuales y derechos humanos. Revista Ius, del centro de Investigación y Documentación Jurídica del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla a.c. año V, número 8, julio de 2000-marzo de 2001, página 5.

¹⁴⁷ GARCÍA Pelayo, Ramón. Pequeño Larousse ilustrado. Ediciones Larousse México 1979 Pág. 370.

y afirma que deviene del griego, dogma, edicto, decisión.

La dogmática jurídica, es conceptuada por gran parte de los juristas, como la ciencia jurídica por excelencia, denominando así su práctica cotidiana, justificando que es científica porque implica una tarea de identificar las normas aplicables, interpretarlas, explicarlas y sistematizar información que deriva de los textos jurídicos para aplicarlos a casos concretos controvertidos, lo que desde luego resulta ser criticado por otra parte de los doctrinarios pues, justifican dicha tarea desde un punto de vista de concepción filosófica, con relación al hombre, las normas y el poder.

Sin embargo, para no pocos especialistas no-pasa inadvertido que lo que se pretende justificar es el uso del poder a través de la ciencia, la creencia respecto de la cientificidad de la dogmática jurídica por conducto de la práctica del jurista implica sostener que una norma debe aplicarse dentro de un marco jurídico y en ejercicio del poder y normalmente se considera que este examen lógico jurídico que realiza el juzgador dentro de un proceso, lo conduce a emitir una sentencia y en consecuencia se considera esta sentencia judicial producto de la ciencia.

En teoría se sostiene que la sentencia judicial debería decir la verdad acerca de las pretensiones de las partes, y con ello se produce una actividad del juez sobre la validez de la norma el presupuesto normativo se vuelve verdadero, favoreciendo a una de las partes a la que se le ha dado la razón, a la parte ganadora, y en consecuencia se habla de cientificidad.

Sin embargo y no obstante el esfuerzo que se realiza por los doctrinarios quienes pretenden atribuir a la dogmática jurídica un carácter científico, resulta desafortunados, ya que a lo largo de la experiencia profesional nos hemos encontrado en un constante deterioro, no solo en el conocimiento del derecho, sino en la impartición de justicia, negando toda posibilidad de cientificidad a la actividad de los juzgadores, en virtud de que lamentablemente la falibilidad humana, los hace poco aptos para asumir un papel científico e imparcial, la tan anhelada coincidencia que sugiere en todo momento el celebre profesor José Martínez Ochoa, que refiere en sus cátedras de la necesidad de hacer coincidir la verdad legal con la verdad real y solo así pudiéramos acercarnos a los límites del campo científico, por lo cual nos sumamos a los escépticos que no comulgan con considerar a la dogmática jurídica como una ciencia.

A efecto de entender en consecuencia que papel juega ese elemento dogmático dentro del texto constitucional, nos resulta indispensable vincularlo, mas que como un elemento científico, como un elemento filosófico, histórico, cultural, psicológico y humanista que ha derivado de la opresión del pueblo mexicano, primero por extranjeros y luego por nacionales, y que ha ido mas allá de la vejación que internacionalmente ha trascendido y que obliga al respeto del ser humano por conducto de la institucionalización de los derechos que le son innatos a todos los mexicanos y personas que entren al territorio nacional.

El dividir la constitución en dos grandes partes, dogmática y orgánica, encuentra su justificación en principio por razones didácticas y de aprendizaje, con la finalidad de hacer más palpable la división que debe guardar todo texto constitucional, con relación a los

elementos del poder, su funcionamiento, facultades y funciones, encerrándolos en esta parte orgánica del texto fundamental, y por el otro ensalzando los mínimos derechos que elementalmente se han elevado a la categoría de garantías individuales, y cuya importancia resulta ser y estar por encima de esa parte orgánica de la Constitución.

El intitular el presente apartado como el aspecto dogmático de la Constitución obedece precisamente a la necesidad de establecer que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encuentra en la razón filosófica, la respuesta a preceptuar en él título primero, capítulo primero, artículos primero al veintinueve, lo que doctrinaria y constitucionalmente se ha concebido como "*las garantías individuales*", sin embargo para gran parte de los doctrinarios, existen otras garantías individuales en otros artículos de la Constitución, como pudiera ser la garantía de igualdad que se desprende de un análisis e interpretación del artículo 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo nosotros en nuestro juicio de valor consideramos que todo el texto constitucional y artículos en el contenidos resultan ser un medio de control en el ejercicio del poder y en todo caso un instrumento de protección para el ser humano y en la sociedad que este constituye.

Finalmente y como un mero breviario cultural, es importante plasmar el criterio sostenido por la actual Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a las llamadas partes de la Constitución y así sostiene: "*La Constitución es la norma suprema que organiza los poderes del estado, y protege los derechos fundamentales de las personas, tradicionalmente se ha aceptado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-al igual que la de otros países democráticos-se divide en dos partes, dogmática y orgánica. No obstante, un sector de la doctrina ha estimado que la Constitución contiene otras cuatro partes: la "programática", la de "derechos sociales", la de "prevenciones generales" y la de los artículos transitorios que acompañan a las reformas sufridas por la Constitución... por dogma (del latín dogma) se entiende, entre otras cosas una "proposición que se asienta por firme y cierta y como principio innegable de una ciencia", es decir, que no admite discusión. Lo dogmático es lo relativo a los dogmas, a las verdades que no requieren comprobación alguna. En el caso de la Constitución Federal, su primera parte es la "dogmática" por contener una serie de verdades que se reputan válidas de suyo: las garantías individuales, visibles en los artículos 1º a 29... la segunda sub división de la norma fundamental se denomina orgánica. Algo es orgánico-del latín organicus- cuando se refiere, entre otras cosas, " a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios. Por tanto, la parte orgánica¹⁴⁸ constitucional es la que establece la organización, la integración y el funcionamiento de los poderes públicos en los ámbitos federal y local, que define el alcance competencial de cada uno de esos poderes. La parte orgánica complementa a la dogmática."*

¹⁴⁸ "Las garantías individuales" (parte general). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda edición, México 2005.

3.1.1 Las Garantía Individuales

Los antecedentes históricos de las garantías individuales en nuestro país, resultan ser de trascendencia, pues en virtud de esto es como se ha dotado a nuestro país de los elementos y derechos indispensables para afrontar los abusos y excesos del poder, sin embargo nos remontaremos a la época precortesiana para posteriormente abordar la época colonial, la época independiente y las constituciones de 1824, 1836, la Constitución yucateca de 1840, el acta constitutiva y de reformas de 1847, así como las constituciones de 1857 y 1917, estableciendo un panorama histórico para posteriormente abordar el aspecto doctrinal de este tópico.

Durante la época precortesiana se ubican los diversos pueblos que habitan el territorio nacional, con una organización religiosa, política y económica efectiva.

Con relación a la organización política, se ha puntualizado por los historiadores que se desarrolló un sistema de gobierno monárquico, cuya sucesión no obedecía al criterio de dinastía, sino cada vez que se hacía necesario nombrar a un rey o nuevo emperador se reunían los sacerdotes y personas ancianas para llevar a cabo dicha elección.

Sin embargo las condiciones de elección de las personas que contendían, se requería haber sido guerreros destacados o en su caso haber desarrollado una actividad que hubiese traído consigo un beneficio para el pueblo.

La forma de gobernar del monarca se regía por la costumbre, y a través de las consultas con los sacerdotes y ancianos, sin embargo sus decisiones podían ser autónomas e inclusive absolutas.

A pesar de que en el régimen de la época precortesiana no se pueden ubicar las garantías individuales que en su carácter de derechos subjetivos públicos, se ha afirmado por algunos autores que esos monarcas cometían esas injusticias derivado de su formación personal, un alto grado de solidez moral, y el respeto y restricto a los cargos de los más altas magistraturas.

Durante la época colonial si bien se pueden precisar muchos avisos del sistema imperante de esa época, la existencia y casi nula se puede decir de las garantías individuales, ya que históricamente se ha ubicado al colonialismo, como un sistema de atropellos, vejaciones y horrores cometidos en perjuicio de la clase indígena, prueba de ellos fue el llamado sistema de encomiendas que consistía en la llamada concesión real por virtud de la cual se le encargaba a cada español la guarda y cuidado de ciertos números de indios para que fueran dedicados y evangelizados entre otras cosas, pero en realidad lo que disfrazaba tal concesión era el estado de esclavitud, y la situación infrahumana en que se colocaron a los indígenas de nuestro país, negándoles todo derecho y con una equiparación laboral al de las bestias.

Pruebas de los anteriores horrores lo constituye los textos plasmados en las leyes

de indias, que permitía que todo aquel adolescente mayor de catorce años podía ser ampliado como medio de transporte y de carga, ello evidencia que las condiciones sociales y políticas por las que atravesó nuestro pueblo, fueron propicias para dejar constantemente a los indígenas haciendo inexistentes las garantías individuales en el país.

Durante la época independiente y ante los avisos constantes en perjuicio de la clase indígena se fue acrecentando en forma paulatina, el deseo incesante para obtener el reconocimiento de esos derechos y garantías en beneficio del pueblo. En 1803 y durante la invasión a España por Francia se gestó el debilitamiento que la primera tenía en la Nueva España.

El movimiento independentista en México tuvo como causa generadora estos actos de maltrato y opresión sufridos por el pueblo mexicano, y como fuente de inspiración, sirvieron los movimientos francés y norteamericano. Sin embargo, para efectos de la creación de un pensamiento nacional que rescataba, estos ideales de respeto al ser humano, encontraron su máximo expositor en el celebre Don José María Morelos y Pavón.

La obra que es considerada para los historiadores, políticos y jurisconsultos, como el punto de despegue hacia la conformación de un genuino Estado, lo es precisamente la llamada Constitución de Apatzingan de 1814, en la que se encuentra un catalogo de garantías amplio y semejante al de la declaración francesa, pero más aun, resulta ser el intento más serio para organizar política y jurídicamente al país, no obstante, de que este documento nunca entro en vigor.¹⁴⁹

Sin embargo las creaciones del "Siervo de la Nación", resultan ser obras importantes que marcaron histórica, política y jurídicamente al naciente Estado Mexicano, que sumados al movimiento de independencia originaron un avance serio en el reconocimiento y conciencia de los propios mexicanos, respecto a sus derechos elementales.

La necesidad de conformar un Estado, en nuestro país ha sido constante, y otro de los momentos que marca esta inquietud, lo constituye la creación de la Constitución de 1824, como la primera Constitución que incorpora como forma de gobierno el sistema federal, pero más aun, ya venían gestándose los elementos de conformación del Estado federal, sin embargo, no se hace una distinción específica de las garantías individuales, sino se ubican derechos dispersos, que evidencian que la preocupación principal de los constituyentes, era la de establecer el orden jurídico y político que regiría al país.

Además de la falta de precisión en las garantías individuales, los pocos derechos consagrados en la Constitución a favor del ser humano, resultaban ampliamente viciados por las ideas políticas y religiosas de la época. Posterior a la Constitución de 1824, surge con la intervención de Antonio López de Santa Anna un descontento y malestar social, sin embargo y gracias a la intervención fugas de Valentín Gómez Farias, se empieza a gestar los elementos para la conformación del elemento soberanía, como parte del Estado mexicano, pues se empiezan a desamortizar los bienes de la iglesia, sin embargo ello generó un gran descontento, pues sabemos que la iglesia ha intervenido históricamente en perjuicio de la conformación y consolidación del Estado laico, por lo que se expidió una

¹⁴⁹ Vid. Supra capítulo I paginas 13 y 14

nueva constitución en México, que fue la de 1836, y que modifico el régimen federal por uno central, incorporando el llamado cuarto poder al que se le denominó "Supremo poder conservador", con facultades exorbitantes que generaron la anulación de los otros tres poderes.

Y por cuanto hace al tema de las garantías individuales en esa Constitución, se empieza a completar y ampliar el catálogo de estas, al reconocerse garantías de legalidad, audiencia, legitimación, libertad de imprenta, la necesidad de que las ordenes de aprehensión fueran emitidas por escrito y giradas por autoridad judicial.

Otro de los documentos históricos de gran relevancia para el tema de las garantías individuales, lo constituyó la Constitución Yucateca de 1824, cuyos honores corresponden al celebre jurista yucateco, Manuel Crescencio Rejón quien elaboró este documento que es considerado como uno de los más avanzados en el derecho constitucional mexicano, en donde surgen por primera vez dos elementos indispensables para el avance de México, por primera vez en México, la libertad de cultos religiosos y la creación del juicio de amparo, como un sistema de control constitucional, que resulta vigente en la actualidad.

Siguiendo en este breviario histórico, se ubica el acta de reformas de 1847, como una nueva Constitución, que en el artículo cinco de su texto, reconocía garantías de seguridad, igualdad, libertad, y propiedad además de que se establecía que la ley se encargaría de precisarlas, y establecer los medios para hacerlas efectivas.

El Estado centralista que se impuso a nuestro país, tuvo grandes opositores y al no ser la forma idónea de Estado, trajo como consecuencia la creación de la Constitución de 1857, deriva del triunfo del plan de Ayutla, incorporando la forma de gobierno republicana, representativa y popular, y enarbolando por primera ocasión en forma catalogada los primeros 29 artículos de la Constitución que esencialmente resultan con las mismas garantías individuales que posemos. Se adopta la clásica división de las funciones del poder y primordialmente para efectos del tema en estudio, se logra hacer coexistir las corrientes del individualismo y liberalismo, en el texto constitucional, reconociendo el papel del Estado como creador de instituciones, encaminadas a servir al individuo, en lo particular, pero sumando a esta corriente individualista, los elementos del liberalismo para que ese Estado se abstenga de intervenir en las relaciones entre particulares, desde un punto de vista social y económico.

En la Constitución de 1857, en donde se intituló "De los derechos del hombre", y en el artículo 1º se dispuso: "*El pueblo reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.*"

Finalmente se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual a diferencia de la de 1857, no reconoce, sino otorga, a los gobernados los derechos públicos subjetivos, correlativos a la obligación que tienen las autoridades para respetar a los particulares aun en contra de su voluntad. Así mismo, se introducen garantías sociales, con la finalidad de proteger a las clases sociales más oprimidas y que vivían en condiciones de desigualdad, a través de la redacción de los artículos 27 y 123 de la Constitución.

Así mismo esta última Constitución tiene un marcado principio de predominio relativo a la intervención del Estado y un incipiente socialismo.

Con la vigencia de la Constitución de 1917, la estructura regulatoria de los derechos fundamentales, ha respondido a ciertos problemas, algunos superados, pero que en gran medida han impedido un despliegue jurídico y social de la protección de los derechos de las personas, jugando en contra de la apertura de nuestro país al ámbito económico del derecho internacional, y más aun, se ha visto limitada la actuación del Estado, para asumir una posición activa en su rectoría, algunos han considerado que la concepción de soberanía Estatal a ultranza ha impedido el beneficio que en el ámbito internacional pudiéramos obtener. La idea vinculada a que los derechos humanos establecen los límites de la actuación de la autoridad, es de donde surge la noción de derecho subjetivo público, esta última entendida como la facultad con efectos erga omnes, con un correlativo deber jurídico a cargo de la propia entidad estatal. La cual no ha permitido ahondar en otras expresiones de derechos distintos a las reivindicaciones con marcadas tendencias individualistas y liberal, como pudieran ser las de tipo cultural o social, o las que se soporten en interés colectivos o difusos. Además de lo anterior, se ha caracterizado este sistema como uno de tratamiento deductivo de garantías, acorde con los intereses del aparato gobernante, omitiendo una verdadera responsabilidad en la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, que incluya, a las violaciones por omisión.

La participación del Estado en este tema, resulta indispensable para poder vincular la responsabilidad de este frente a los derechos individuales, esto es, implica el reconocimiento efectivo de los mismos y su asunción constitucional, establecer en forma clara cual es la conducta exigible para el propio Estado, la que se debe reflejar en un amplio abanico de posibilidades, cumplimiento de expectativas de abstención o acción en todo tipo de derechos.

Si bien tanto en la doctrina como en los instrumentos internacionales de derechos humanos, se ha reconocido paulatinamente, la universalidad, como elemento de pertenencia de estos bienes superiores a cada una de las personas, sin distinción alguna, derivada de los factores que componen la diversidad del género humano, a quedado plasmada en el ámbito constitucional, lo que es propio de los derechos y aborda su contenido esencial, al considerarlos como bienes inherentes a todos los seres humanos. Este reconocimiento que se hace en la norma fundamental, alcanza la cima de la naturaleza jurídica, que en su concepción contemporánea han logrado los derechos humanos. Lo anterior permite que el Estado los asuma como inalienables y supra ordenados, por encima de cualquier postulado y con la certeza de que su cumplimiento obliga en forma primaria a los poderes públicos.

Si bien la base de este reconocimiento, se ha alcanzado por virtud de la declaración universal de los derechos humanos de 1948, como la base normativa de la universalidad de esos derechos, resultando especialmente trascendente el contenido del artículo primero de dicha declaración que a su letra precisa: *“ todos los seres humanos, nacen libres e iguales en dignidad y derechos y dotados como están de razón y*

*conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros*¹⁵⁰

El contexto de los derechos humanos ha marcado una influencia de conocimiento recíproco entre la gran mayoría de los países de nuestra región, lo que a puesto de manifiesto los ejercicios constitucionales que han ido asumiendo los distintos estados en forma paulatina sobre el tema.

El desarrollo constitucional y de observancia de los derechos humanos, ofrece un marco de actualización sobre lo que el artículo primero de nuestro texto fundamental prevé, al extender el alcance en el goce de las garantías individuales a todos los individuos en territorio nacional, aun que también se ha criticado por algunos doctrinarios que en forma ambigua e incompleta se abstiene de hacer una distinción entre los derechos y las propias garantías sin incorporar el reconocimiento de los primeros. Tal es el caso de Santiago Corcuera quien señala: *“ el capítulo primero debería llamarse de los derechos fundamentales y el artículo 1º debería decir que en los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de los derechos que la Constitución reconoce y por lo tanto garantiza”*¹⁵¹

La universalidad constituye el punto de partida en la identificación y especificidad de los derechos, y el papel que juega el Estado en su tutela, no solamente como responsable ante la actuación de instancias de autoridad, sino también de la actuación de los particulares entre sí, se trata de una protección, no solo frente al poder, sino también frente a los demás miembros del cuerpo social. El carácter universal de los derechos se presenta en forma especial en la igualdad, en ella se hace tangible la universalidad, pues se refiere a sujetos concretos, con particularidades propias, nombre y rostro, en el ejercicio cotidiano de la aplicación de una norma específica, y respecto de la singularidad de las diversas entidades personales y grupales, quien debe ser tutelados por igual. En este sentido Danilo Zolo afirma: *“ el respeto a los derechos y la subordinación del poder a reglas democráticas son un bien delicadísimo y precioso que solo el desarrollo civil, la conquista de un nivel mínimo de bien estar económico y sobre todo la lucha política puede producir localmente y ello siguiendo los tiempos y modos propios de culturas, con frecuencia alejadísimas de la tradición europea en el Estado de derecho, y de la doctrina de los derechos del hombre. Todo lo demás, corre el riesgo de no ser otra cosa que un intento de forzar las normas, de sobre valorar la capacidad reguladora del derecho, una generosa utopía política o, en el peor de los casos una forma de imperialismo cultural.”*¹⁵²

Con lo anterior se corresponde a la importancia de los derechos, debiendo situar el papel de estos derechos como el basamento del andamiaje social del Estado, ya que responde fundamentalmente a razones axiológicas, constituye la garantía principal de que todo el sistema jurídico y político, se deben orientar a favor de la persona y su dignidad.

¹⁵⁰ FUERBRINGER Bermeo, Jorge .“ Premisa de los derechos humanos vistos desde una perspectiva histórica”, revista Ius del Centro de Investigación y documentación jurídicas del Instituto de Ciencias jurídicas de Puebla, año V, número 8 julio de 2000- marzo del 2001, página 6

¹⁵¹ CORCUERA, Santiago, Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos, México, Oxford University Press, 2002 página 39.

¹⁵² ZOLO, Danilo, “libertad, propiedad e igualdad en la teoría de los derechos fundamentales. A propósito de un ensayo de Luigi Ferrajoli” los fundamentos de los derechos fundamentales, Madrid, Trotta, 2001, página 103.

Resulta interesante destacar que la Constitución de 1857, recogió los principios relativos al reconocimiento de los derechos y su importancia capital como soporte de la estructura social y fundamento de la legalidad, específicamente en el artículo 1º que en líneas anteriores ha quedado transcrito.

Lo anterior destaca la marcada intención de los doctrinarios por distinguir derechos y garantías, los primeros reconocidos, las segundas otorgadas, que según el autor Caballero Ochoa José Luis: *“no dejan lugar a duda sobre la distinción entre binomio de los derechos derivados de la dignidad humana y las garantías para su pleno ejercicio.”*¹⁵³

Un aspecto que reviste enormes carencias en el camino democrático de nuestro país, lo constituye la sujeción de la autoridad al respeto de los derechos y a la oportuna rendición de cuentas en ejercicio de las atribuciones que le han sido encomendadas, especialmente en materia de derechos humanos.

El aspecto anterior se vincula con la responsabilidad directa y objetiva del Estado, que como lo afirma el celebre tratadista Héctor Fix Zamudio: *“ el propio estado resulta directamente responsable por su actividad, aun cuando tiene la posibilidad de repetir contra el servidor publico que cause el daño, cuando este provenga de una falta grave.”*¹⁵⁴

En México se ha iniciado un trabajo en el tema relacionado con el daño causado por los agentes del Estado, mediante la adición del segundo párrafo del artículo 113 Constitucional, vigente a partir del 1º de enero del 2004 y la propuesta de su ley reglamentaria respectiva.

Los derechos reconocidos universalmente, se establecen en el orden constitucional, como garantías para su tutela. En México la relación derechos-garantías, ha sido objeto, de un debate académico importante, cuestionando si lo que se incorpora en el texto constitucional se soporta en la corriente ius naturalista o en la corriente ius positivista. Sin embargo otros autores en forma objetiva consideran primordial establecer mas allá de las corrientes en las que se basa, responder a la interrogante de, ¿Por qué proporcionan la estructura sobre la que descansan las acciones concretas que realiza el Estado en la tutela de los derechos?

La pregunta anterior alcanza un grado de importancia extrema, tomando en consideración que el estado contemporáneo, agrupa el contenido de los derechos, de mayor fuente internacional, tratados multilaterales en materia de derechos humanos, y se vincula con organismos internacionales que se originan de esos instrumentos y del compromiso del cumplimiento de sus resoluciones.

Si bien como ya quedo anotado en párrafos anteriores, la redacción del artículo 1º de la Constitución de 1857, tuvo una claridad evidente al advertir el binomio derechos-

¹⁵³ CABALLERO Ochoa José Luis. Una vuelta a los principios sobre derechos humanos, en la Constitución mexicana. Algunas pistas de reflexión a la luz del derecho comparado. Derechos Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004 pagina 247.

¹⁵⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor prologo, nueva garantía constitucional. La responsabilidad patrimonial del Estado, México, Porrúa, 2002, pagina X.

garantías, adjetivando a los derechos, reconocidos y base de las instituciones sociales, como a las garantías otorgadas cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las autoridades del país.

La Constitución de 1917, en su artículo 1º, omitió el reconocimiento de los derechos e incluyó a las garantías otorgadas por la Constitución, en un concepto único para algunos autores y ambiguo para otros, estos últimos justifican el calificativo, tomando en cuenta que en dicha redacción párese incluir los derechos individuales y sociales así como los mecanismos para asegurar su ejercicio, aun en caso de su vulneración, como el juicio de amparo.

La tendencia de confusión y ambigüedad, consideran algunos autores se ha extendido a las redacciones de los artículos 29 y 102, apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a los siguiente.

El artículo 29 se refiere a la suspensión de las garantías, tratándose de los derechos contenidos en la Constitución, así como de los mecanismos indispensables para la protección de los mismos, lo que el autor José Luis Caballero Ochoa, califica como un precepto anacrónico, al concluir: *"... no solo en este punto se sigue la lógica del artículo 1º sino por cuanto no distingue categorías de derechos no susceptibles de ser suspendidos en razón de su propia naturaleza, como es el derecho a la vida, la integridad personal, la libertad de conciencia, etcétera. Esta falta de claridad contrasta con los principales instrumentos sobre derechos humanos de los que México es parte, concretamente el pacto de derechos civiles y políticos y la convención Americana sobre derechos humanos, que establecen la prohibición de suspender algunos derechos contenidos en tales instrumentos, así como las garantías judiciales para su tutela, como un mínimo que cualquier estado debe asegurar siempre a un en los casos mas graves de emergencia que amenacen su seguridad."*¹⁵⁵

El artículo 102 en su apartado "B", en su redacción primaria vigente hasta 1999, se refirió a los derechos humanos con la frase "otorga" el orden jurídico mexicano, reflejaba una equiparación de los términos derechos y garantías, resultando desproporcional tal afirmación. Lo que trajo como consecuencia la reforma constitucional de septiembre de 1999, que tuvo por acierto sustituir el verbo "otorgar", por "amparar." Reforma que ha sido ampliamente aceptada y aplaudida por los doctrinarios, al considerar este cambio no de índole gramatical sino de distinción de dos diversas concepciones, que profundizaban en la naturaleza jurídica de los derechos humanos. En México, para gran parte de los autores especialistas en la materia, se ha utilizado de manera inexacta la expresión garantías individuales para referirse a los derechos humanos, sugiriendo la necesidad de adoptar explícitamente este concepto en el artículo 1º de la Constitución, con la finalidad de armonizar el lenguaje empleado por nuestra carta magna en el artículo 102, apartado "B" y propiciar una mejor integración entre los derechos constitucionalmente reconocidos y el derecho internacional de los derechos humanos.

El artículo 1º de la Constitución al referirse a la posibilidad de restringir y

¹⁵⁵ CABALLERO Ochoa, José Luis, "Una vuelta a los principios de los derechos humanos en la Constitución Mexicana. Algunas pistas de reflexión a la luz del derecho comparado." Derecho constitucional , Miguel Carbonell coordinador. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México 2004, pagina 251.

suspender las garantías “únicamente” en los casos y con las condiciones que ella misma establece, se refiere en realidad a la suspensión de los derechos y a los candados para su limitación, ya que el catálogo constitucional para los derechos humanos es mínimo y si bien puede ampliarse, a través de tratados y legislación secundaria, no es susceptible de restricción a menos que la propia Constitución así lo indique.

Por su parte existen tres distintos planteamientos que pretenden abordar el tema relativo al llamado binomio derechos-garantías; el de los derechos inherentes al ser humano, anteriores y superiores al Estado el que no los crea sino que solamente los reconoce y garantiza; el de los propios derechos recogido en el texto fundamental, que implica su aseguramiento en el orden positivo y que sirve como principio y punto de referencia para la actuación del legislador y las demás autoridades; y por último el conjunto de mecanismos de tipo procesal que los protegen y restituyen en caso de su vulneración.

La distinción epistemológica entre los derechos inherentes a la persona y reconocidos de forma especial, a través de una fuente internacional, constituye una primera conceptualización, resultando que estos mismos derechos derivados del proceso de positivación, adquieren un rango constitucional al establecer un catálogo con formas, particularidades y limitaciones propias de cada estado, reiterando el carácter que debe asumir este último a favor de derechos de tercero y del beneficio social.

La redacción actual del apartado “B” del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, y el artículo 1º postula las garantías otorgadas por la constitución, lo que permite sostener que la redacción de este último artículo no se refiere a los derechos sino a la forma con que se han revestido posteriormente en la carta fundamental, lo cual es interpretado por el doctor Carpizo cuando afirma: *“ en términos actuales podríamos decir que mientras los derechos del hombre constituyen una categoría abstracta y genérica, la garantía define la medida individualizada y concreta en que la Constitución protege cada uno de esos derechos.”*¹⁵⁶

En esta tesitura se robustece la interpretación crítica que se ha recogido con relación a la redacción del artículo 29, cuando se hizo hincapié al establecer la suspensión de garantías, como los derechos establecidos en la Constitución; así como al artículo 1º cuando condiciona la restricción de los derechos establecidos en la Constitución a los casos o condiciones que la misma establece, llevando a concluir al autor José Luis Caballero Ochoa, en relación con el tema: *así, puede establecerse una línea hermenéutica entre el artículo 1º, 29 y 102, “B”, pero también respecto del artículo 2º, “A”, fr.II, que establece que las comunidades indígenas tienen autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos, en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos o bien del 15 que no ausente de ambigüedades e imprecisión establece la prohibición de celebrar convenios o tratados en virtud de los que se alteren las*

¹⁵⁶ FIX Fierro, Héctor, citado por CARPIZO Jorge, Estudios Constitucionales, México Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 1999. pagina 485.

*garantías establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.*¹⁵⁷

El aspecto derivado de distinguir entre derechos reconocidos, incluso con limitaciones, excepciones y diversas formas de aseguramiento constitucional, y los mecanismos (garantías) para su tutela y considerar erróneo equiparar el término "garantías" a los derechos establecidos en la Constitución, es otro de los grandes temas en conflicto y que es recogido por Santiago Corcuera, al afirmar: *"... por ello, a nuestro juicio el uso del concepto garantía en el capítulo primero de nuestra Constitución es incorrecto, pues los preceptos respectivos a veces se redactan como claras proclamaciones de derechos subjetivos, y en otras ocasiones como obligaciones de no hacer o de hacer por parte del estado para asegurar el goce de los derechos, lo que ninguno de los dos casos constituye una garantía propiamente."*¹⁵⁸

Los derechos fundamentales, han sido concebidos por Pérez Luño como *"los derechos humanos positivizados a nivel interno, en tanto que la fórmula derechos humanos es más usual en el plano de las declaraciones y convenciones internacionales... reconoce a los derechos, por un lado, mediante la expedición y aplicación de leyes que fomenten y mantengan el bien común y por otro, los garantiza por medio de los recursos en ella previstos, que están al alcance de quienes sufran una violación a sus derechos, como es el caso específico del amparo, verdadera garantía de los derechos fundamentales."*¹⁵⁹

Se ha considerado a este tipo de derechos como creados por la Constitución y vinculantes para todo el poder público.

El criterio relativo a que "garantía" no es un término apropiado para referir al catálogo de derechos en el texto fundamental, es una corriente que ha cobrado gran auge en los últimos días, sin embargo, existe otra que pugna porque se apruebe la distinción en el plano epistemológico, entre su reconocimiento y la forma específica en que el Estado los asegura, asumiendo solo así el principio fundamental relativo a los derechos reconocidos y tutelados por la Constitución, así como la inclusión de un conjunto de medios de protección (garantías) que el Estado ofrece a la persona en su calidad de sujeto universal de derechos.

¹⁵⁷ CABALLERO Ochoa, José Luis, "Una vuelta a los principios de los derechos humanos en la Constitución Mexicana. Algunas pistas de reflexión a la luz del derecho comparado." Derecho constitucional, Miguel Carbonell coordinador. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México 2004, página 254.

¹⁵⁸ CORCUERA, Santiago, Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos, México, Oxford University Press, 2002 página 48.

¹⁵⁹ PÉREZ Luño, Antonio Enrique, Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución, sexta edición, Madrid, Tecnos, 1999 página 31.

3.1.2 Concepto.

“ Las garantías son realmente una creación de la Constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y atributos del ser humano; esto es, hay que distinguir entre derechos humanos, que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar, y garantías, que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos. ”

Luis Bazdresch.

La acepción garantía, debe ser entendida como la consagración de una derecho, y como tal, deriva de la corriente francesa.

La concepción de garantía, se refiere a derechos naturales inherentes al ser humano, anteriores y superiores al Estado, el cual, no los crea sino solamente los reconoce y garantiza. Si bien en el apartado que antecede se pretendió establecer una distinción entre garantías individuales y derechos humanos, se puede llegar a la conclusión válida de que mientras los derechos humanos constituyen una categoría genérica y abstracta, la garantía puede ser definida como la especie de esa generalidad, y que se encuentra contenida en la Constitución.

Para algunos otros autores se debe partir de la acepción gramatical del concepto garantía, la cual proviene de garante, efecto de afianzar lo estipulado y cosa que asegura o protege contra algún riesgo o necesidad. Las garantías individuales son derechos público subjetivos, que según criterio de la Corte se encuentran consignados a favor de todo habitante de la República y que otorga a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción Constitucional de amparo.

La acepción jurídica del término garantía se encuentra contenida en el artículo 1º de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, al plasmar en el texto de dicho artículo que “ En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...”, cuya significación se interpreta en el sentido de que los derechos que todos ser humano tiene si bien son inherentes a este como tal requieren de ser garantizados para lograr su efectividad, es decir, deben ser afianzados o asegurados mediante normas cuyo rango de jerarquía limite el ejercicio del poder que tienda a vulnerarlos o pretenda restringirlos, por lo que el Estado debe establecer a toda costa con un carácter preponderante el respeto a estas garantías concretas y específicas plasmadas en la Constitución.

Para los doctores Jorge Carpizo y Miguel Carbonell en su obra de compilación, diccionario de derecho constitucional, consideran necesario antes de abordar el tema de las garantías individuales, referirse a la distinción de los derechos humanos y sus divisiones en garantías individuales y garantías sociales, con lo que establecen en forma manifiesta de entender a los derechos humanos como el genero y a las garantías individuales como una de las dos partes en que se divide el genero, reconociendo que la redacción del texto Constitucional, contempla en el capítulo primero la materia de las garantías individuales. Sosteniendo que la tesis que se encuentra en el artículo 1º constitucional es la constante que soporta todo el constitucionalismo mexicano, afirmando: *“ el hombre es persona jurídica por el hecho de existir, y como persona tiene una serie de derechos, derechos fundamentales que no pueden ser restringidos o suspendidos a menos que concurra alguna circunstancia de las expresamente previstas por la propia Constitución, es decir, los derechos no pueden ser afectados por ninguna ley o acto de rango sub. Constitucional.”*¹⁶⁰

Evidentemente la materia de las garantías individuales de ninguna manera puede ser desvinculada del elemento poder, esto en virtud de que las primeras son derechos innatos y supremos del ser humano los cuales con la finalidad de ser respetados y conocidos por las autoridades que obviamente son detentadores del poder, requieren ser plasmadas en el texto fundamental para gozar de esta calidad suprema en su reconocimiento y respeto, motivo por el cual la mayor parte de Constituciones del mundo establece un capítulo específico para consagrar los más elementales derechos que le deben ser respetados a todo ser humano, mismos que correlativamente implican una obligación a cargo de las autoridades en su respeto, y en consecuencia, constituyen un freno al elemento poder y uso arbitrario de este como un marco de protección hacia el individuo y cuya esfera y contenido sirve de límite a los actos de autoridad, relación que requiere un estudio profundo y exhausto y que con la finalidad de no anticipar el mismo se remite al lector al desarrollo del capítulo cuarto en el cual se agotara este importante tema del poder y sus límites, sin embargo no quisimos dejar de hacer este pequeño ejercicio de vinculación para poner de manifiesto la importancia jerárquica que detentan las garantías como elementos que constituyen derechos del ser humano y cuyo respecto irrestricto se encuentra dirigido hacia las autoridades.

En este sentido, el autor Felipe Tena Ramírez, afirma que; *“ la parte dogmática de la Constitución erige como limitaciones a la autoridad ciertos... derechos públicos de la persona, llamados entre nosotros garantías individuales.”*¹⁶¹

Con la finalidad de estar en aptitud de establecer los elementos que concurren en la definición de garantías individuales, resulta vital auxiliarnos de algunos conceptos que han sido propuestos por diversos doctrinarios.

Para el constitucionalista Gregorio Badén al abordar el tema de las garantías, expone; *“ el ordenamiento jurídico, al consagrar la libertad y su caracterización, ofrece al individuo una amplia gama de posibles comportamientos normativos para cristalizar*

¹⁶⁰ CARPISO, Jorge y Miguel Carbonell, Diccionario de derecho Constitucional, editorial Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México 2005 pagina 263.

¹⁶¹ TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 2005, página 512

*aquella libertad. Tales comportamientos reciben el nombre de derechos subjetivos, mediante cuyo ejercicio la persona podrá disfrutar de los beneficios de la libertad jurídica. La libertad es la esencia, y los derechos subjetivos los medios legales para tornarla efectiva en la convivencia social*¹⁶².

Para el Doctor Jorge Carpizo deben ser conceptualizadas como: *"límites que los ordenes de gobierno deben respetar en su actuación; es decir, lo que no pueden realizar... las constituciones garantizan a toda persona una serie de facultades, y se le garantizan por el solo hecho de existir y de vivir en ese estado"*¹⁶³ "

Otro punto de vista con relación al tema lo expresa Guillermo Cabanellas de Torres al estimar que son: *"un conjunto de declaraciones, medios, y recursos con los que los textos Constitucionales aseguran a todos los individuos o ciudadanos el disfrute y ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que se les reconoce."*¹⁶⁴

De los anteriores conceptos que han sido vertidos por los diversos constitucionalistas se desprenden los siguientes elementos en común; el considerarlos como derechos, prerrogativas o derechos subjetivos, cuya naturaleza jurídica implica una relación de supra-subordinación, que dicha relación surge entre los sujetos individualmente considerados y las autoridades, que constituyen un límite al elemento poder y que se encuentran consagradas como obligaciones a cargo de las autoridades para que estas las respeten, observen y en su caso apliquen durante su actuación como autoridades y en la emisión de sus actos de autoridad.

Para algunos otros autores en el momento en que el gobernado demanda del Estado y sus autoridades respeto a los derechos del hombre, elevados a rango constitucional, surge el cercos subjetivo publico, justificando el elemento subjetivo, porque se trata de una facultad derivada de una norma y el elemento publico porque se intenta contra sujetos pasivos públicos; el estado y sus autoridades.

Como ha quedado anotado en el capitulo que antecede de este trabajo de investigación,¹⁶⁵ el artículo 133 de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos, además de contener el principio de supremacía constitucional, también resulta ser un principio constitucional que rige a las garantías individuales, por ser estas emanadas de ella, y en tales términos además de dicho principio se pueden establecer como características con las que cuentan las garantías individuales, las de unilateralidad, e irrenunciabilidad, son unilaterales por que su observancia esta a cargo del estado como sujeto obligado por estas y el elemento irrenunciabilidad se involucra con la connotación ius naturalista de los derechos inherentes al ser humano, los cuales al estar elevado al rango Constitucional se traducen en medios para asegurar su observancia.

No obstante las características anteriores para algunos otros autores también

¹⁶² BADÉN, Gregorio, Nuevos Derechos y garantías Constitucionales, Buenos Aires 1995 pagina 16.

¹⁶³ CARPIZO; Jorge Estudios Constitucionales séptima edición México editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México 1999, pagina 299.

¹⁶⁴ CABANELLAS de Torres, Guillermo, Diccionario jurídico elemental, Editorial Heliasta Buenos Aires 1998, pagina 47.

¹⁶⁵ Vid, Supra Capitulo dos paginas 73, 74, 75, 94, 95.

deben ser consideradas como características, la supremacía, inalienabilidad e imprescriptibilidad, vinculando la primera de estas características al principio ya expuesto derivado del artículo 133 Constitucional; la característica de inalienables, se da porque no pueden ser objeto de enajenación y la última de las características referidas se justifica en función de que su vigencia no está sujeta al paso del tiempo, esta última característica será objeto de un amplio desarrollo en el análisis del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que con posterioridad será realizado.

3.1.3 Clasificación

Con la finalidad de realizar una exposición didáctica del tema, nos permitiremos esquematizar las diversas clasificaciones que se realizan por los especialistas en torno al tema de las garantías individuales.

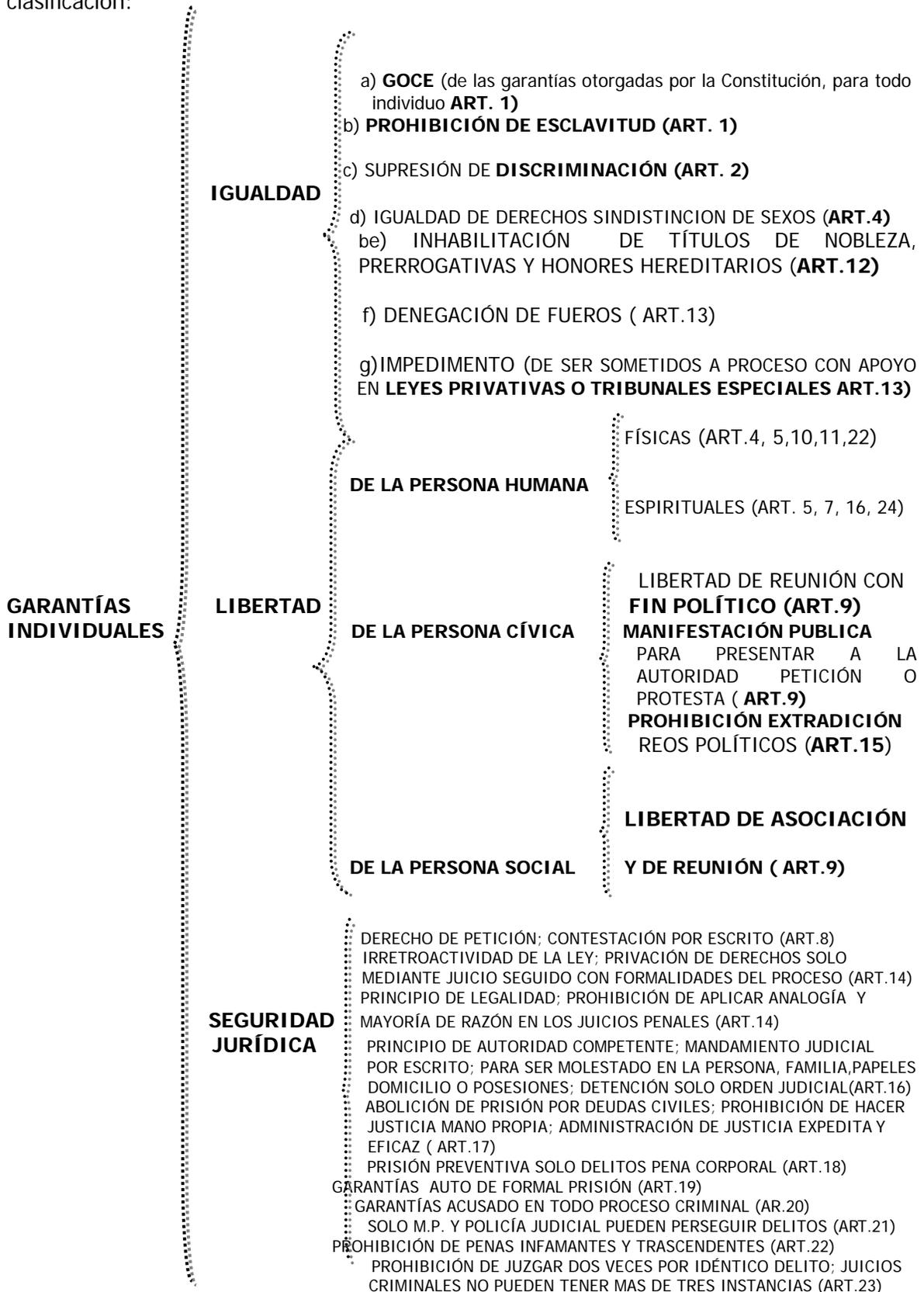
Si bien el clasificar las garantías individuales, responde a objetivos doctrinales o académicos, resulta ser importante para efectos de estudio, ya que si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no agrupa ni clasifica a las garantías en idénticos términos que los doctrinarios, y en los rubros establecidos por los especialistas, también lo es que ello obedece a que en el contenido y redacción de un artículo se pueden encontrar más de una garantía individual, sin embargo existe una constante por los estudiosos de la materia en establecer la clasificación de las garantías individuales, dividiéndolas en tres grandes rubros; garantías de seguridad jurídica; de igualdad; y de libertad.

Las garantías de seguridad jurídica en un criterio armónico de los distintos doctrinarios, tiene como objetivo común la pretensión de evitar que las autoridades apliquen arbitrariamente el orden jurídico a los individuos, respetando en todo momento la libertad y dignidad del ser humano, actuando en una esfera de respeto a las formalidades que deben observarse durante la emisión de un acto de autoridad, para algunos autores dicha clasificación comprende los artículos 8, 14, 16 al 23 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

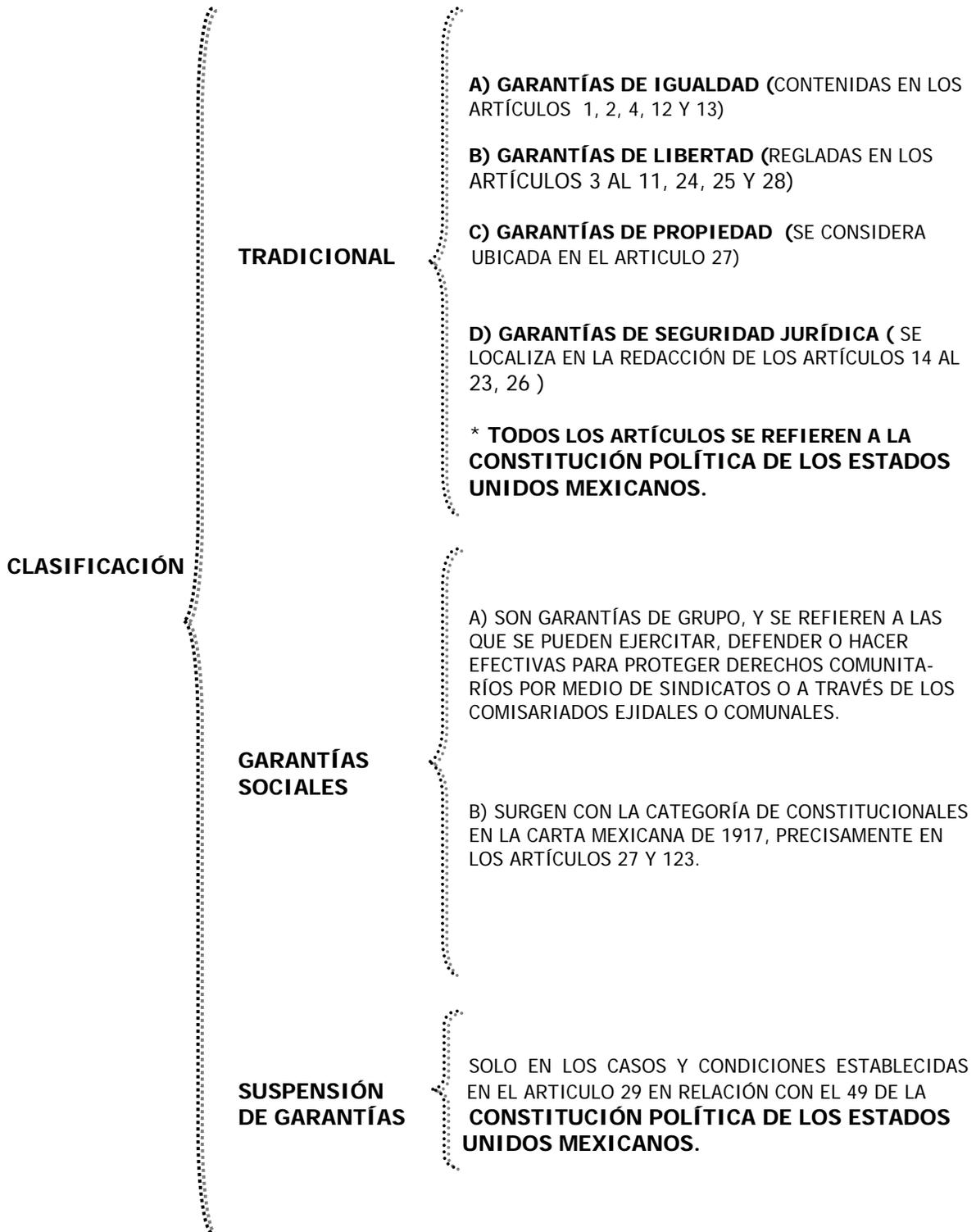
Las garantías de igualdad tienen como finalidad el proteger precisamente la condición de igualdad de todas las personas en el territorio nacional, respecto de las leyes y ante las autoridades, dejando de lado cualquier exclusión, que por cuestiones de raza, sexo o condición social se pudieran presentar, en forma selectiva, se encuentran contenidas en los artículos 1, 2, apartado "B", 4, 5 primer párrafo, 12, 13, y 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las garantías de libertad se refieren a aquellas, que independientemente de informar a la persona, sobre los derechos que constitucionalmente le son conferidos para que pueda actuar en un marco de convivencia social armónica, imponen límites a la actividad del Estado, y lo constriñen al respeto de los derechos naturales del hombre, se encuentran contenidas en los artículos 1 segundo párrafo, 2, apartado "A", 3, 4 segundo párrafo, 5, 6, 7, 9, 11, 15, 16 párrafos noveno y siguientes, 24, 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

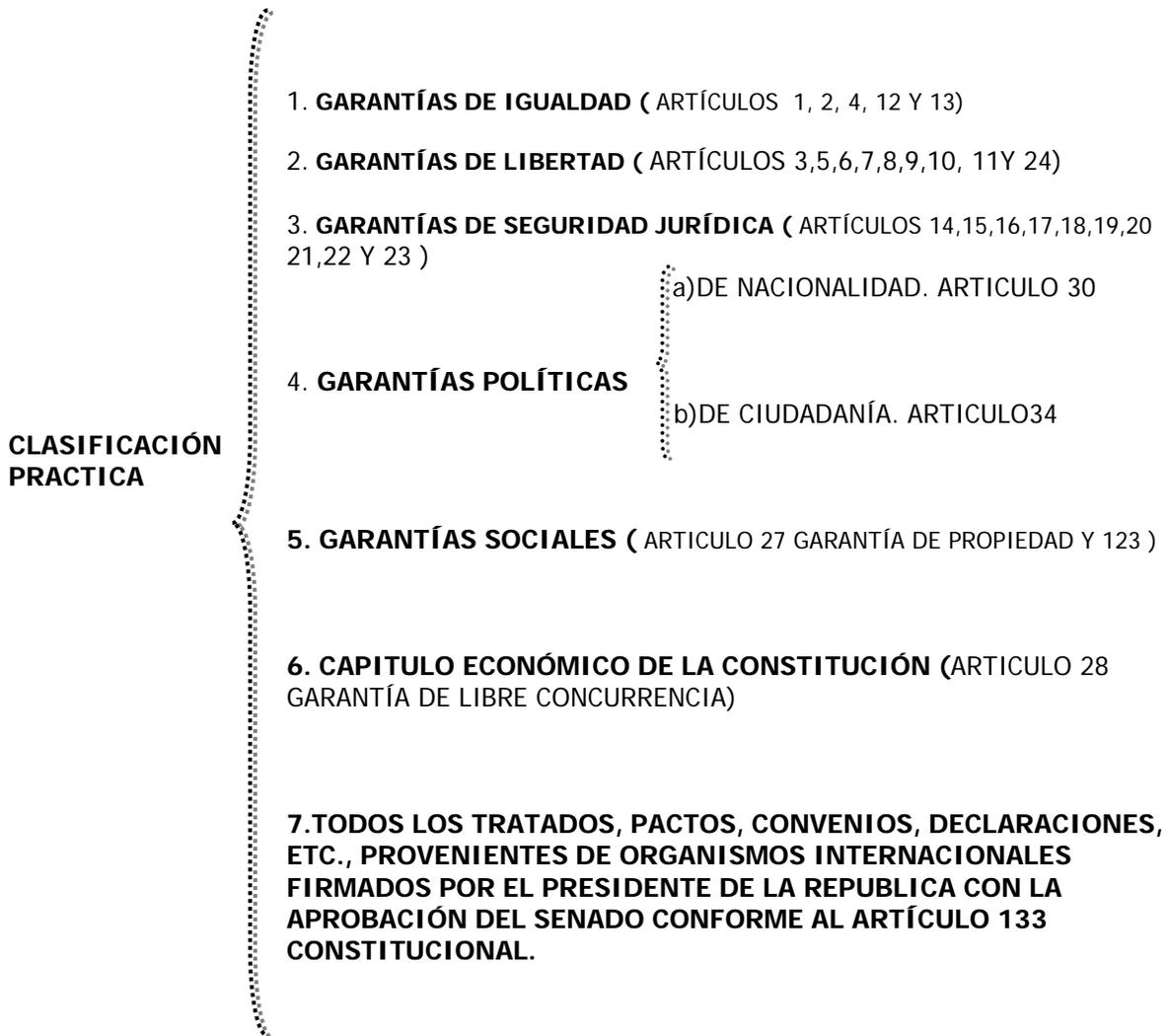
Para los coautores Miguel Carbonell y Jorge Carpizo, se debe atender a la siguiente clasificación:



Para el celebre catedrático José R. Padilla, la clasificación de las garantías debiera ser estudiada de la siguiente manera:



La doctrinaria Margarita Herrera Ortiz, propone una clasificación llamada por ella como "práctica de las garantías o derechos humanos" expresada de la siguiente manera:



Las anteriores clasificaciones, nos permiten evidenciar que no se puede establecer un sistema rígido, respecto a la clasificación de las garantías contenidas en la Constitución, pues, resulta evidente que no solo debemos ubicar a las garantías individuales en los artículos 1 al 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dentro de la parte conocida como orgánica, también se encuentran contenidos diversos artículos, que también son considerados como garantes o derechos, de los individuos, verbigracia por ejemplo el artículo 31, entre otros, de igual manera dentro de un precepto Constitucional, se encuentran contenidas más de una garantía, por lo que el aperturar el conocimiento de la materia constitucional encaminando al lector hacia la conclusión relativa a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta en si misma, un medio del control del poder político, un mecanismo de defensa y respeto a los derechos del ser humano, ello nos evita el realizar la acostumbrada clasificación tradicional

de las garantías, cuando ello debiera verse desde un panorama amplio y universal, lejos de pretender establecer en estrechos criterios de categorización que son aprovechados por la propia autoridad para romper los límites de control.

3.2 Análisis de la garantía de igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“La Ley debe ser igual para todos pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común.”

José María Morelos y Pavón.

Resulta preponderante para el desarrollo del presente trabajo de investigación, el análisis exhausto que se procura realizar en el presente apartado, respecto al análisis del párrafo primero del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues baste decir, por el momento que, no comulgamos con la mayor parte de la interpretación doctrinaria y jurisprudencial que hasta nuestros días ha pretendido explicar al alcance de la significación del contenido de dicho precepto, lo cual como uno de nuestros objetivos más ambiciosos, será objeto de desarrollo en el presente tema.

Con la finalidad de establecer una metodología en el desarrollo de este tema de interpretación del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, retomaremos las tradicionales posturas de los doctrinarios, pero previo a ello, procederemos a la transcripción del artículo 13 en estudio.

Artículo 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación pueden tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese implicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Para el doctrinario Licenciado José R. Padilla, el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser ubicado como una de las garantías de igualdad y expone; *...“ El precepto contiene cuatro garantías específicas de igualdad; 1) la de que nadie puede ser juzgado por leyes privativas. Por leyes privativas la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende aquellas que carecen de los atributos de abstracción, generalidad, impersonalidad y permanencia; o sea, que se agotan con la*

*aplicación de dos o tres casos. (Apéndice 1975, Tesis 76, Pleno); 2) la de que nadie puede ser juzgado por Tribunales Especiales. A los tribunales especiales se le llama doctrinariamente, tribunales "ad hoc"; es decir, son aquellos que se establecen para juzgar de determinados casos o determinadas personas, para luego desaparecer; 3) la de que ninguna persona o corporación puede tener fuero. Por fuero debe entenderse cualquier privilegio o prerrogativa otorgada a alguna persona, por que de existir rompería con el principio de igualdad; 4) la de que ninguna persona o corporación puede gozar de más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Esta garantía específicamente tiende a evitar las canonjías que se les pudieren conceder a una persona y el pago por servicios públicos que no estén fijados en la ley ... Cabe hacer hincapié que el precepto señala la subsistencia del fuero de guerra, con las siguientes modalidades: 1) que solo tiene jurisdicción para resolver sobre delitos y faltas contra la disciplina militar ; 2) que los tribunales castrenses, en ningún caso y por ningún motivo podrán resolver controversias sobre personas que no pertenezcan al ejército; 3) que cuando un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. "*¹⁶⁶

Por su parte la doctrina tradicional ha interpretado que este precepto contiene cinco garantías y las ha dividido de la siguiente manera:

- 1) Nadie puede ser juzgado por leyes privativas.
- 2) Nadie puede ser juzgado por tribunales especiales.
- 3) Ninguna corporación o persona podrá gozar de fuero.
- 4) Garantías de jurisdicción civil.
- 5) Ninguna persona o corporación podrá gozar de mas emolumentos que los que la ley fija como compensación por la prestación de servicio públicos.

La primera garantía, relativa a que " nadie podrá juzgado por leyes privativas" se justifica en razón de que las personas que vivimos dentro del Estado mexicano, debemos estar regulados por la misma legislación en cuanto nuestras actividades sean similares.

Por ley, debemos entender aquel acto jurídico, creador. Modificador, extintivo o regulador de situaciones generales, abstractas, impersonales y permanentes, y en consecuencia se afirma que, la ley para ser tal, debe de cumplir con tres características.

a) Generalidad; esta dirigida a regular situaciones jurídicas de todas las personas que caigan dentro de los supuestos de su regulación.

b) Abstracción; la ley crea hipótesis normativas con exclusión de sujetos determinados y hasta que las personas actualicen el contenido de la norma caerán bajo supuesto.

c) Impersonalidad; Por que esta dirigida a cualquier persona física o moral que se adecue a sus supuestos.

d) Permanencia; elemento que surge a propósito de la interpretación que se

¹⁶⁶ R. PADILLA, Rolando, Sinopsis de Amparo, segunda edición 1978, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México 1978, página 105.

pretende dar del contenido de la primera parte del artículo 13 de la Constitución, y se refiere a que una ley tiene continuidad y vigencia sin que implique su abrogación en el momento de su aplicación.

Según los doctrinarios y juzgadores federales, para los efectos del artículo 13, serán leyes privativas aquellas que carezcan de las características antes mencionadas, convirtiéndose en normas particulares, concretas y personales o cuando dejen de ser permanentes.

Con relación a la segunda garantía del artículo 13 Constitucional, relativa a " que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales."

La doctrina en forma casi unánime considera que por tribunales especiales debemos entender aquellos que se crearon por una autoridad administrativa, específicamente para resolver uno o varios conflictos; pero en número concretamente determinado y que una vez, realizadas sus funciones desaparecen del escenario jurídico. Se les llama especiales, porque se crean especialmente para resolver solo un número limitado y determinado de casos jurídicos.

Sin embargo los expertos en la materia destinan gran parte de sus argumentos para sostener que los tribunales especializados son aquellos que resuelven los conflictos jurídicos que se dan en determinadas ramas del derecho; por ejemplo. Los conflictos laborales son resueltos por las juntas de Conciliación y Arbitraje; los conflictos fiscales son solventados por los tribunales fiscales, etc. Estos tribunales son especialistas en las ramas del derecho de los asuntos que solucionen, mas nunca y por ningún motivo deben confundirse con los tribunales especiales que prohíbe este artículo 13, y que sostienen que son los que crea una autoridad administrativa para decidir un número determinado de casos y, y resueltos estos, termina su función y desaparecen, y que la Constitución nos señala como violatorios. En cambio los tribunales que crea el Estado, deben ser creados por una ley (autoridad legislativa) y deberán resolver todos los casos que se adecuan a su competencia, sin límite en cuanto a su número, afirmación que tampoco, compartimos.

La explicación de nuestra discrepancia será objeto de una explicación profunda una vez que para fines de exhaustividad se termine de analizar en forma completa el contenido e interpretación doctrinaria que se ha dado al artículo en desarrollo.

En tales términos la tercer garantía del artículo 13 Constitucional, se refiere a " que nos señala que ninguna persona o corporación puede gozar de fuero."

El termino fuero lo podemos entender en diferentes acepciones; como un conjunto de compilación de leyes; como la jurisdicción necesaria para otorgar competencia los tribunales, y como el conjunto de derechos, privilegios que se otorga a una persona en forma graciosa por el Estado.

El artículo 13 toma el termino fuero, en la ultima acepción, es decir; como el conjunto de privilegios otorgados por el Estado en relación a una persona determinada; para garantizar la igualdad entre todos los gobernados, se prohíbe la concesión de fueros, privilegios o distinciones de cualquier clase.

El artículo 13 en la garantía que comentamos prohíbe la existencia de fueros, también es cierto que la misma Constitución establece excepciones y concede fuero en el sentido de privilegios, en relación a ciertos funcionarios públicos; pero solo con el carácter transitorio, mientras ocupa un cargo público y únicamente con la finalidad de facilitar el ejercicio de las funciones públicas que desempeñan. Aunque el capítulo en el que se establece ese fuero (Título Cuarto de las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos) no hace referencia a la palabra "fuero"; pero, el privilegio que se concede consiste en que los funcionarios públicos que la Constitución señala en los Artículos 111 y 112 no pueden ser tocados por las autoridades del fuero común, por los delitos que cometan durante el tiempo que dure su cargo público, si no hasta que, en el caso del 111 la Cámara de Diputados por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión declare si ha o no lugar a proceder en contra del funcionario; dicha determinación consiste en conservar o quitar el fuero.

La cuarta garantía del artículo 13 Constitucional, dice "subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército."

El fuero de guerra es decir la jurisdicción que las autoridades militares ejercitan, solo es válido para los miembros del Ejército, lo cual es lógico, por el modo de vida tan singular que llevan; pero se protege a la población civil contra cualquier injerencia que en un momento dado el Ejército quisiera realizar, pues no siendo militar, solamente se puede juzgar por la jurisdicción común, civil, penal, etcétera. Esta parte del artículo 13 queda robustecida con la primera parte del artículo 129 de nuestra Carta Magna, que dice: En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...."

Como se puede apreciar, las autoridades militares solo pueden realizar las funciones que tengan íntima conexión con la disciplina militar ninguna otra más.

La quinta garantía de este artículo consiste en que: "ninguna persona o corporación podrá gozar de más emolumentos que los que fija la ley, por la prestación de servicios públicos." Por emolumentos debemos entender la utilidad o propina que corresponde a un cargo o empleo.

Esta garantía trata de evitar que los enriquecimientos ilícitos y que como en la actualidad el presupuesto sirva para soportar una nómina altísima de servidores públicos que no viven "en la honrosa medianía"

Es por ello que el artículo 13 establece que ningún gobernado podrá vivir del presupuesto público en forma gratuita, sino que solo serán pagados los funcionarios en la medida que fije la ley, por la prestación del servicio público que otorguen.

Como ha quedado de manifiesto, la interpretación de este precepto legal por gran parte de los doctrinarios, no ha sido en sentido contrario y así se ha considerado que esta primera parte del artículo 13 Constitucional, se refiere a que, ninguna persona deberá ser

procesada en razón de una ley destinada a regular una situación determinada, ni podrá ser juzgada por un tribunal creado ex profeso para conocer de un solo asunto. Refiriendo esta previsión al aspecto jurisdiccional, en cuanto prohíbe la aplicación de leyes que no tengan las características de generalidad, abstracción y permanencia, así como la prohibición para juzgar al gobernado por tribunales creados exclusivamente para conocer de determinados hechos y personas, criterio que ha sustentado de igual manera la Corte en algunas de sus interpretaciones que, en vía de sentencia, involucran el artículo en comento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido esta interpretación, restrictiva, desde nuestro punto de vista, del contenido y redacción del artículo 13 de la Constitución en el texto siguiente:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos eleva a rango de garantía individual la igualdad ante la ley, al prohibir la existencia de leyes privativas y de tribunales especiales y al consagrar, por el contrario, el derecho de que gozan todas las personas de ser juzgadas por las mismas leyes, es decir, por las normas de derecho común, las que deben fundarse en reglas generales y no en prescripciones especiales de privilegio; de manera que las leyes privativas prohibidas por el indicado precepto son aquellas que desaparecen después de aplicarse a una hipótesis concreta y determinada de antemano, y que se aplican en consideración a la especie o a la persona, esto es, que carecen de los atributos de generalidad, abstracción e impersonalidad que debe revestir toda disposición jurídica..."¹⁶⁷

Consideramos dicha interpretación restrictiva, en virtud de que la tesis en mención refiere solo los casos de "*prescripciones especiales de privilegio*", lo cual no solo se contemplan con el carácter de privativas, pues la forma discriminatorio, también se encuentra comprendida dentro de esta calidad privatista, y más aún la propia Constitución en el artículo en cita no refiere, que estas leyes o Tribunales especiales, lo sean en virtud de que con su acto de aplicación desaparezcan, criterio que no compartimos.

El soporte de nuestra disconformidad, radica en que se debe atender en forma amplia al sentido intrínseco de los términos empleados por el Constituyente en la redacción del artículo, así como a los factores históricos, políticos, jurídicos y sociológicos que influyen en los criterios de interpretación de esta primera parte del precepto.

Sentadas las bases anteriores en principio nos auxiliaremos de todas las herramientas a nuestro alcance para soportar nuestro criterio y empezaremos precisamente por retomar las definiciones de los vocablos; privativas y especiales, refiriéndonos a las leyes y tribunales, respectivamente:

La definición de la expresión privativa-o, se encuentra precisada en el diccionario como; el adjetivo que se emplea para calificar todo aquello que "*causa privación o la significa. Propio y peculiar de una cosa y persona y no de otras, con exclusión de los*

¹⁶⁷ Tesis 1ª. LXXIV/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, octubre de 2002, p. 191

*demás.*¹⁶⁸

De igual manera la palabra especial se define como: “ *adjetivo singular o particular; que se diferencia de lo común o general. apropiado para algún efecto.*”¹⁶⁹

Otra de las herramientas de las cual nos auxiliaremos, será precisamente el aspecto histórico de gestación de la garantía de igualdad contenida en el artículo 13 constitución, el cual al igual que aconteció en Francia, y en todos aquellos países en que predominaron las ideas políticas y sociales, derivadas de la presencia de excesos y vejaciones del hombre para con el hombre mismo, so pretexto del ejercicio del poder, nuestro país no fue la excepción, ya que el llamado principio de igualdad ante la ley, se expreso en sentido negativo, mediante la abolición de fueros y privilegios.

El gran ideólogo Don José María Morelos y Pavón, desde sus primeras ponencias evidencio la necesidad de regular este principio de igualdad, como una de las vigas maestras de soporte en la infraestructura de creación Constitucional, para frenar el poder, lo que para muchos autores se puede vislumbrar de la redacción del artículo 13 del documento conocido como “Sentimientos de la Nación”, y en el cual sostenía; “*que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados , y que estos solo lo sean en cuanto al uso de su ministerio*”, ideario que fue retomado en el documento conocido como Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana expedido en Apatzingan, Michoacán, el 22 de octubre de 1814, al prever: “*La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común.*”

Sin embargo y debido a que estos documentos, no llegaron a aplicarse y a pesar del aparente “triumfo” del movimiento de Independencia, durante la primera mitad del siglo XIX; no se logran la desaparición de todos los fueros, para la gran mayoría de los autores, no es sino hasta la propuesta de Benito Juárez, durante su encargo como ministro de Justicia, bajo el gobierno del presidente interino Juan Álvarez, cuando se suprimen los diversos tribunales especiales, y se conservan solo los tribunales eclesiástico y militares. Sin embargo, la aportación de esta ley fue, la reducción de competencia de estos tribunales a la materia estrictamente eclesiástica y militar, sometiendo a los miembros del Ejército y de la Iglesia a la competencia de los tribunales ordinarios en todo lo que no sea estrictamente eclesiástico o militar.

Sin embargo la mayor parte de los especialistas, centran la justificación histórica de la redacción del artículo 13 Constitucional, en lo acaecido en el debate que se dio durante el trabajo del Congreso Constituyente de 1856-1857, respecto al artículo 2º del proyecto de Constitución Política, que sería posteriormente ubicado en la redacción del artículo 13 Constitucional. El contenido del artículo 2º , recogía el principio general de igualdad ante la ley como una consecuencia inminente del liberalismo, plasmado en los siguientes términos: “*Todos los habitantes de la Republica, sin distinción de clases, ni de origen,*

¹⁶⁸ Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Editorial Porrúa, México 2005, página 604

¹⁶⁹ Ibidem página 301.

tienen iguales derechos..." El debate surgido en torno a la redacción del artículo 2º, giró en torno a la propuesta de Francisco Zarco quien propuso mejorar la redacción existente, justificando su postura en el sentido de que no consideraba exacta la redacción y sugirió en consecuencia el siguiente texto: "*Todos los habitantes de la Republica, sin distinción de clases ni de origen, son iguales ante la ley.*"

La propuesta de Zarco, ha sido considerada, como puntual, pues recogía la idea esencial del principio de igualdad de las personas ante la ley. La idea anterior fue engrandecida por la propuesta de Ponciano Arriaga, quien consideró que la igualdad debe darse, no solo ante la ley, sino ante la sociedad y las autoridades. Las discusiones que se generaron en torno a la redacción del artículo anterior trajo como consecuencia que se retirara la propuesta de redacción, a efecto de que la comisión volviera a presentar el nuevo proyecto no con el enunciado general, por lo que no fue analizado ni apareció en el texto aprobado.

Un caso similar, aconteció durante el debate del Congreso Constituyente de 1916-1917, el cual no contuvo el enunciado del principio general de igualdad de las personas ante la ley, en virtud que, el debate se concentro en los límites que debían establecerse a la jurisdicción militar.

Sin embargo la interpretación doctrinal y judicial, que se ha realizado del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se centra en concluir que esta norma contiene en forma implícita el principio de igualdad de las personas ante la ley. Prueba de lo anterior se encuentran todas y cada una de las tesis que ha sostenido la Corte en ese sentido, que mas adelante será detallado.

Ahora bien, existen criterios complementarios que sostienen que esta garantía se encuentra dirigida a la función jurisdiccional de las autoridades, sin embargo para algunos otros, esta garantía también comprende; al poder legislativo y ejecutivo, respecto al primero de los mencionados se ha interpretado que la garantía contenida en este artículo impide al legislador establecer privilegios o diferencias en razón del origen, clase, estrato o condición social de las personas, con la observación de que no se pueden desconocer la existencia de otras categorías jurídicas, dentro de las personas, a las cuales hay que regular en términos iguales, como adecuadamente lo sostiene el celebre doctrinario Perelman al afirmar: "*la buena aplicación de la justicia exige, en todo caso, un tratamiento igual para los miembros de la misma categoría esencial.*"¹⁷⁰

La interpretación que, el Poder Judicial Federal ha realizado, del contenido de la primera parte de este artículo, consideramos ha sido superficial, restrictiva y que en poco ha contribuido en el fortalecimiento de la impartición de justicia, tomando en consideración que ha limitado su interpretación al aspecto histórico del espíritu del legislador de 1856-1857, tal y como quedara de manifiesto durante el desarrollo de este tema.

Uno de los criterios mas ejemplificativos de la postura de la Corte, lo constituye el sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo

¹⁷⁰ PERELMAN, Traducido por Guerra Ricardo, De la Justicia, Editorial Universidad Nacional Autonoma de México, México 1964, página 52.

administrativo en revisión 2124/30, promovido por José Reyes Espíndola, el 08 de octubre de 1932, en cuya parte conducente preciso:

“La circunstancia de que un decreto comprenda a determinado número de individuos, no implica que se le considere privativo, pues para ello se requiere que la disposición se dicte para una o varias personas, a las que se mencione individualmente, pues las leyes relativas a cierta clase de personas, como los mineros, los fabricantes, los salteadores, los propietarios de alguna clase de bienes, etc., no son disposiciones privativas por que comprenden a todos aquellos individuos que se encuentran o lleguen a encontrarse en la clasificación establecida.”¹⁷¹

Criterio que más allá de aclarar el carácter privativo de ley, se refiere a los elementos de generalidad y abstracción de la ley, perfectamente establecidos como atributos de la ley, sin embargo consideramos que dicho criterio es muy poco afortunado para extender el análisis de la primera parte del artículo 13 Constitucional, en virtud de que ha sido un criterio claro y doctrinariamente agotado, tal y como lo sostienen los investigadores Manuel González Oropeza y Gaxiola Moraila al sostener que; *“la generalidad y abstracción de las leyes no son absolutas. Por razón del contenido y de los supuestos normativos, las leyes cuentan con ámbitos personales de aplicación con limitantes. En países con poblaciones heterogéneas, su legislación debe contener leyes especiales de aplicación personal según consideraciones étnicas o religiosas. La promulgación de estas leyes que son aplicadas a ciertos sectores de la población en forma diferenciada son incluso consideradas como necesarias para establecer un régimen de democracia convenida, Canada, los países bajos y la India son ejemplos de este tipo de leyes.”¹⁷²*

En los términos antes anotados se ha considerado que ese tipo de leyes no serían consideradas privativas en México, pues tienden a favorecer a los destinatarios, en contraste con las prohibidas por el artículo 13 Constitucional, que prohíben el carácter perjudicial y sancionador de los intereses de las personas a las que se les aplican.

Ahora bien, nos encontramos en presencia de un elemento que pudiera robustecer nuestra teoría de que las leyes privativas no necesariamente se reducen a aquellas que se crean para juzgar a una o unas personas en particular y desaparecen una vez aplicadas, pues el eliminar cualquiera de los elementos que caracterizan a la ley implicarían otorgarle el carácter privativo prohibido por la Constitución, sin perjuicio de las leyes “sui generis”, que regulan a determinados grupos concretos con este elemento novedoso llamado en su favor.

Otro de los criterios sostenido por las juzgadoras Federales, cuya aplicación reciente se ha experimentado en una sentencia dictada en el pasado mes de octubre del 2006, en los autos del proceso de amparo indirecto numero 980/2006, y que a continuación se transcribe la parte conducente para su análisis:

¹⁷¹ Semanario Judicial de la Federación, Quinta época, tomo XXXVI, primera parte, página 898.

¹⁷²CARBONELL, Miguel, coordinador. “Diccionario de derecho Constitucional” Editorial Porrúa, e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005, página. 348.

“...El tercer concepto de violación también resulta infundado. en efecto, refiere la quejosa que el auto de termino impugnado, es violatorio de lo dispuesto por el artículo 13 de la constitución federal, ya que se le pretende juzgar por leyes privativas al carecer el acto reclamado de la debida observancia y adecuación al tipo penal previsto y sancionado por el artículo 306, fracción I, del código penal, por que pretende juzgarla con base a dos tipos penales diferentes entre si y regulados por artículos diferentes, ya que el fraude genérico esta previsto en el artículo 305 y el fraude específico en el artículo 306, del ordenamiento legal en cita, los cuales mezclo indebidamente para justificar el dictado del auto de formal prisión emitido en su contra, pues contrario a lo que hizo, únicamente debió circunscribirse a justificar y verificar la actualización de los siguientes elementos:

- A) *...”el que obtenga dinero,*
- B) *el que obtenga valores.*
- C) *el que obtenga cualesquiera otra cosa*
- D) *ofreciendo encargarse de la defensa*
- E) *o gestión*
- F) *favor de un inculpado*
- G) *o de la dirección*
- H) *o patrocinio en un asunto civil*
- I) *familiar,*
- J) *mercantil*
- K) *laboral*
- L) *o administrativo*
- M) *si no efectúa aquella*
- N) *o no realiza este*
- O) *sea por que no se haga cargo legalmente de la misma*
- P) *o porque renuncie*
- Q) *o abandone el negocio*
- R) *o la causa*
- S) *sin un motivo justificado ...”*

Elemento que dice no se justificaron a la luz de la confronta de los datos arrojados por la averiguación previa, y al dictar el auto de formal prisión la juez responsable viola él artículo 13 constitucional al invadir la competencial del ministerio publico y del poder legislativo, y al crear un tipo penal inexistente y con ello justificar la motivación del obsequio que se combate.

No le asiste la razón a la quejosa respecto de las manifestaciones aquí vertidas, ya que el artículo 13, primera parte, de la constitución política de los estados unidos mexicanos dispone que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, entendiéndose como tales aquellas que este dirigidas a personas en lo particular, con exclusión de las demás, y que después de aplicarse el caso previsto y determinado, pierden su vigencia, ello tomando en consideración que la juez responsable funda el auto de formal prisión emitido en contra de la ahora quejosa, en la fracción I, del artículo 306 del código penal vigente en la entidad el cual es de aplicación y observancia general y va dirigido a todos los individuos que se sustenten a lo ahí preceptuado y no en particular a la quejosa, por lo que en tales condiciones no se trata de una ley privativa y mucho menos creada por la juez responsable, y si bien es cierto que para tener acreditado el cuerpo del delito de fraude específico a que se refiere el numeral antes citado, tomo en consideración los elementos del fraude genérico contenidos en el artículo 305 de ese mismo ordenamiento penal, no menos cierto resulta como ya se

ha puntualizado en los anteriores conceptos de violación, que todo tipo penal de fraude específico, tiene como base y fundamento los elementos del fraude genérico, por ello no es contrario a derecho, que la juez responsable haya manifestado que la justiciable engaño al sujeto pasivo ofreciéndole encargarse del tramite administrativo correspondiente para tramitarle y obtener una concesión y un juego de placas para que metiera su vehículo de taxi en el sitio de taxis la quebrada de la que dijo ser presidente, logrando obtener una cantidad de veinte mil pesos y manteniéndolo en el engaño que estaba realizando los tramites incluso, invito al sujeto pasivo a trabajar con su taxi en ese sitio en lo que salían sus placas, logrando con ello una segunda cantidad de veinte mil pesos y posteriormente doce mil pesos mas y el original de la factura del vehículo del denunciante, obteniendo con ello un lucro indebido, pues el denunciante le entrego la cantidad total de cincuenta y dos mil pesos para el tramite de su concesión y placas, lo que nunca realizo Maria Teresa de Jesús González Hernández, pues nunca le entrego la concesión ni las placas ni el dinero, ni tampoco el original de la factura que le entrego.

Así también como ya antes se había analizado no era necesario para la configuración del cuerpo del delito del ilícito del que se trata, que se justificaran todos y cada uno de los elementos ahí previstos, pues el mismo se refiere a varias hipótesis separadas por la disyuntiva “o”, lo que implica que basta que se configure cualquiera de ellas para tener por acreditado el cuerpo del delito ahí previsto, lo que en el caso a estudio aconteció, ya que quedo debidamente justificado que la inculpada ofreció encargarse de un tramite administrativo, obteniendo por ello la cantidad total de cincuenta y dos mil pesos sin que haya llevado acabo tramite alguno sin causa justificada.

Apoya lo anterior la tesis aislada p. cxxxv/97, publicada en la pagina 204 el semanario judicial de la federación y su gaceta, tomo vi, (septiembre de 1997), sustentada por el pleno de la suprema corte de justicia de la nación, novena época, que dice:

***Igualdad. las garantías previstas en el artículo 13 constitucional, y particularmente del debate que suscito el mismo precepto de la constitución de 1857, se desprende que la teología de tal norma, es la de consagrar la plena igualdad ante la ley, eliminando las manifestaciones más evidentes que atentan contra ella, como son las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros; de lo que se sigue que la igualdad que consagra el citado precepto se refiere a un aspecto específico: el de la jurisdicción. así, el artículo 13 constitucional proscribe la aplicación de “leyes” que no sean generales, abstractas y permanentes; de tribunales distintos a los ordinarios creados por la ley con competencia genérica y jurisdicción diferente para las personas, en función de su situación social...”*¹⁷³**

Una vez reproducido el criterio sostenido por el juez federal, consideramos que ello evidencia y pone de manifiesto un criterio inexacto y restrictivo, tomado en consideración que lejos de asimilar que el caso concreto sometido a su consideración era que precisamente se pretendía aplicar una ley privativa en perjuicio de una procesada; al existir un pliego de consignación por el delito de fraude específico, previsto y sancionado por la fracción I del artículo 306 del Código Penal para el Estado de México, pero el soporte o motivación argumentado, por el que debería ser un órgano técnico especializado, llamado Ministerio Publico, lo era en función de argumentar que se actualizaban los elementos del tipo penal legislado como fraude genérico a la luz de lo dispuesto por el artículo 305 del Código Penal del Estado de México, ello evidentemente implicaba que tratándose de un asunto de naturaleza penal en el que rige la necesaria

¹⁷³ Vid infra capitulo de anexos que contiene la sentencia integra para efectos de su análisis y lectura.

actualización y acreditación del tipo penal exactamente aplicable a la conducta de que se trate y al pretender mezclar los elementos de los diversos tipos penales de fraude genérico con los de fraude específico, necesariamente nos encontrábamos en presencia de la creación y aplicación de una ley privativa, y que no necesariamente se refería a una ley creada ex profeso para juzgar a una persona, sino que apoyada la autoridad juzgadora tanto la ordinaria como la federal, en la existencia de dos tipos penales; fraude genérico y fraude específico, en la actividad jurisdiccional, las mezclan y crean en el caso concreto una figura penal distinta llamada fraude específico integrada por los elementos de fraude genérico, se actualizando indiscutiblemente la prohibición y perjuicio prohibido por el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁷⁴

El carácter de privativo de las leyes se justifica en virtud de su carencia o contradicción respecto de los elementos que caracterizan a la ley, estos son la generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia, máxime que se ha aprobado en forma unánime por los doctrinarios contemporáneos que; no solo los primeros veintinueve artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contienen las garantías individuales, pues en el cuerpo de la parte orgánica, también existen garantías individuales, así como que no se puede establecer en forma rígida un sistema de clasificación de garantías, ya que la mayoría de ellas comparten más de una de las clasificaciones doctrinales arriba precisadas.

Lo anterior nos permite concluir que no se debe realizar un estudio aislado de las garantías individuales y mucho menos, tratándose de la garantía contenida en la primera parte del artículo 13 Constitucional, afirmar simplistamente que solo se debe considerar una ley privativa, aquella que surge para un caso concreto, y por un tribunal especial, aquel que se crea ex profeso para juzgar un caso concreto, tomando en consideración que las garantías individuales contenidas en los artículos 1, 14, 16 y 17 de la propia Constitución resultan tener una estrecha relación con la redacción de esa primera parte del artículo 13 en análisis, pues el mismo claramente consigna que; *nadie puede ser juzgado por leyes privativas o por tribunales especiales*, por lo que se puede inferir en un primer momento que: la garantía regula “la facultad jurisdiccional”, considerada como la relativa a decir el derecho, la cual es exclusiva del poder judicial.

Así mismo, en dicha garantía se contiene la prohibición expresa de ser juzgado por una ley privativa, misma que debiera ser comprendida como aquella que carezca de las cualidades de generalidad, abstracción e impersonalidad; así como que caiga en cualquiera de los supuestos de prohibición de la actividad jurisdiccional previstos en los tres últimos artículos ya precisados y en consecuencia se debe entender que lo sancionado por el legislador lo es la actividad jurisdiccional que se finque en la aplicación de una ley privativa y se estará en presencia de un tribunal especial, cuando este violenten el contenido de las tres últimas garantías citadas en el párrafo que antecede.

A efecto de robustecer en forma definitiva, la postura sostenida en el presente apartado, se debe considerar que la constitución es elemento determinante del sistema jurídico, y que para muchos autores se configura como el sistema de significaciones jurídicas del que derivan los significados del resto de las conductas jurídicas por ser la ley

¹⁷⁴ Ibidem

suprema y por lo mismo predomina sobre el resto de los ordenamientos. La interpretación como resultado es la determinación del marco jurídico y el conocimiento de las posibilidades que el mismo confiere.

Debemos tener presente el carácter estructural y jerárquico que posee el orden jurídico, en el proceso de interpretación de la norma constitucional, así como la relación de las normas que integran el orden jurídico con los órganos de creación. Aplicación de normas jurídicas.

De igual forma se debe establecer con puntualidad lo siguiente; la norma superior, no puede determinar en todos los sentidos el acto mediante el cual se le aplica, tomando en cuenta que siempre debe mediar un margen suficiente para la libre discrecionalidad, y precisamente ese margen de apertura debe llenarse mediante el acto de interpretación, por virtud del cual el órgano aplicador interpreta las normas para establecer lo mas cercano al sentido de la norma misma.

La constitución, debido a su posición jerárquica suprema, se ha considerado como una norma cuyos contenidos ofrecen la mayor indeterminación. La propiedad de sus normas jurídicas deben configurarse como marcos abiertos a la interpretación, principalmente por su generalidad.

Tomando en consideración que existen un sinnúmero de métodos de interpretación, resulta complejo el determinar, un método ideal que señale sin equivocación el sentido correcto de la norma, en conexión con el ordenamiento jurídico. Si bien es cierto los métodos de la jurisprudencia tradicional conduce a un solo resultado posible, ello no reduce a la existencia de un único resultado correcto, tomando en consideración que el propio procedimiento interpretativo nos enseña que existe mas de una posibilidad.

Existe sin embargo un presupuesto establecido y aceptado por doctrinarios de gran prestigio relativo ha que la interpretación de los supuestos constitucionales no puede ser aislada, si no relacionándolos con los demás supuestos de la constitución; por lo cual, deben ser interpretados de manera sistemática, por que la constitución es una unidad, y los preceptos que la integran tienen el mismo rango y fuerza pues la propia norma fundamental no hace distinción alguna.

Si bien el artículo 13 de la constitución ha sido interpretado en una forma inexacta por nuestros máximos tribunales federales vale la pena hacer valer nuestra oposición a efecto de que se procure la modificación de un criterio cuya interpretación no ha sido el correcto desde nuestro punto de vista al pretender el juzgador federal imponer un análisis aislado e histórico del contenido del artículo 13 de la constitución con el cual no estamos de acuerdo en razón de lo expuesto en los párrafos que anteceden y principalmente por la falta de una interpretación armónica de todos y cada uno de los preceptos que regulan la función jurisdiccional apegada al régimen constitucional y respecto de las características y elementos de la ley.

3.3 Mecanismos de defensa de las garantías individuales.

“ Ante la arbitrariedad y el exceso de quien ejercita el poder, seria absurdo negar el derecho o facultad de los gobernados a poner por la vía jurídica un limite a dichos abusos o incluso a ponerles un fin.

Es verdad que hay diversidad de medios, unos mas drásticos que otros, como reconocer el derecho legitimo de un pueblo a la rebelión, tal como afirmaban los teólogos juristas: “ Y si el rey cambiase en tiranía su potestad justa abusando de ella para daño manifiesto de la ciudadanía, podría el pueblo usar su potestad natural para defenderse”, afirma Francisco Suárez; mientras que el padre De Mariana, afirmaba que el pueblo puede y debe levantarse contra la tiranía, sustituyendola por el orden verdadero, por lo tanto que el pueblo tiene derecho a la revolución.

Empero, lo ideal seria recurrir a medios no violentos, racionales: la reforma antes que la revolución. Para evitar que el pueblo se levante en armas se debe buscar la manera de limitar el ejercicio del poder mediante el establecimiento de controles que garanticen el correcto funcionamiento de las limitaciones propuestas, impidiendo así la posibilidad de volver a incurrir en nuevos abusos del poder”

Felipe Tena Ramírez

Como se ha venido exponiendo nuestra Constitución en si misma constituye un medio de control, pero a su vez contiene diversos medios jurídicos de control de la constitucionalidad, la cuales van desde la formas de autocontrol previstas por los artículos 128 y 133, hasta las formas realmente elaboradas de control jurisdiccional, en donde se ubica el amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, todos ellos con rasgos del control del llamado control concentrado, difuso, concreto o abstracto con efectos generales o particulares, que si bien son procedimientos excluyentes entre si, todos ellos resulta ser complementarios como medios del control de la constitucionalidad, pues se hermanan para obsequiar una protección total de la norma fundamental.

Para no pocos autores se ha considerado que la constante trasgresión de las disposiciones constitucionales, no se debe a la falta de medios del control, si no a la ineficacia de las resoluciones que los órganos competentes emiten en cada caso, sumando a ello el carácter no obligatorio para los órganos de la administración pública de los criterios jurisprudenciales, y muchos de los autores consultados llegan a la conclusión de que no es necesario seguir reformando la constitución para precisar supuestos o adicionar nuevas formas de control, si no que se debe implementar acciones adecuadas para obligar a la autoridad a cumplir con sus deberes constitucionales, para hacer eficaz la constitución y las garantías individuales que por razones lógicas forman parte de dichas normas de jerarquía superior.

El establecer en una forma superficial los medios de control de las garantías individuales en el presente capítulo, obedece a la necesidad de sentar la bases mínimas para el desarrollo de los dos últimos capítulos, del presente trabajo de investigación en los cuales se abordara ha profundidad y en forma individual cada uno de los medios de control constitucional, por lo cual baste en el presente la forma suscita en que serán mencionados los siguientes medios de protección de las garantías individuales.

El juicio de Amparo, se encuentra abordado por la mayoría de los autores como uno de los medios mas importante de la protección de las garantías individuales, al cual se le ha dado el calificativo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el medio protector por excelencia, los supuestos jurídicos de procedencia del mencionado proceso de amparo se encuentran regulados en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerados como preceptos jerárquicamente supremos, por lo que con relación a la jerarquía de este medio de defensa no se había suscitado mayor controversia hasta antes de la creación de las salas constitucionales locales.

De igual manera en la ley reglamentaria de los artículos constitucionales antes precisados, específicamente en su artículo primero, se enumeran los supuestos en que procede el juicio de amparo; 1) Por leyes o actos de las autoridades que violen garantías individuales; 2) Por leyes o actos de la autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o del Distrito Federa; 3) Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

El proceso de Amparo se configura como un instrumento procesal cuyo conocimientos recae en los tribunales federales y en casos específicos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un medio de control que tiene como finalidad ulterior el resarcir al particular que acredite la violación de los derechos individuales en su perjuicio, o en los otros supuestos consistentes en las leyes o actos de la autoridad federal que invadieran la autonomía de los Estados, o inversamente, pero siempre involucra la circunstancia a la violación de una garantía individual.

De lo anterior podemos concluir válidamente que el juicio de amparo, persigue una doble finalidad; como medio de control para preservar la Constitución y un segundo relativo a la salvaguarda de este derecho del gobernado contra los actos ilegales del poder público.

En numerosas exposiciones el Doctor Héctor Fix Zamudio ha establecido que el proceso de amparo cumple con cinco funciones; 1) tutelar la libertad personal; 2) Combatir leyes inconstitucionales; 3) ser un medio de impugnación de sentencias judiciales; 4) reclamar actos y resoluciones de la administración y 5) proteger los derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de la reforma agraria.

Resulta relevante destacar que en proceso de amparo, no se permite una defensa integral de la Constitución ya que reviste un carácter evidentemente individualista, pues solo el particular o la persona moral por conducto de su representante que se considere afectado por un acto de autoridad o ley que considere inconstitucional, que vulnere o restrinja sus garantías individuales, puede promoverlo y en caso de que la justicia de la unión lo ampare y proteja, dicha protección solo le es favorable al promovente, sin que tenga efectos generales, la declaración de inconstitucionalidad de una ley, de ahí que en la actualidad se sigan aplicando múltiples leyes que han sido declaradas inconstitucionales, porque solo protegen al promovente.

En una de sus exposiciones del entonces ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juventino V. Castro establece la siguiente clasificación: *" cuando el amparo protege a los quejosos contra leyes que violan las garantías individuales, se le conoce como amparo contra leyes. En caso de que se promueva para proteger actos violatorios de las garantías se le denomina amparo-garantías. Si es intentado contra la inexacta y definitiva aplicación de la ley al caso concreto, se esta en presencia de una amparo casación o amparo-recurso. Por ultimo, si se interpone por la existencia de invasiones reciprocas de las soberanías federal o estatales, se le conoce como amparo soberanía o amparo por invasión de esferas."*¹⁷⁵

Se ha interpretado por los ministros de la Corte Góngora Pimentel y Ortiz Mayagoitia, que el amparo puede ser directo o indirecto. El amparo directo puede ser identificado como un recurso de inconstitucionalidad, aun y cuando constituye un control concreto de constitucionalidad, en virtud de que funciona mas bien como un recurso de casación o de ultima instancia. Por su parte el amparo indirecto se acerca mas a lo que la doctrina ha denominado acción concreta de constitucionalidad.

Dado lo extenso del tema reservaremos su exposición pormenorizada al contenido del capitulo cuarto del presente trabajo investigación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la exposición de la tesis P./J.101/99, un criterio muy cercano al expresado por la Doctora Carla Huerta Ochoa, y que ha quedado expresado de la siguiente manera: *"... la aplicación de los medios de control constitucional previstos en la ley fundamental salvaguarda a la persona humana, que se halle bajo el imperio de los poderes y los órganos de poder. Lo anterior responde a que el pueblo representa el sentido y la razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica que los medios de control mencionados busquen salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna*

¹⁷⁵ CASTRO; Juventino V., Garantías y Amparo, Editorial Porrúa, México 2000, pagina 358.

*limitación que pudiera dar lugar a las arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.*¹⁷⁶

Tanto la doctrina como la Corte coinciden en que las controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad, los procesos jurisdiccionales en materia electoral, el juicio político, la facultad de investigación de la Suprema Corte, y la protección de los derechos humanos por organismos autónomos, son considerados los otros medios de protección de las garantías individuales.

La controversia Constitucional en forma muy breve es considerada como un proceso que se insta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de los conflictos entre poderes o niveles de gobierno, por una invasión de esferas competenciales que contravengan a la Constitución Federal.

La acción de inconstitucionalidad es un procedimiento cuyo conocimiento también compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que precede una denuncia de la posible contradicción entre normas de carácter general (leyes, decretos, reglamentos o tratados internacionales) por una parte y la Constitución Federal por la otra, con la finalidad de declarar la inconstitucionalidad que invalide la norma o el tratado internacional impugnado en estricto respeto del principio de supremacía constitucional, sosteniendo como criterio los miembros de la Corte que esta es la única vía para impugnar las leyes electorales inconstitucionales¹⁷⁷

Los procesos jurisdiccionales en materia electoral, son considerados como medios creados ex profeso para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, así como el de revisión constitucional electoral, que se promuevan para que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se adecuen a la Constitución.

El juicio político, es un proceso sustanciado ante el congreso de la unión, que tiene por objetivo inicial el de resolver si alguno de los servidores públicos mencionados en el artículo 110 Constitucional han incurrido en actos u omisiones que hayan traído como consecuencia un perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, se involucra la pérdida del fuero constitucional para la consiguiente sustanciación de un proceso penal ante la instancias judiciales.

La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra regulada por el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se refiere al otorgamiento de una facultad expresa a la Corte, para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación a las garantías individuales, así mismo, el párrafo tercero de dicho precepto le permite averiguar de oficio lo relativo a algún hecho o hechos que constituyan la violación al voto público, cuando, a su juicio, puedan ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de algún poder de la unión, este medio de control busca proteger directamente

¹⁷⁶ Tesis P./J.101/99, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomoX, septiembre de 1999, página 708.

¹⁷⁷ Vid. Tesis P./J.25/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, junio de 2002, página 81.

las garantías individuales, pero guarda diferencias tangibles con el proceso de amparo, con relación a la forma en la que procede, la naturaleza jurídica de la averiguación, la conclusión de esta con un informe y la materia de violación generalizadas, graves y de trascendencia social, versando sobre hechos consumados y por tanto irreparables, todo lo contrario al juicio de amparo.

Finalmente se encuentra **la protección de los derechos humanos por organismos autónomos**, son considerado como instancias autónomas , integradas por uno o varios funcionarios, que se encargan de recibir denuncias ciudadanas contra actos de autoridades administrativas que, presuntamente, hayan lesionado alguno de los derechos fundamentales del individuo, emitiendo recomendaciones sin efectos vinculantes, a fin de tratar de reparar dichas violaciones.

La figura del ombudsman, que significa “representante, comisionado o mandatario”, surge en Suecia a principios del siglo XIX, y fue incorporado en forma gradual en nuestro país como ya fue objeto de estudio en los temas que anteceden.

Los organismos autónomos, gozan de esta facultad por que no dependen de ninguno de los poderes de la unión, lo que en teoría les permite un grado mayor de independencia, las denuncias que reciben y de las cuales se abocan a su investigación, exclusivamente se refieren a actos cometidos por autoridades administrativas, no a si por aquellos cometidos por autoridades u organismos del poder judicial, si bien la incorporación de este medio de defensa ha sido fructífero, como un mecanismo de control, debido a la falta de obligatoriedad en sus recomendaciones, en ocasiones solo ha quedado como un mero acto de buena intención.

El soporte constitucional que regula la creación de estos organismos protectores de derechos humanos, lo encontramos en el artículo 102 apartado “B” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y a propósito del tema de los derechos humanos y sus organismos autónomos, no podemos desaprovechar la oportunidad para exhibir aunque sea en vía de anexos¹⁷⁸, el reciente acto de represión y acoso que ha experimentado el ombudsman de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien a sufrido irónicamente y en carne propia los excesos en la falta de control de la Procuraduría General de la Republica, quien como una autoridad anárquica, ha iniciado una trascendente averiguación previa en contra del trabajo de uno de los mas transparentes representantes de la institución federal, involucrando con ello la necesidad de abordar el presente incidente, en un posterior trabajo de investigación.

¹⁷⁸ Vid infra capítulo de anexos.

Capítulo IV.

Tribunales Judiciales Federales y el control Inter-orgánico del ejercicio del poder político

"Que todo el que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra los arbitrarios."

Don José María Morelos y Pavón

El desarrollo del presente capítulo persigue objetivos ambiciosos y constituye el parte-aguas para soportar la tesis que se presenta, tomando en consideración que, si bien, la mayoría de los doctrinarios establece como punto de partida el proyecto de reformas que impulso el gobierno Zedillista, también no pocos sostienen la necesidad de una reforma integral del modelo de impartición de justicia y la gran mayoría sostiene la necesidad de reforma de la propia Constitución Federal, temas que por su importancia serán ampliamente abordados y en los cuales nos permitiremos establecer nuestra posición al respecto.

Sin mayor preámbulo, entremos de lleno en materia.

El entender que: *"...el poder es único e indivisible", resulta fundamental para estudiarlo, entenderlo, explicarlo y en suma asimilar las teorías progresistas que lo han abordado, pues solo a partir de este conocimiento, se podrá entender, la importancia de la necesidad en su control, y atendiendo a lo anterior, resulta imprescindible renunciar, a la concepción clásica de la división de poderes y suplirla por la llamada "distribución funcional del poder."*

Derivado de la importancia de este tema, desde el capítulo primero se establecieron los primeros cimientos en torno al tema, y sin desvincular al lector de ello, debemos circunscribir nuestro estudio al análisis del poder político, abordado desde el punto de vista jurídico, para lo cual nos auxiliaremos de las diversas concepciones que se le han dado al término poder.

El diccionario define el término "poder" como; *"dominio, imperio, facultad y jurisdicción que uno tiene para mandar o ejecutar una cosa. Fuerza de un estado, especialmente la militar. Acto o instrumento en que consta la facultad que uno da a otro para que en lugar suyo y representándole pueda ejecutar una cosa. Posesión actual o tenencia de una cosa. Suprema potestad rectora y coactiva del Estado. Fuerza, vigor, capacidad. Poderío"*¹⁷⁹

¹⁷⁹ RALUY, Poudevida Antonio, Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Editorial Porrúa S.A. de C.V., México 1979, página 586.

En la tan compleja tarea de conceptuar los elementos de la materia Constitucional, la gran mayoría de los autores están de acuerdo en la imposible, definición unívoca, de la palabra poder, tal y como es sostenido por doctrinarios de renombre en el propio diccionario de Derecho Constitucional, pues al abordar el tema poder precisan; *“La expresión poder público en el discurso jurídico y en el campo de la ciencia jurídica ha dado origen a grandes controversias. El significado de la expresión no es unívoco. Por el contrario, con la expresión “público” los autores se refieren a diferentes objetos. Un uso muy extendido de “poder público”; en la teoría del derecho público y en la teoría general del Estado es el de “poder político”, de “poder del Estado.” En este sentido, con “poder público” los autores entienden la instancia social que conduce (que gobierna) a la comunidad (estatal). Este poder se distingue de cualquier otro poder por varias características, las cuales, preciosamente permiten denominarlo “poder público”, “poder político.”*

Con el predicado “público” o “político”, se alude a que dicho poder afecta a todos los miembros de la comunidad. El poder público es el superior común de cada uno de los miembros de la comunidad (Austin). El poder público es un poder que se atribuye a la comunidad en su conjunto; es, consecuentemente considerado unitario. El poder público es, además, exclusivo (Kelsen). El marco geográfico del “poder político” es una comunidad política independiente (Austin). Ciertamente, el poder político se manifiesta en comunidades políticas, dependientes (municipios, departamentos, condados, entidades federativas); sin embargo, este no es sino una instancia del poder público que pertenece a la comunidad política independiente en su conjunto, a la comunidad soberana...

Al imperium del poder público (poder político, poder del Estado), dentro de su ámbito de acción no puede sustraerse nadie. El poder que esta dotado de estas características (ser un poder común, supremo, independiente, incondicionado) es un poder público, el poder del Estado. Estas propiedades son las que diferencia al poder público de cualquier otro Poder-social.¹⁸⁰

El reconocer como parte de los elementos o características del poder, el “imperium” o la posibilidad de imposición de una voluntad externa a la propia, como una fuerza exterior, ha sido una constante entre los autores que pretende explicar el vocablo poder, así Max Weber afirma; *“poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena.”¹⁸¹*

Basados en las anteriores concepciones, se debe precisar que el ejercicio del poder goza de varias modalidades, verbigracia la religión, la fuerza física, el poder psicológico, el poder económico, etcétera, y como ya quedo establecido en líneas precedentes el objetivo de este tema se circunscribe, a, el llamado control del poder político, el cual alcanza su grado máximo de institucionalización con la gestación y organización del Estado, y con ello

¹⁸⁰ TAMAYO y Salmorán, Rolando, “Diccionario Jurídico Mexicano” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México 2004, tomo P-Z páginas 2906 y 2907.

¹⁸¹ WEBER, Max, citado por la doctora HUERTA OCHOA, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2001 página 15.

el papel de las normas jurídicas como elemento que lo legitiman.

No debemos desvincular el poder, del elemento, "detentadores del poder", pues, con dicha fusión, el poder político se soporta en la posibilidad de ejercer la coacción, esto es, usar la fuerza legal, pues el poder político según la autora Carla Huerta esta "juridificado."

El origen del que emana el poder, no es específico, sin embargo, las fuentes de legitimación que se han dado en el transcurso de la historia se han considerado como inicios de los cuales pudiera emanar, sin embargo, una constante que se ha experimentado en todas aquellas fuentes históricas, ha sido, la de limitarlo en todo momento, y en consecuencia a someterlo a una regulación jurídica, de ahí que todas estas causas hallan tenido la necesidad de instituirse como poder político, dándose la legitimidad que requieren para el ejercicio del llamado imperium o condición de dominación.

Lo anterior nos lleva a realizar una distinción significativa, entre los conceptos poder y autoridad, ya que si bien, son elementos en estrecha vinculación, el poder como ya se sostuvo, implica esa posibilidad de imponer la voluntad externa de uno sobre la de otros, y que se encuentra resguardado en el llamado ordenamiento jurídico; por su parte la llamada autoridad es precisamente esa legitimación en la realización del poder, vinculando este último vocablo al de auctoritas, entendido como el derecho a ordenar y ser obedecido, y se traduce en una relación de supra- subordinación.

Para el doctor Diego Valades, la distinción es importante ya que se debe distinguir entre un detentador del poder y una autoridad; pues si bien ambos ejercen actos de poder, el primero de los conceptos debiera ser más bien relacionado como aquellos que si bien realizan actos de poder carecen de una legitimación jurídica para su ejercicio, sin embargo su realización es fáctica. Por otro lado el término "autoridad", debiera ser identificado con el del sujeto que realiza funciones acorde a lo establecido en el ordenamiento jurídico, y pudiendo establecer como sinónimo de la palabra autoridad el de funcionario. Ahora bien, otro de los términos a distinguir es el de "gobernante", el cual se propone por los diversos doctrinarios ser utilizado para designar a los sujetos que ejercen actos de autoridad y que generalmente cumplen funciones de gobierno en virtud de una designación.

El puntualizar que tanto el poder como la autoridad son necesarios para la vigencia y eficacia de un orden jurídico es sustancial, ya que el poder debe entenderse como una facultad que se emplea para realizar actos y tomar decisiones respecto de si y de terceros, los cuales una vez, plasmados en el ordenamiento jurídico, mutan en funciones atribuidas a sujetos específicos, produciendo efectos jurídicos; y la autoridad implica el sustento legítimo del ordenamiento jurídico en mención.

La Doctora Carla Huerta concluye esta distinción en los siguientes términos: *"...se podría considerar al poder político como la relación surgida entre quien goza de la autoridad y el don de mando, y quienes acatan u obedecen, mismos que originariamente confirieron dicha autoridad al reconocerlo como legítimo. En consecuencia, la autoridad es una potestad, el derecho atribuido en virtud de alguna fuente de legitimación para realizar*

*actos de poder.*¹⁸²

La autora involucra un nuevo elemento que resulta indispensable para la legitimación del término poder político, y es precisamente el de "obediencia", que se traduce en el reconocimiento de la facultad de ordenar y hacer cumplir un mandato. El poder requiere indiscutiblemente de la legitimidad, que lo lleva a su superioridad permitiendo establecer en los gobernados la convicción de la obediencia.

El reconocer la predisposición natural que tienen las personas que ostentan el poder para acrecentarlo es vital, y el aceptar que la necesidad crece y crece hasta sobrepasar los límites establecidos por la sociedad e incluso los valores de la propia naturaleza humana como la libertad y la vida es indispensable para determinar la forma y términos en que se establecerán los límites para intentar que esto no ocurra.

No obstante lo anterior, sabemos que la historia de la humanidad ha estado marcada por abusos y excesos soportados en el poder, por lo que, ante los actos arbitrarios y de exceso de quien ejerce el poder, se encuentra la barrera infranqueable del derecho connatural de los hombres a decidir y poner fin a los abusos, valiéndose de un sin número de medios jurídicos y extra- jurídicos.

La mayoría de los doctrinarios abordan con extrema reserva el tema de la rebelión, el derecho a la revolución, sin embargo no dejan de considerarlos, como medios drásticos de control, contra los actos arbitrarios de abuso de el poder.

Con la finalidad de disminuir la posibilidad del uso de medios violentos para frenar el desvío o abuso del poder se pretende la institucionalización de los controles del poder político, ya que la humanidad ha enderezado una lucha permanente, para el respeto y irrestricto. De los derechos humanos. Buscando la manera de limitar el ejercicio del poder contra los excesos, arbitrariedades y desvíos; y en consecuencia ha buscado la incorporación de medios de control que garanticen el adecuado funcionamiento de los límites que se han establecido en contra de las funciones de el poder.

Sabemos que el estado, al ser la forma de organización que ha alcanzado un grado de consolidación, se soporta en el correcto funcionamiento del elemento poder y en consecuencia de su control, y como ya ha sido objeto de estudio en los capítulos anteriores, la constitución en si misma constituye un medio de control del poder político, y en ella se establece todo tipo de disposiciones encauzadas no solo a regular sino a limitar la esfera de competencia y actuación de los detentadores del poder, buscando el respeto efectivo de los derechos connaturales del hombre, concediendo la constitución el carácter de instrumento idóneo para articular los sistemas de control, al gozar del elemento supremacía.

La experiencia histórica, derivada de las formas de gobierno que se conoce, nos han aportado el conocimiento relativo ha que, el poder político que no es controlado degenera tanto a los hombre como a las mismas formas de gobierno. En consecuencia el poder político debe cumplir con una función social, así como con la llamada, utilidad común persiguiendo como fin ulterior, la concreción del interés social.

¹⁸² Ibidem página 18.

El poder político ha sido concedido como una fuerza que se traduce, en la posibilidad de decidir por terceros, al grado de lograr el sometimiento de su voluntad, de ordenar y ser obedecido, para que en teoría se cumpla con los fines del estado, y tomando en consideración la falibilidad humana, y los ejemplos históricos, es como surge la necesidad de establecer un sistema de control, a través, de la positivización del poder que se da en las constituciones actuales, al lograr establecer los medios de acceso a este y donde se establece los límites y controles para su ejercicio.

Lo anterior nos permite concluir que el ámbito de acción del poder se encuentra determinado en la norma suprema.

La relación de supra-subordinación en que se base el ejercicio del poder político, involucra las variables de obediencia y la posibilidad latente del uso de la coacción. Esa se encuentra definida, como la posibilidad fáctica de ejercer la fuerza física o moral sobre un sujeto o sujetos para que realicen la conducta deseada.

No se debe confundir la coacción con la coercibilidad, pues si bien esta última se traduce en la aplicación de la coacción, no se reduce a esta, pues el uso de la fuerza debe gozar de legitimidad, a través de su positivación en el ordenamiento jurídico y la institucionalización de los órganos que determinan y ejercen la coacción. Otro de los elementos distintivos entre la coercibilidad y la coacción, es precisamente la fuente, pues mientras la última de los mencionados tiene su origen en el sujeto que ejerce la fuerza, la coercibilidad por su parte tiene su origen en el sistema jurídico.

El primero de los controles del poder político necesariamente es en derecho, que se vincula al concepto de soberanía, como esa potestad por encima de todo que permite la autodeterminación y autolimitación que tiene el pueblo.

Sin llegar a un acuerdo doctrinal, la soberanía a sido intentada en su definición y calificación con múltiples características, entre las que se encuentra, precisamente, la relativas a la autodeterminación, y autolimitación, para algunos otros autores a estas características deben ser tomadas, las de exclusividad, indivisibilidad, ilimitación y autonomía, sin embargo al circunscribirla en la institución del poder, su característica indiscutible es la de erigirse en una potestad superior a cualquier otra, se ubica en la cima de todo y de todos. La supremacía se materializa en el ordenamiento jurídico cuya cúspide es ocupada por la constitución.

Siguiendo con los elementos característicos de la soberanía, se encuentra el de la inalienabilidad, ya que nunca dejará de pertenecer el pueblo, pues no obstante que se encuentra plasmada en el ordenamiento jurídico, no existe una delegación del poder, dado que la soberanía para la gran mayoría de autores no puede ser limitada, por ser el poder creador y supremo del orden jurídico, el cual busca la consolidación de una sociedad en el estado, lo que nos lleva a establecer que es precisamente a los individuos que ejercer el poder político a quienes se les impone limitaciones y controles, para preservar las funciones del poder.

Lo antes precisado nos obliga a entender, que los llamados detentadores de las funciones del poder no gozan de un poder soberano, pues este es exclusivo del público y

se plasma en la Constitución, y las autoridades adquieren facultades expresas para ejercer el poder publico en virtud de la distribución de competencias determinadas en la norma fundamental.

El estado, se organiza jurídicamente a partir de una norma fundamental, llamada Constitución se considera para la gran mayoría de los autores, como titular del poder que ejerce las diversas facultades, dotando de funciones y competencias a los diversos órganos que lo estructuran.

La distribución del poder que se realiza entre los diversos órganos, comúnmente es conocida como división de poderes, refiriéndose erróneamente a los órganos depositarios de las diversas funciones del poder.

El poder político queda determinado dentro del ámbito jurídico, mediante la distribución de competencias y funciones, entre los diversos órganos del Estado creados y regulados por la Constitución. En tales términos, la circunscripción se da en relación a las funciones previstas y su ejercicio corresponde a los órganos constituidos, de conformidad con los contenidos y procedimientos previamente establecidos, siguiendo una línea de congruencia con la Constitución y el propio ordenamiento jurídico del cual forma parte.

El de limitar las atribuciones o dicho de otra manera el restringir al ámbito de acción de los detentadores del poder publico o gobernantes, implica el primer acto de disminución de las posibilidades de abuso de este, por lo cual quedan obligados a actuar en los términos expresamente permitidos por la ley.

Debemos reiterar que el termino detentadores del poder, se utiliza, en el sentido de la vinculación de aquellos sujetos quienes ejercen originariamente el poder político y que se legitiman jurídicamente en función de ser instituidos acorde a los procedimientos establecidos, previamente en el orden jurídico, asumiendo la calidad de autoridad, funcionarios o servidores.

No obstante el peso de la embestidura que otorga el ser un detentador del poder, existe la posibilidad de actuar u omitir en exceso o defecto la esfera competencial, respecto de la cual se encuentra circunscrita la autoridad, lo que se traduce en un abuso o desvió de poder, por lo que, otro de los medios de control, lo constituye el marco preestablecido por la ley, y el hecho mismo de sujetar todos los actos de autoridad a un origen legal, como un medio de protección a los ciudadanos.

Por lo anterior se considera indispensable la delimitación de los ámbitos de actuación de los titulares del poder político, a través de su regulación dentro del orden jurídico, como una de las formas mas estrictas del control del poder.

El delimitar los ámbitos de actuación de los titulares del poder político mediante su regulación en el orden jurídico positivo, es una de las maneras en que se aterriza el control del ejercicio del poder, los cual obliga a plasmar en las disposiciones jurídicas cada una de las atribuciones que le corresponden a los funcionario, a efecto de establecer limites especificos a dichas atribuciones, pues la autoridad solamente puede ejercitar funciones expresamente atribuidas y lo que no este jurídicamente permitido implica, su

realización un exceso en el ejercicio de sus funciones, lo que implica que ese acto de autoridad se encuentre viciada.

En la Constitución encontramos establecidos los límites a los actos de autoridad, y entre estas limitaciones destacan los derechos fundamentales, el principio de legalidad, división de las funciones del poder, el federalismo, la supremacía y en general todos aquellos se encuentran encaminados a garantizar la permanencia de la soberanía nacional, al establecer las normas específicas dentro de las cuales pueden y deben actuar los servidores públicos, lo que se conoce bajo el nombre de principio de legalidad.

Hasta aquí se ha profundizado en las limitaciones que se imponen vía jurídica a la actuación de las autoridades para limitar las funciones del poder, sin embargo estas limitaciones no son suficientes pues requieren de medios de control que las garanticen y la vuelvan efectivas. Lo que obliga a establecer en forma clara y catalogada las funciones que corresponden a cada funcionario pero de igual manera se debe determinar quien será el responsable de efectuarlas en ejercicio legítimo de una competencia, a efecto de evitar arbitrariedad y abuso esas funciones y competencias deben constar por escrito para que adquieran fuerza legal y sean obedecidas.

Si bien sabemos que las limitaciones de atribuciones estatales no son suficientes sino se incluye en forma expresa como parte de los medios de control, los remedios a dichos abusos, o las sanciones que pueden operar en contra de un detentador del poder abusivo o incompetente.

La vigilancia, respeto y acatamiento de las disposiciones se soportan en nuestro país primordialmente en la llamada responsabilidad de los servidores públicos. Dicho medio de control se encuentra dirigido a la responsabilidad que debe ser exigida a todo servidor público, funcionario o autoridad que incurra en un exceso u omisión a esos límites fijados por el orden jurídico, se encuentra considerada como una garantía de respeto al orden constitucional y a la legalidad.

También es dable mencionar en forma breve que los actos que contravengan disposiciones constitucionales encuentran su remedio por la vía judicial, ordinaria o extraordinaria (el juicio de amparo, controversia constitucional, y acción de inconstitucionalidad), y los actos del funcionario público, es decir del individuo, encuentra su sanción con la responsabilidad jurídica.

Así las cosas tenemos que, tanto la delimitación de atribuciones como la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, se encuentran regulados por el orden jurídico mexicano, incluyendo la propia Constitución, a efecto de preservar el orden público, y el principio de soberanía.

Si bien a quedado abordado a la sociedad la cualidad de indivisibilidad de la que goza el poder, también se ha tratado de explicar que la distribución funcional del poder es otro de los medios de control para evitar los abusos, desvíos y excesos en los que puede incurrir el sujeto depositario de estas funciones, conocido bajo el nombre de "detentador del poder", sin embargo también se ha establecido que no resulta viable una separación

tajante de las funciones que correspondan al ejercicio del poder político por los órganos instituidos para ese fin.

Se ha establecido como una de las posibilidades mas viables en materia de control, la llamada cooperación, que implica un equilibrio en el ejercicio del poder, pues permite la realización conjunta de actos que se transforma en un sistema de control básico, que resulta ser una piedra angular en el estado de derecho. No olvidando que si bien debe existir una separación de funciones que parta del otorgamiento prioritario de ellas a un órgano específico, lo que significa cierta exclusividad en el ejercicio de la función, también resulta indispensable que los órganos de poder se relacionen, es decir que exista una interdependencia y coordinación.

En los términos antes precisados, se debe concluir que la teoría clásica de la división de poderes no se refiere a la existencia de tres órganos, sino al ejercicio de tres funciones que conforme a la tradición es admitida, refiriéndonos a las funciones; legislativa, ejecutiva o administrativa y la judicial.

La separación clásica del poder no implica una absoluta y monopólica exclusividad de funciones en un titular del poder, sino que se refiere a una pertinencia primordial en su ejercicio, sin que ello excluya la posibilidad de que otro titular del poder realice funciones que materialmente corresponden a otro, por ejemplo, la función reglamentaria que realiza el ejecutivo.

Esto es, la naturaleza del acto jurídico puede determinarse a través del análisis del órgano que lo crea o emite, ello se refiere a su aspecto formal, y al tipo de actos de que se trata, se le vincula a su aspecto material, este ultimo se puede referir a la creación de normas jurídicas generales, producto del ejercicio de la función legislativa, o a normas jurídicas individualizadas, producto del ejercicio de la función administrativa o de la judicial.

Esta distribución funcional se encuentra establecida en la constitución, como vínculos que surgen por virtud de la designación de funciones que se ejercitan conjuntamente, ya sea simultanea o sucesivamente. En el texto de la constitución se determinan las modalidades del principio de separación de funciones, estos, se faculta determinados órganos para realizar funciones que materialmente no les corresponden.

Como otro mecanismo de control del poder, se establece el de cooperación entre poderes lo que evita su concentración en un solo titular, y a su vez permite la función de equilibrio y limitación. En estos términos y mediante la regulación de las funciones del poder se establece un sistema de control de relevancia por estar plasmado en la norma suprema y por establecer los mecanismos de balance del ejercicio del poder.

Hasta aquí se han expuesto dos de los medios que vinculan y limitan a los órganos del poder, no solo entre si sino también dentro de si y del resto del sistema político, dichos mecanismos son la funcionalización del poder y la interrelación de las estructuras constitucionales.

El poder político se estructura tradicionalmente de forma tripartita de acuerdo con

las funciones que primordialmente se atribuyen a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y las principales atribuciones de cada uno de estos órganos en forma breve se ejemplifican en el siguiente cuadro:

TEORIA CLASICA	<p>A) Poder Legislativo: Se considera su función principal la de elaborar las leyes que estructuran al Estado, a sus órganos y el respeto a los derechos humanos, incorporando criterios de competencia y de relación entre sí y con los ciudadanos.</p> <p>B) Poder Ejecutivo: Conforme a lo establecido por la Constitución, concierne al Estado Federal la rectoría del desarrollo nacional, a través del Ejecutivo Federal, quien planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional con el fin de lograr un pleno desarrollo de la población.</p> <p>C) Poder Judicial: Tiene encomendada la llamada "función jurisdiccional", decir el derecho, a través de la resolución de controversias, decidiendo, interpretando y aplicando la ley.</p>
----------------	--

El Estado, se organiza jurídicamente a partir de una norma fundamental llamada Constitución, se considera para la gran mayoría de los autores, como titular del poder ejerce las diversas facultades, dotando de funciones y competencias a los diversos órganos que lo estructuran.

La distribución del poder que se realiza entre los diversos órganos, comúnmente es conocido bajo el nombre de división de poderes, refiriéndose erróneamente a los órganos depositarios de las diversas funciones del poder.

En el contexto jurídico, la palabra control no se constriñe únicamente a supervisar las actividades de otros o las propias, ya que, simultáneamente establece métodos que eviten el ejercicio abusivo del poder; esto conlleva a establecer métodos para que se acaten las limitaciones establecidas.

Las funciones del control, primordialmente son tres; vigilar el respeto a los límites,

evitando con ello el abuso del poder; impedir que se lleven a cabo acciones que violen las normas que la establecen e imponer sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones.

El equilibrio es un elemento indispensable cuando de poder se trata, ya que para gobernar se requiere poder, pero a efecto de que este gobierno sea legítimo, se requiere respetar los ordenes establecidos por el orden jurídico.

La forma de equilibrar el poder detentado por el gobernador en turno, se da en función, directamente proporcional del respeto que se debe guardar de la esfera individual y de los derechos de los particulares, estableciendo límites a la autoridad

No obstante de que a cada titular del poder le son asignadas funciones específicas, los tres comparten una función, que es estar constituidos como órgano equilibrador, en virtud del principio de separación de poderes.

Sin embargo el esquema tradicional de división de funciones, para los doctrinarios contemporáneos del derecho constitucional, a sufrido una fractura en el sentido de que la Constitución, al establecer órganos constituidos autónomos, con autonomía funcional al no depender de ninguno de los tres poderes tradicionales, rompe con la concepción tradicional del principio de división de poderes. Estos órganos autónomos tienen un marco de atribuciones delimitado como un límite al ejercicio de funciones, ejemplo de estos, lo son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que controlan los actos del poder ejecutivo, con efectos limitados de sus resoluciones, sin embargo activan un mecanismo de control vertical que es la opinión pública. Otro de los ejemplos es el Instituto Federal Electoral, con funciones de control electoral.

En teoría, el poder de cada estructura constitucional debiera ser igual o equivalente en capacidad e influencia a los otros dos para mantener un equilibrio y evitar que uno de ellos adquiera preponderancia respecto de los otros, lo que implica un mecanismo de control del poder político.

Hasta aquí a quedado establecido que el poder político, dada la imperiosa necesidad de limitar su ejercicio, se convierte en el objeto mismo de control.

En el contexto jurídico, la palabra control no se limita a supervisar las actividades de los sujetos que lo ejercen, pues establece métodos que eviten el ejercicio abusivo del poder, buscando el respeto a las limitaciones establecidas, y en tales términos, la función no es exclusiva de vigilancia, sino que busca evitar el abuso del poder impidiendo a toda costa que se lleven a cabo acciones que violenten las normas que la establecen, al grado de imponer sanciones a los infractores.

Evidentemente para gobernar en necesario el poder, sin embargo no se deben de sobrepasar los límites establecidos por el orden jurídico, por lo cual se ha considerado que el derecho persigue este objetivo de equilibrio. A efecto de respetar la esfera individual de actuación, se establecen los límites a la autoridad, y como en la mayoría de los casos acontece, la simple existencia de estos límites no es suficiente, por lo que se requiere la existencia de sistemas de control que vigilen el correcto acatamiento de estas limitaciones.

El control es necesario dada la naturaleza del poder político para mantener su equilibrio y estabilidad.

La distinción entre control y limitación es imprescindible, tal y como lo ha sostenido el doctrinario Manuel Aragón, cuando afirma: *"el control es el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder"*¹⁸³.

Para la doctora Carla Huerta Ochoa, el control es: *" el conjunto de medios que garantiza las limitaciones establecidas al ejercicio del poder; la forma en la que se asegura la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano. El control es, pues, un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico."*¹⁸⁴

En tales términos, queda de manifiesto, que el control no es sinónimo de límite, y que se encuentra en estricta correlación con la acepción de garantía, pues la protección de estas es uno de sus objetos.

El sistema de control no es un garante del tipo de conductas que deba observar un servidor público; mas bien tiene como finalidad, el desincentivar conductas que se traduzcan en un ejercicio excesivo de atribuciones, o aquellas que se ejecutan sin competencia, pues se encuentra planeados y para el caso de que esto último acontezca, fincar responsabilidad, incluso de resarcir el daño en la medida de lo posible, así, el elemento sanción se encuentra estrechamente vinculado al de control y en consecuencia al de responsabilidad.

No obstante lo anterior, no se debe reducir la función de control al de sanción, pues la finalidad del primero es impedir el abuso del poder, y una función secundaria lo constituye la sanción o el remedio; en consecuencia, la sanción, es tan sólo una de las fases del control, importante por su efecto intimidatorio, sin embargo, no es la totalidad de la función del control.

El derecho no puede ni debiera operar como un dispositivo de represión, sino que debe generar la convicción de que debe ser obedecido, por ello las sanciones son sólo una parte del sistema de control, el cual no debe operar exclusivamente en forma intimidatoria para evitar el abuso en el ejercicio de las sanciones atribuidas, sino también debe actuar en forma correctiva para resarcir el agravio y establecer en justo equilibrio las fuerzas políticas, sociales, económicas, etc.

Para el ilustre Karl Loewenstein, es difícil establecer una definición de control, sin embargo, precisa que este se manifiesta de dos maneras: *"Es obligatorio y recíproco, por participar dos o más órganos en la realización de actos estatales en virtud de una norma jurídica, ya que éstos sólo podrán llevar a cabo determinadas funciones conjuntamente, o*

¹⁸³ ARAGON, Manuel " Interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control constitucional" revista Española de derecho constitucional, año 6 número 17, mayo-agosto de 1986, página 87.

¹⁸⁴ HUERTA OCHOA, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2001 página 37.

un control discrecional y unilateral, si es de un órgano respecto de otro; se considera facultativo, por dejar al arbitrio de ese órgano la decisión de ejercer o no el control, pues el detentador individual de poder está facultado constitucionalmente para intervenir en la actividad de otro y frustrar su acción”¹⁸⁵

Lo anterior implica que existan dos posibilidades del control:

- a) Que la función estatal se realice por cooperación.
- b) Cuando se actualiza un poder respecto de otro, en virtud de la responsabilidad y al que se le denomina ejercicio discrecional. La discrecionalidad radica en la oportunidad del ejercicio del acto de control, de ninguna manera en la forma de su realización, por lo cual para los grandes doctrinarios constitucionalistas la forma de evitar el abuso del poder se da a través de la cooperación, la responsabilidad y el control constitucional, lo anterior implica que no es suficiente establecer un sistema de control para garantizar la eficacia de las limitaciones al poder, pues se requiere de un sistema de responsabilidades como sanciones a la norma que la limitan.

La teoría del control establece que este debe de ser ejercido por órganos imparciales, que no persigan como objetivo el incremento exacerbado del poder, que tengan cierto grado de independencia en su actuación del poder que deben controlar y tener perfectamente claro que su objetivo es velar por el respeto a la constitución y el ordenamiento jurídico emanado de ella. En consecuencia lo que se busca es el equilibrio en las funciones del poder, y en consecuencia la función del control es evitar que el poder político rebase la norma jurídica, mediante el respeto de las limitaciones establecidas, lo cual sabemos que en la práctica y particularmente en nuestro país no acontece.

El control implica en consecuencia la estructura de un gobierno constitucional, en donde el poder se distribuye entre varios detentadores que participen en la formación de la voluntad estatal; el mecanismo más eficaz del control es para Loewenstein la atribución de funciones, y sostiene que la función del control debiera ser distribuida entre todos los detentadores del poder como medio de fortalecimiento de las limitaciones mediante el control por cooperación entre órganos.

Así, el papel que juega el derecho es el de constituir la forma en que se regula el control, estableciendo por conducto de las normas jurídicas límites al poder político y establecer las relaciones entre los órganos del estado, construyendo sistemas de control.

Con base en las herramientas anteriormente ejemplificadas, resulta conveniente abordar el tema de la diferencia entre el control y limitación, a pesar de su vinculación estrecha. Si bien las limitaciones establecen las barreras a la posibilidad de acción y actuación de los órganos de gobierno, el poder es tal, que se excede y rebasa dichas fronteras al grado de transformarse en un mandato arbitrario. En consecuencia surge la función del control, como un vigilante de la observancia y respeto a los límites preestablecidos. La fuerza obligatoria que como una de las primordiales características, ofrece la ley y la propia Constitución, resultan ser medios de derecho que en forma efectiva y permanente establece los límites a la actuación de las autoridades.

¹⁸⁵ Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Segunda edición, Barcelona, Ariel. 1976. Pág.20

El órgano que ejerce el control tiene a su cargo la obligación de verificar que la limitación sea respetada, y en consecuencia se considera que los límites busquen la preservación de la Supremacía Constitucional, y el control se convierte en la garantía del acatamiento de las limitaciones, así para el celebre doctrinario Manuel Aragón la distinción radica en que; " *la limitación resulta de una norma abstracta y el órgano de control es actualizador de una limitación preestablecida.*"¹⁸⁶

Con lo anterior podemos establecer que el objeto de control lo constituye el poder político, como la facultad de dirigir y ordenar una comunidad política aún en contra de la voluntad de los gobernados, valiéndose de actuaciones coercitivas.

Los sujetos hacia quienes se dirige el control, son los detentadores del poder en virtud de los actos que se emitan por el poder ejecutivo, legislativo y judicial.

El control político se encuentra circunscrito a un ordenamiento jurídico que no necesariamente trae como consecuencia una sanción. El caso del control realizado por el poder judicial normalmente se trata de un control jurídico y excepcionalmente debiera calificarse como político.

Las normas jurídicas establecen las limitaciones en las actuaciones de los gobernantes y en la forma en que deben de ejercer sus funciones; los instrumentos de control se establecen para supervisar su cumplimiento. El control como una estructura debe observar una serie de factores para que sea eficaz, entre éstos se encuentran; la atribución de funciones estatales, la delimitación de facultades en el orden jurídico, pero primordialmente la existencia de una interrelación de estructuras constitucionales que faciliten a su vez el establecimiento de controles recíprocos entre los órganos detentadores del poder para lograr el equilibrio de los depositarios de este.

La finalidad del control lo constituye su propia existencia, pues se instituye para evitar que la autoridad exceda el ejercicio del poder y no permita que abuse de sus facultades en perjuicio de los gobernados y la sociedad en general, manteniendo el equilibrio de las fuerzas entre los diversos depositarios del poder y así, pudiéramos concluir que el control del poder político, implica la facultad concedida por el orden jurídico a los órganos del estado para que vigilen la interrelación y la observancia de los límites establecidos en el ejercicio de sus funciones.

Por razones lógicas y de carácter jurídico, resulta indispensable plasmar en el texto de la Constitución, la prevención y regulación del funcionamiento, de los controles del poder político. En tales términos, la Constitución, como lo hemos sostenido a lo largo de este trabajo de investigación, es un elemento de unión del Estado Federal, al normar su organización y funcionamiento, en estrecha vinculación con el respeto irrestricto de los derechos individuales y humanos de la colectividad que rige.

En los términos anteriores, el doctrinario Rolando Tamayo y Salmorán concibe a la Constitución como: "*El límite jurídico del poder y origen del mismo, la cual debe de*

¹⁸⁶ ARAGON, Manuel "Interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control constitucional" revista Española de derecho constitucional, año 6 numero 17, mayo-agosto de 1986, pagina 97.

*establecer la estructura del sistema estatal y controles del poder político. En consecuencia la norma fundamental es el conjunto de normas que confieren facultades, establecidas por el acto constituyente del orden jurídico, y en consecuencia, la Constitución no se limita a facultar a determinados órganos o personas para actuar de cierta manera, sino que también, es la norma que organiza y estructura al Estado mismo.*¹⁸⁷

Sin embargo, esta acepción de Constitución omite mencionar el papel que juegan los derechos fundamentales, reduciendo así a la norma suprema con una calidad de instrumento de organización sin contenido axiológico, no obstante a ello, estos derechos juegan un papel indispensable para la activación de los mecanismos de control tanto los de constitucionalidad como los verticales, independiente de su contenido y limitación.

Para Karl Loewenstein, la Constitución del Estado, "*Señala los órganos, autoridades y funcionarios que detentan el poder despersonalizado, pues este es inherente al cargo. Con la distribución de facultades y su delimitación en la norma fundamental, se limita el ejercicio del poder al marco constitucional, impidiendo así su ejercicio arbitrario. Considera que la finalidad de toda Constitución es limitar el poder; es por lo tanto un dispositivo esencial del control del proceso del poder, un sistema de reglas fijas que limita su proceso.*"¹⁸⁸

De las anteriores definiciones podemos subrayar la relevancia del establecimiento de límites al ejercicio del poder y garantizar su vigencia mediante la implementación de sistemas de control que sean el garante de la esfera de actuación de los particulares frente al Estado, y que al mismo tiempo les permita y aseguren el funcionamiento del mismo, con lo que podemos concluir que la Constitución de acuerdo a su finalidad es el ordenamiento jurídico que organiza y determina el ejercicio del poder político, garantizando con ello, la libertad individual. Aunado a que la Constitución es fuente y medio de control.

La Constitución como se ha venido detallando, es un elemento determinante del sistema jurídico que se configura como el sistema de significaciones jurídicas, del que derivan el resto de las conductas jurídicas por ser la ley suprema. La interpretación es el resultado de la determinación del marco jurídico y el conocimiento de las posibilidades que el mismo confiere, por ello, en el proceso de interpretación de la norma constitucional se debe atender al carácter estructural y jerárquico del orden jurídico, así como a la relación de las normas que lo componen con los órganos de creación – aplicación de normas jurídicas.

La interpretación no es una actividad exclusiva de los órganos del poder judicial, pues también se realiza a través del procedimiento legislativo, al elaborar normas, o por disposición constitucional que es la facultad prevista en el artículo 72, inciso f y la administración pública al aplicarlas. La interpretación "auténtica", si bien, es la que realizan los órganos que conforme a derecho están facultados para interpretar, y cuya interpretación es obligatoria, la interpretación consiste en determinar el sentido de la norma a aplicar, que en última instancia, no es sino creación normativa aún cuando se

¹⁸⁷ TAMAYO y Salmorán, Rolando, Introducción al estudio de la Constitución, Segunda Edición. México, UNAM, 1986. pág. 294.

¹⁸⁸ Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Segunda edición, Barcelona, Ariel. 1976. Pág.36

trate de una norma individualizada.

El legislador es el primer intérprete, por lo tanto su labor creadora es doblemente relevante, pues no sólo actualiza los contenidos de la constitución, sino que también de la calidad de su trabajo depende la necesidad de la interpretación por parte del juez. La facultad prevista en el artículo 72, inciso f de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es considerada como un mecanismo de control y para muchos autores superior a la jurisprudencia, pues si bien, la obligatoriedad de esta última se encuentra limitada por la ley, la interpretación emitida por el poder legislativo tendría formalmente el rango de ley, pues a la luz de lo dispuesto por el artículo 70 del máximo ordenamiento jurídico, al adoptar la forma de ley o decreto y en tales términos, la interpretación configuraría una auténtica reforma de ley y revestiría el carácter obligatorio, general, abstracto e impersonal de una ley.

La Constitución como norma superior, no puede determinar en todos los sentidos el acto mediante el cual se le aplica, siempre permanecerá un mayor o menor espacio de juego para la libre discrecionalidad; el marco abierto debe llenarse mediante el acto de interpretación. El órgano aplicador interpreta esas normas para establecer el sentido de la norma que aplicara. El órgano competente para la aplicación de las normas siempre gozara de un grado de discrecionalidad para determinar el contenido de la norma inferior.

Sabemos que el derecho no es un texto normativo exacto, pues también se compone de la interpretación que el juez hace del mismo. La interpretación no se reduce del marco jurídico aplicable; es el propio derecho quien debe desarrollar el método que complete el marco establecido, si bien de manera limitativa, al señalar los límites a la actividad del intérprete como lo establece el artículo 14 constitucional.

La Constitución por la posición jerárquica que ocupa en el sistema jurídico mexicano, es una norma cuyos contenidos ofrecen la mayor indeterminación, sin embargo, es una propiedad de sus normas jurídicas configurarse como marcos abiertos a la interpretación, primordialmente por su generalidad, sin soslayar que existen dos tipos de interpretación; la intencional, derivada del carácter general de la norma y la no intencionada, que es una consecuencia no buscada de la forma de ser de la norma jurídica, que puede resultar de una deficiente formulación lingüística o de problemas de consistencia del sistema jurídico, al generar la colisión, esta última, de dos normas con pretensión simultánea de validez que se contradicen total o parcialmente.

La interpretación jurídica se configura como un caso especial de interpretación de sentido amplio, al traducirse, en la comprensión del significado de dichas expresiones. El núcleo del problema de la interpretación radica por lo general en las circunstancias de que el lenguaje no es claro y los términos utilizados en la redacción de la norma generalmente son vagos o ambiguos, lo que implica que la interpretación se justifique cuando las expresiones permiten varios significados y además no se está seguro cual de ellos es el correcto.

Debemos estar consientes, que, los supuestos constitucionales no pueden ser interpretados de manera aislada, sino relacionándolos con los demás supuestos de la constitución; por lo tanto, la interpretación debe de ser sistemática atendiendo a que la

Constitución es una unidad, donde todos los preceptos que la integran gozan del mismo rango y fuerza debido a que la propia norma fundamental no hace distinción alguna. De igual manera acontece con el ordenamiento jurídico mexicano, el cual, es un complejo normativo que forma una estructura o unidad normativa donde se establecen medidas coercitivas como sanciones para el caso de incumplimiento.

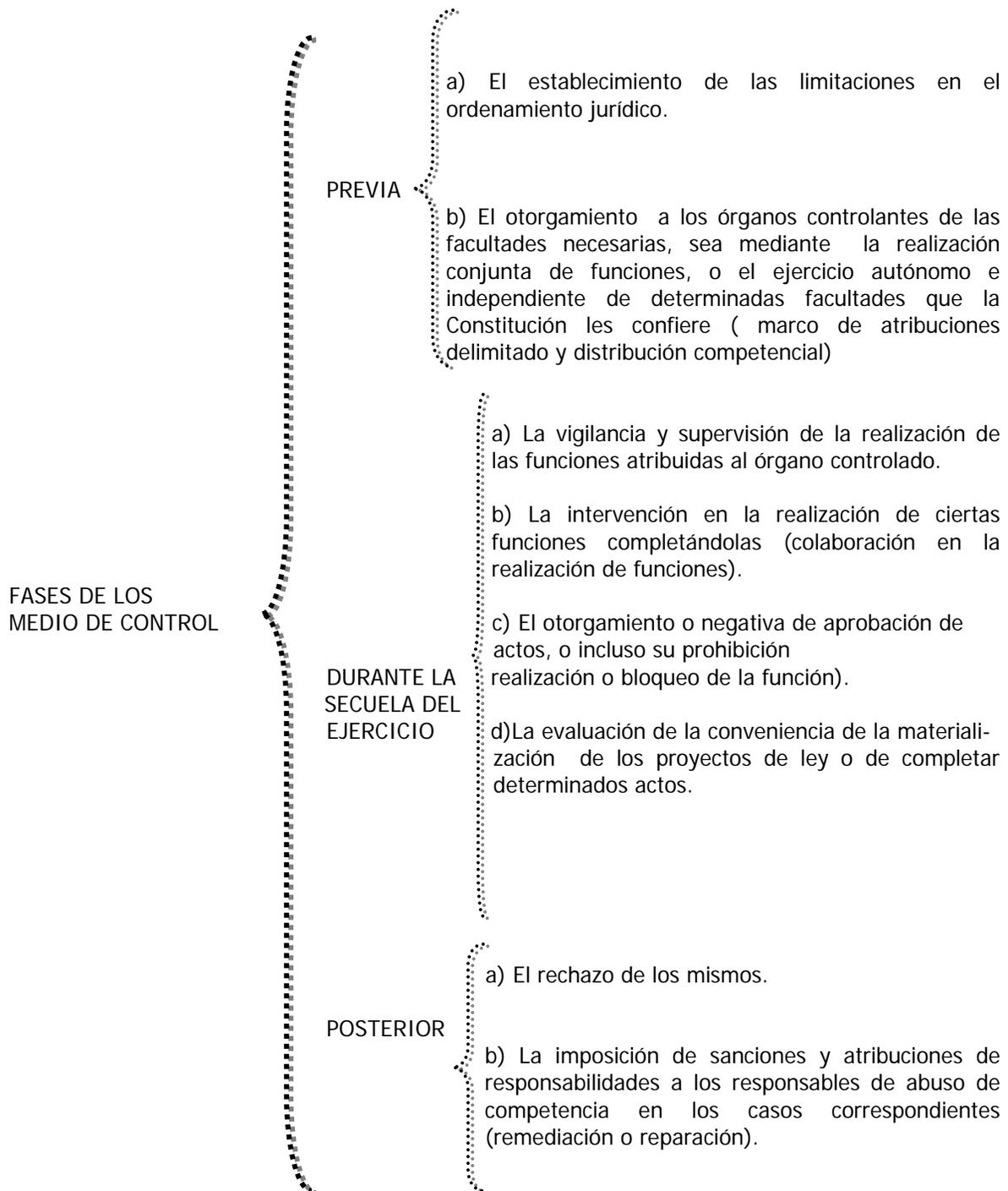
Mediante la interpretación, es factible eliminar los problemas de ambigüedad de una norma estableciendo en forma clara por conducto del método de jurisprudencia cuál es el alcance de una determinada facultad o derecho. La interpretación tiene la posibilidad de transformar a la norma, de cambiar su real significado sin reformar su enunciación.

La doctrina alemana se refiere a este método interpretativo como de mutación, el cual consiste en alterar el sentido del precepto de la norma constitucional, sin modificar el enunciado lingüístico. El soporte de la teoría de mutación, radica en la necesidad política de realización y evolución del Estado; la incorporación de la realidad es una forma de racionalizar, estabilizar y limitar el poder que asume la Constitución. Es un cambio en el interior de la norma constitucional, pero la posibilidad de mutación no es ilimitada, sin embargo, su límite se encuentra en la propia normatividad constitucional, generando un problema dado lo extenso y difícil de precisar, el texto de la Constitución es el límite de una mutación porque debe mantener la relación entre derecho y realidad constitucional y permitir las funciones de la Constitución.

La mutación permite la variación del significado de la norma por el órgano competente que en nuestro caso es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de su órgano límite para la interpretación directa de la Constitución.

Finalmente se pueden establecer las siguientes premisas; el control del poder político constituye una facultad que los órganos constituidos detentan para frenar, vigilar, revisar y sancionar aquellos actos que pretendan excederse de su esfera competencial o invadir la esfera de otros órganos, acorde a las facultades que determine el orden jurídico; instituyendo el control para evitar el uso abusivo de facultades, pues violentan, por acción u omisión las facultades que previamente les han sido fijadas por el orden jurídico.

Los medios de control permiten hacer efectivas las limitaciones contenidas en las normas jurídicas, y constan de varias fases como esquematizadas a continuación:



El control debe efectuarse en todos los actos que se realicen por cualquiera de los órganos depositarios de las funciones del poder, es decir el control puede efectuarse, tanto en los actos del presidente, como titular del ejecutivo, como sobre actos de administración del poder Legislativo o incluso del Poder Judicial.

El control legislativo, es aquel que ejerce el Poder Legislativo como órgano en

virtud de determinadas facultades que la Constitución le ha concedido.

Sabemos que no basta la regulación del control por la Constitución para que se convierta en un control jurídico, pues, no obstante de que se realice dentro de parámetros que las leyes determinen, el derecho no convierte al control en materialmente jurídico, tan solo por que este lo contemple.

El objeto de control es el poder político, que se manifiesta, por virtud de los actos del titular del Poder Ejecutivo y del Legislativo, al realizar las funciones estatales que le son atribuidas. Este tipo de control se lleva a cabo por que la Constitución establece relaciones de cooperación e interdependencia entre los diversos órganos a quienes se les ha atribuido funciones específicas del poder, así el control, no solo se efectúa mediante atribuciones específicas de control, sino en virtud de la realización de funciones que se realizan en colaboración con los diversos órganos, permitiendo de esta manera el discernimiento de un órgano controlante de adoptar una decisión de control de otro órgano o de cooperar con este para completar su función.

El control ejercido por el legislativo, se realiza con el fin de evitar que el Ejecutivo abuse de sus facultades y se extralimite en perjuicio de los gobernados, de igual manera, participa del objetivo de mantener el equilibrio entre los poderes, evitando la preeminencia del Ejecutivo sobre los otros dos poderes, o que se extralimite de las facultades que constitucionalmente le han sido atribuidas.

La función del control, es activa, pues busca la vigilancia y respeto permanentes de las limitaciones jurídicas al poder, instituidas en el orden jurídico. Esta se realiza a través de los órganos de control, quienes tienen encomendada la función de supervisar el cumplimiento de dichas limitaciones e impedir que sean violadas, y en caso de que esto sea violentado, tiene la responsabilidad de remediar y sancionar.

El control legislativo, ha sido definido como un control continuo, efectuado en los términos establecidos por la Constitución y se realiza a través de la función legislativa del Poder Legislativo.

Debemos estar consientes de que el propósito de incluir sistemas de control en la norma fundamental es la racionalización del poder y lograr un equilibrio y balance del poder político, para evitar que los titulares del poder abusen de él.

Ahora centraremos nuestro análisis en el control inter- orgánico que realiza el poder Judicial, desde una perspectiva que involucre al sistema jurídico vigente, dadas sus características especiales.

Constitucionalmente y de acuerdo con el contenido del artículo 94 de la norma fundamental el poder judicial de la federación se deposita, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal electoral, los tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito; el consejo de la judicatura federal es una órgano con funciones administrativas y a quien compete la vigilancia y disciplina del poder judicial federal con la salvedad de la Suprema Corte de Justicia de la nación, a demás de los órganos antes precisados existe una mas, cuya regulación se encuentra deriva del contenido del artículo

20 fracción VI, de la ley orgánica del poder judicial de la federación, conocido como Jurado Federal de Ciudadanos.

El resto de los órganos previstos en nuestra constitución que ejercen una función jurisdiccional, gozan de un carácter autónomo derivado de la distribución competencial y la independencia en la realización de sus funciones que le son conferidas por mandato constitucional.

Una de las virtudes que tienen los órganos con función jurisdiccional, por mandato de ley, es la función de emitir jurisprudencias dentro del ámbito de sus competencias, la cual tendrá el rango y fuerza que la propia ley determine.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen una composición formada por once ministros y cuyo funcionamiento es en pleno o en salas; la responsabilidad de los servidores públicos que integran el poder judicial de la federación, se rigen por los artículos 108 y 109 de la constitución política de los estados unidos mexicanos así como lo establecido en la ley orgánica del poder judicial de la federación, sumado a ellos se encuentran los ordenamientos jurídicos que regulan la competencia y funciones de dichas autoridades judiciales federales, como lo son los artículos 103 y 107 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, ley de amparo así como la ley reglamentaria de las fracciones I Y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya se sostuvo en los dos capítulos anteriores el elemento conocido como independencia funcional del poder judicial, resulta ser un factor indispensable para realizar actos de control del poder político. Este elemento permite dotar de libertad al juzgador no solo en el ejercicio de sus funciones, sino también en la toma de decisiones para emitir una resolución en tal o cual sentido. Ello, genera la necesidad de garantizar mediante diversos medios la independencia funcional y personal de la actuación de juzgador; ejemplo de ello resulta, la institución de la inamovilidad de los jueces, la cual no es contraria ni incompatible a la disposición de retiro obligatorio por haber alcanzado determinada edad; otra de las garantías que persigue la independencia es la de imposibilidad en la reducción de la remuneración que durante su encargo deben perseguir los juzgadores; la independencia de los órganos judiciales solamente se encuentra limitada, o controlada por las leyes que emite el poder legislativo, en los términos en que se expiran, con independencia de la facultad de interpretarlas e integrarlas mediante la creación de jurisprudencias.

Un factor que resulta ser relevante y exclusivo en relación con el poder judicial, lo es el monopolio de la función judicial, pues si bien respecto de los otros poderes no es aplicable, tampoco debe entenderse como una imposibilidad, para que el constituyente distribuya funciones de esta naturaleza a otros órganos, como por ejemplo la figura del indulto, como una facultad que se confiere al poder ejecutivo, o la de resolver un juicio político por parte del poder legislativo. Si bien la acepción de monopolio la que se ha hecho referencia no es contraria al establecimiento de jurisdicciones administrativas o electorales autónomas para la resolución de controversias de ordena administrativo o electoral respectivamente, estructuras que se les ha hecho ser compatibles con el estado de derecho, a un con las reservas que algunos doctrinarios han manifestado con

posiciones en contra. Si bien más que un monopolio se deslumbra como una facultad exclusiva para realizar el control de la legalidad y en su caso la constitucionalidad de un acto y de una ley.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia pueden durar en su cargo hasta quince años, con la posibilidad de remoción para el caso de responsabilidad; al vencimiento de su periodo tienen derecho a un haber por su retiro.

El elemento de independencia del poder judicial, permite que se adquiriera una importancia realmente destacada, por parte del procedimiento de designación para el cargo judicial, pues, en los casos de nombramiento directo, debe procurarse que el funcionario no permanezca obligado a la persona responsable de su nombramiento. Si bien la designación que se realiza en algunos países ha sido destacada, por sujetarse a una elección popular directa o por designación del parlamento, en nuestro país los ministros son designados por el poder ejecutivo y ratificados por alguna de las cámaras del poder legislativo; buscando asegurar la imparcialidad en el desempeño del juzgador. Respecto a la forma y procedimiento en que se nombra a los integrantes del poder judicial, se ha considerado por algunos especialistas como parte de un mecanismo de control que otorga la independencia necesaria a dichos funcionarios, sin embargo nos gustaría retomar los puntos de vista que esgrimieron dos celebres constitucionalistas en un diario de circulación nacional denominado el Universal, a propósito del tema, el pasado jueves 30 de noviembre del 2006, en un artículo intitulado; "Con la reforma de 1994, se pugna por aspirantes sin militancia. ¿ Hacia una Corte Apartidista ? ."

En dicho artículo el destacado Constitucionalista Diego Valadés, sostuvo un punto de vista de gran importancia en su columna titulado "**La SCJN de los partidos; poder e intereses**" , por lo que nos permitiremos transcribirlo a continuación:

" Las voces partidizar y partidización no han sido acogidas aún por los diccionarios de americanismos ni de mexicanismos; son, empero, de uso cada vez más frecuente en nuestro hemisferio. Aluden a la tendencia de favorecer a los intereses de los partidos políticos y en especial de sus dirigentes, en perjuicio del interés público. Cuando alguien pronuncia cualquiera de esos vocablos, sus interlocutores saben de lo que se habla; la reacción suele ser adversa a los partidos. Esto no sorprende, porque éstos van triunfando en su esfuerzo por desprestigiarse. La cuestión es si también vencerán en su intento por desprestigiar a las demás instituciones.

En una democracia es indispensable rescatar a los partidos de su inercia autodestructiva. Pero la vocación acaparadora del poder que caracteriza a los grupos dirigentes no se mitiga con oponerles diques infranqueables, porque a la postre estas limitaciones también acaban confinando a la democracia; en un sistema abierto lo que cuenta es que también los partidos actúen de manera transparente y mas o menos confiable.

Esto viene a colación por las relaciones existentes entre los partidos y los órganos jurisdiccionales. Desde el siglo XIX se arraigo en México la convicción de que la justicia debía quedar bien resguardada ante los embates de la política. La prevención tenía algún fundamento. Se suponía que si la corte se involucraba en cuestiones políticas, la política se

inmiscuiría en su manejo y acabaría dominándola. Esta desconfianza tuvo una consecuencia negativa: no se constituyeron controles jurisdiccionales adecuados para el poder político.

*Solo en el Último cuarto del siglo XX se enmendó esta posición mediante dos importantes medidas: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, por un lado, y la incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal. Con estas facultades la Corte se fue convirtiendo en un arbitro relevante de la vida política. **Como un tribunal Constitucional tiene una enorme libertad para resolver y, en cierta medida, para crear derecho. Su magnitud ha crecido hasta alcanzar un nivel sin precedente entre nosotros; en un órgano del poder que controla a los demás, y al que a su vez nadie controla, en la mecánica del poder político, regido por las relaciones amigo/enemigo, esto no resulta admisible.***

Los mexicanos seríamos ingenuos en exceso si no advirtiéramos que la Corte es un bastión a tomar por los partidos. De ella dependen las propuestas para integrar el Tribunal Electoral; también que la balanza se incline hacia el gobierno o hacia el Congreso; hacia la federación o hacia los estados; hacia posiciones liberales o conservadoras en materia económica, familiar, sexual o sanitaria, por ejemplo. el precario equilibrio entre las fuerzas políticas y el lánguido ejercicio de la conciliación entre ellas, hace de la Corte el instrumento constitucional para mediar en una colosal lucha que carece de árbitros políticos naturales.

Lo que nos ocurre es común en otros sistemas. La designación de cada juez para la Corte de Estados Unidos es objeto de un duro pulso entre demócratas y republicanos; no menos sucede cuando se designa a los integrantes de los tribunales constitucionales existentes en América Latina y en Europa; Italia y España, en especial, han vivido fuertes tensiones entre los órganos de jurisdicción constitucional y los gobiernos parlamentarios. La solución ha sido directa; ahora los partidos tienen cuotas en los órganos jurisdiccionales.

*Vale la pena que valoremos ese fenómeno. **Hemos conseguido posponerlo pero quizá no podamos evitarlo, al menos no por completo. Mas allá de las voluntades personales, será difícil que la Corte se sustraiga al sino de las instituciones que lidian con la política. Una paradoja de la lucha indica que a mayor poder, mayor vulnerabilidad. La independencia del Poder Judicial fue un planteamiento para protegerlo de los gobiernos, pero es difícil resguardarlo también de la influencia del congreso, de los partidos, de los grupos económicos, de los medios, de los grandes intereses conservadores. La Corte podrá dar una batalla inteligente y valerosa, pero en el espectro del poder este sola. Es muy posible que, con el andar del tiempo, a la Corte arriben quienes cuenten con el soporte de alguno de esos núcleos duros de poder. Pensarlo de otro modo sería un acto de candor.***

Hay, además, errores de diseño que aceleran proceso. La selección de los ministros a partir de ternas sirve para exhibir a sus integrantes y, en un descuido, también, para comprometer su criterio como juzgadores. Es deplorable que se les pida una especie de

“programa judicial”, con el efecto aparente de obtener votos desde la tribuna del Senado. Toda terna es susceptible de manipulación, y la votación entre tres facilita intercambiar favores. El diseño Constitucional, por ende, favorece la progresiva “partidización” de la Corte.

Hay remedios constitucionales para esa previsible tendencia, pero lo que resguarde la independencia judicial en el futuro resultara adverso a los intereses de los partidos. ¿será posible que los partidos renuncien a la apropiación paulatina de la Corte?

**Investigador y ex director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.¹⁸⁹*

El que sostengamos, que este comentario, resulta importante en el presente desarrollo de investigación, se justifica por si solo, pero adquiere una relevancia significativa, cuando el sustentante de este comentario lo es un destacado académico, constitucionalista y primordialmente por haber sido parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que se traduce en un comentario serio, critico y que solo viene a soportar las manifestaciones que en su oportunidad virtió el entonces jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador, a propósito del trafico de influencias y de la necesidad de profundizar en la intervención del Senado y sus miembros, respecto a las funciones que desempeñan fuera de su actividad senatorial, concretamente como litigantes en activo y respecto de esta función de control que debiera ejercer un poder sobre otro, y que en la práctica desvía su finalidad.

No obstante la transparencia del comentario transcrito en líneas anteriores, se encuentran otros dos comentarios en torno al tema de no poca importancia y no menos trascendencia y que ha continuación transcribimos:

El Doctor Miguel Carbonell, en una de sus claras y propositivas intervenciones, escribió un artículo titulado “ **¿Jueces o Políticos? El candidato perfecto**”, en dicho artículo se puso de manifiesto la susceptibilidad y fragilidad en el medio de control relativo a la designación y votación de los candidatos a Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para lo cual nos permitiremos su reproducción:

“ En el pasado el nombramiento de un ministro de la Suprema Corte no tenía mucha importancia. No se debía a que el cargo no fuera relevante, sino que no lo era el órgano mismo en su conjunto. Pero actualmente la SCJN se ha convertido en un actor central del sistema político mexicano.

De ahí la importancia de que cada nombramiento de un nuevo ministro reúna el perfil necesario para ocupar uno de los cargos públicos mejor pagados de todo el Estado

¹⁸⁹ el Universal, a propósito del tema, el pasado jueves 30 de noviembre del 2006, en un artículo intitulado; “Con la reforma de 1994, se pugna por aspirantes sin militancia. ¿ Hacia una Corte Apartidista ?” Diego Valadés, sostuvo un punto de vista de gran importancia en su columna titulado “ **La SCJN de los partidos; poder e intereses**”
PAGINA A 22.

mexicano (según cálculos de Ana L. Magaloni, cada ministro ingresa unos 500 mil pesos al mes) y seguramente del mundo entero, cuya duración además es de 15 años.

¿Cómo deberían elegir a la persona idónea los senadores, que deben hacerlo de entre los tres nombres que el presidente de la República les hace llegar?

Idealmente cualquier futuro ministro debería ser un experto en derecho constitucional, pues son precisamente los problemas de constitucionalidad los que mayor tiempo y esfuerzo requieren en el trabajo de la Corte. También debería poder aportar un sofisticado conocimiento técnico de los “procesos constitucionales”, es decir, de la materia de amparo, de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad.

Conocimiento constitucional y rigor técnico serían dos elementos a considerar, pero no los únicos. También debería el candidato idóneo tener un firme compromiso con los valores del Estado democrático. Una persona puede conocer perfectamente la Constitución y ser un gran experto en procedimientos de defensa constitucional, pero tener un talante personal profundamente conservador, oscurantista casi. Ese hecho lo desacreditaría para ocupar el cargo, pues habría elementos suficientes para suponer que sus puntos de vista serían muy negativos en materias como la violencia intra familiar, la libertad de expresión, las cuotas electorales de género, la interrupción voluntaria del embarazo o la recepción de los tratados internacionales en el ordenamiento jurídico mexicano.

Es difícil- aunque no imposible—pensar que los requisitos mencionados pudieran ser adecuadamente llenados por jueces y magistrados de carrera. Desde ahora y sobre todo hacia delante deben buscarse personas que sean externas al propio Poder Judicial Federal: académicos y abogados litigantes podrían llegar a ser mejores ministros que quienes llevan toda la vida resolviendo asuntos de arrendamiento o de tráfico de estupefacientes. Los jueces de carrera pueden ser muy buenos en su trabajo, pero no los hace necesariamente ser buenos ministros de la Corte.

La experiencia de otros países sugiere que es mejor oxigenar al Poder Judicial a través del nombramiento de personas que no hayan estado durante décadas dictando sentencias.

*Ahora bien, con independencia del perfil necesario, lo cierto es que cualquier nombramiento que este a cargo de un órgano político como lo es el Senado, corre el riesgo de entrar en una suerte de negociación entre los grupos que lo conforman. De acuerdo con la conformación de la actual legislatura, **quien tiene el poder de decisión final- como lo ha demostrado Enrique Ochoa Reza- es el grupo parlamentario del PAN**, ya que cuenta con más del 33 %+1 del total de senadores. Con esa “mayoría minoritaria” puede obligar a los demás grupos a aceptar a su candidato favorito, si tomamos en cuenta dos elementos : a) el nombramiento de ministro requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, es decir, puede ser bloqueado con el voto del 33%+1 de los presentes; y b) en caso de que una terna sea rechazada por que ninguno de los candidatos alcanza esa mayoría calificada, es el Presidente de la República (también panista) el encargado de enviar una nueva terna,*

que si vuelve a ser rechazada da lugar a un nombramiento directo a cargo del Presidente (de entre los integrantes de la segunda terna, por cierto). Esto hace que el poder de negociación de Felipe Calderón y de su grupo parlamentario en el Senado sea muy importante.

Al margen de la negociación política, lo que también sería importante es poder contar con procesos de designación de ministros que sean transparentes. Incluso desde la selección de los nombres que integran la terna: ¿quien toma esa decisión dentro del Poder Ejecutivo federal? ¿El procurador general de la Republica, el consejero jurídico de la Presidencia? ¿Con que criterios se integra la terna? Ya en la etapa del debate ante el Senado es importante que tanto el parecer de las comisiones competentes como del pleno sean públicos, lo que incluye desde luego la publicidad de las comparecencias de los aspirantes.

Lo que debe quedar claro, a fin de cuentas, es que cualquier aspirante a ministro de la SCJN debe reunir al menos tres requisitos (además de los que formalmente establece el artículo 95 constitucional): 1. excelente dominio del derecho constitucional; 2. buen conocimiento de los aspectos procesales; y 3. suficiencia ética, avalada únicamente por su trayectoria profesional anterior y no por los apoyos políticos que tenga entre los partidos con representación en el Senado.

**Coordinador del área de derecho constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.¹⁹⁰*

La exposición de los elementos negativos que se han evidenciado con motivo de la designación de los ministros de la Suprema Corte de justicia de la Nación han sido subrayados en forma más que eficiente, pero las propuestas para perfeccionar no solo el método de designación y nombramiento son realmente profundas y coadyuvarían con el perfeccionamiento del mecanismo de control que implica esta labor de participación de los depositarios del poder legislativo, por conducto del senado y del poder ejecutivo.

Finalmente otro de los cometarios "ad hoc" que pone de manifiesto las debilidades del sistema, fue el esgrimido por Carlos Avilés, en la columna periodística del mismo Universal, y a la que intituló **"El Presidente Fox envió una terna de gente vinculada al PAN"** y a continuación se transcribe.

"Hasta antes de la reforma constitucional de 1994 que modifico la estructura del Poder Judicial, no importaba que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) llegaran ministros con una filiación política (en ese entonces netamente priistas) y toda una gama de ex funcionarios del gobierno federal que iban desde ex fiscales hasta militares.

Pero después de la reforma con la que se buscó dotar de mayores facultades, poder y, sobre todo, independencia a la SCJN, ha generado un amplio debate el hecho de que en las ternas para sustituir a ministros del alto tribunal sean incluidos candidatos con

¹⁹⁰ Ibidem

militancia partidistas o una amplia trayectoria como funcionarios de gobiernos prisitas o panistas.

La polémica sobre este tema gira en torno a si este tipo de medidas pueden considerarse positivas o negativas para futuro del máximo tribunal.

Especialmente porque en los dos últimos procesos para sustituir a ministros de la Corte se ha tomado en cuenta a abogados con este perfil.

Algunos Casos

Hace tres años, como resultado de una serie de negociaciones, básicamente entre el PRI y el PAN, arribó a la Corte como ministro Sergio Valls Hernández, quien en alguna parte de su carrera se desempeñó como líder del tricolor en Chiapas y como diputado por este partido.

Valls llegó a una Corte en la que solo el ministro Sergio Aguirre Anguiano tenía el antecedente de haber militado en un partido político PAN.

Ahora, para sustituir al ministro Juan Díaz Romero, el presidente Vicente Fox, tras una negociación con Felipe Calderón, envió una terna con abogados panistas o que han trabajado en áreas clave de gobiernos del PAN.

Este es el caso del panista Rafael Estrada Sámano, la "foxista" Maria Teresa Herrera Tello y el ex presidente del Tribunal Federal Electoral y ex subsecretario del trabajo durante la gestión de Carlos Abascal, Fernando Franco González Salas.

El Senado tendrá que elegir de entre ellos al nuevo ministro. Aunque todos los partidos apoyan a Fernando Franco para que ocupe el cargo.¹⁹¹

De ninguna manera se puede sostener que la independencia del Poder Judicial dentro de la teoría del control es suficiente, pues esta se encuentra complementada con el control interórganico, sin embargo para algunos doctrinarios es recomendable para el adecuado funcionamiento del Estado, que el control del ejercicio de sus funciones sea intra orgánico, e impedir con ello que otros órganos puedan intervenir en la realización de sus funciones; por lo cual, el Poder Judicial debe participar exclusivamente en la resolución de conflictos, más no participar en la toma de decisiones políticas.

Lo hasta aquí transcrito y abordado, nos permite evidenciar, la inconformidad que existe entre los especialistas respecto a la forma de designación de un ministro de la Corte, y en consecuencia la parcialidad y subjetividad con la que se impone o en teoría se propone a un candidato del máximo tribunal, el problema adquiere una complejidad

¹⁹¹ Ibidem

relevante, si se aborda desde la perspectiva de constituir esta propuesta y designación, un medio de control del propio Poder Judicial, por parte de los otros dos depositarios del poder, como ya fue expuesto en líneas precedentes, sin embargo, desde un punto de vista sostenemos la necesidad de rescatar el carácter a partidista de los concursantes y de la necesidad de incluir en ellos a notables académicos y abogados litigantes en estas famosas ternas de proposición, y cuya sugerencia o elección no debiera estar subordinada exclusivamente a la injerencia de estos dos depositarios del poder, pues se debiese crear un órgano colegiado de representación del poder legislativo en igualdad y proporcionalidad de intervención de los partidos políticos, esto es no entregar la votación al partido cuya representación mayoritaria y presente sea la que designe, sino en formación de una Comisión que se integre en forma proporcional por todos y cada uno de los partidos y que se integre por ambas Cámaras, así como por miembros del Consejo de la Judicatura y miembros destacados de la Honorable Universidad Autónoma de México, conjugando así la intervención de todos ellos y buscando restituir la imparcialidad a las propuestas y designación de los ministros de la Corte, ya que no se trata de un poder político sino de un órgano depositario del poder de naturaleza jurídica y con funciones jurisdiccionales, sin embargo dicho comentario será objeto de un estudio posterior que tenga como finalidad este conflicto como tema central.

Hasta aquí hemos expuesto que el control político se traduce en el poder de exigir responsabilidad política, y concurre cuando la Constitución atribuye funciones a distintos órganos y permite dar cuenta a otro del cumplimiento de la función que le han asignado.

En el control político participan los órganos de gobierno y órganos constituidos. El mecanismo de mayor grado de eficacia, es la llamada atribución de funciones estatales distintos órganos. El parámetro de actuación de un control político lo constituye el ordenamiento jurídico, y su resultado siempre encontrara un justificante en los razonamientos jurídicos, Es también considerado como un control de oportunidad, que se efectúa cuando la situación lo amerite a criterio del órgano controlante, y sabemos que no necesariamente culmina con una sanción. El caso del control que se realiza por el Poder Judicial, usualmente se trata de un control jurídico aun cuando excepcionalmente puede calificarse de político, de acuerdo a las funciones que ejerza.

El control judicial, en el caso de valoración de una decisión política, sobre todo en materia social o económica, ya sea del Poder Legislativo o del Ejecutivo, resulta ser como control inter orgánico, no solamente por el alcance de sus efectos jurídicos, sino por la incertidumbre respecto de sus efectos en el gobierno, la sociedad y aun nivel internacional. Este tipo de control adquiere un carácter político que teóricamente no corresponde a la función judicial y que además puede socavar la independencia del Poder Judicial.

En el sentido anterior se realiza un control por investigación. Así la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pida; el Ejecutivo Federal; alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para la averiguación de un hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También puede solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que

averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal en términos de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución. Los efectos del resultado de la investigación no dependen de la Suprema Corte, puesto que no se estableció una sanción, sino de la publicidad que a los resultados se dé, para que el control se efectúe vía opinión pública. Este podría desatar otro mecanismo de control, que sería la determinación de la responsabilidad política, en su caso.

Para algunos doctrinarios consideran, que uno de los defectos del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, segundo párrafo, lo constituye el hecho de que, al ejercerse esta facultad, la opinión de la Suprema Corte en relación con un hecho violatorio de la norma fundamental, involucra un pre-juzgamiento de la conducta investigada, lo cual resultaría violatorio de otros preceptos constitucionales. Ello acarrearía como consecuencia vincular al órgano competente para resolver en el mismo sentido o instar para que se inicie un proceso judicial, ya que la opinión de última instancia es conocida.

Criterio que nos parece un tanto desproporcionado, pues si procedemos al estudio a profundidad de ésta facultad otorgada a la Suprema Corte, llegaremos a la conclusión de que esta solo procede en casos excepcionales, y cuyo valuarte refiriéndonos a un derecho humano violentado gravemente o a la violación al voto público, estaríamos en aptitud de entender la necesidad de intervención de la Corte para ejercer ese medio de control cuya importancia y relevancia no pueden esperar y cuyos bienes jurídicamente tutelados se encuentran depositados en el órgano que en teoría debiera ser el máximo contralor del respeto a la Constitución. Otro argumento que robustece la necesidad de ejercicio de dicha facultad, lo es que en la Constitución se han plasmado los más elementales derechos humanos, a través de las llamadas garantías individuales, sin perjuicio de que a través de otros medios se amplíen estos, por lo que no puede considerarse como pre-juzgamiento la investigación que realice la Corte por conducto de la comisión que en su caso se forme, pues precisamente lo es en función seria y como un medio de control con grandes formalidades y expectativas en su actuación.

La Suprema Corte de Justicia goza de esta facultad excepcional para practicar de oficio la indagación de algún hecho o hechos que constituyan la violación al voto público, pero solo en los casos en los que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso electoral, respecto de alguno de los poderes de la Unión, debiendo hacer llegar oportunamente los resultados a los organismos competentes.

Dicho sea de paso y con motivo de el pasado proceso electoral para la elección del presidente de la República, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, desechó las peticiones de investigación, y en consecuencia se negó a sí misma la posibilidad de trascender en un fallo histórico que hubiese devuelto la credibilidad a la Corte, criterio que se encuentra robustecido por la opinión que emitió públicamente uno de los más celebres doctrinarios en nuestro país que es el Doctor Carranca y Rivas, cuando expresó la necesidad de iniciar un juicio político en contra de los Magistrados que integraban el Tribunal Federal Electoral, debido a que se había conculcado uno de los principios que rigen el proceso electoral, derivado de la intervención ilegal del entonces Presidente de la República Vicente Fox y la llamada iniciativa privada, y que en consecuencia se había desvirtuado la naturaleza del proceso electoral en nuestro país, y se había actualizado la

posibilidad de la intervención de la Corte en uno de los supuestos establecidos en la Constitución y que se denomina violación al voto publico.

Establecida la estructura anterior procederemos al desarrollo de cada uno de los elementos que conforman el presente capítulo.

4.1 Poder Judicial Federal

Los tribunales judiciales federales, garantes de la observancia del sistema jurídico mexicano, tienen su origen, precisamente, en el decreto Constitucional, para la libertad de la América Mexicana, documento sancionado en Apatzingan, el 22 de octubre de 1814, en el cual aparece por primera vez, la instauración de un Supremo Tribunal de Justicia, que es el antecesor de nuestra actual Suprema Corte de Justicia de la Nación, documento que si bien es cierto, careció de una real vigencia, no por ello, deja de ser un importante antecedente en el establecimiento de la Justicia Nacional, tomando en consideración que en el artículo 44 del mencionado decreto, se regulo la figura de un depositario de la soberanía, por conducto del Supremo Congreso Mexicano, depositándose, a su vez en dos corporaciones bajo el nombre de "Supremo Gobierno" y "Supremo Tribunal de Justicia", esta última se integraría por cinco individuos, los que en su número podrían aumentarse por deliberación del Congreso, con lo que se dio origen a la terminología coloquial que en el ámbito jurídico se viene usando, hasta fechas recientes, ya que por virtud de un decreto, se ordeno denominar a los fiscales y secretarios, como su "Señoría", con las justificación de resultar indispensable, hacer resaltar la seriedad y magnificencia de los servidores públicos¹⁹² que ocuparan estos encargos, siendo pertinente hacer notar, la importancia del decreto anteriormente mencionado como un antecedente directo de la creación de los Tribunales impartidores de Justicia en nuestro país, al precisarse como actos tiránicos y arbitrarios, los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de ley, y la necesidad en la regulación de un juicio legalmente instituido, en donde se permitiera el ser oído legalmente como requisito previo a la emisión de una sentencia.

Considerando que el documento anteriormente citado, es la base primordial para la creación de las instituciones jurídicas que nos rigen en la actualidad y que fueron ampliamente discutidas en el devenir histórico, al permitir a los ciudadanos acceder a la impartición de justicia ante los tribunales previamente establecidos, allegando los instrumentos jurídicos necesarios para impedir los actos tiránicos y arbitrarios ejercidos por las autoridades en perjuicio de los gobernados.

Con los antecedentes históricos ya abordados, podremos entrar de lleno a la materia en desarrollo y que en el caso concreto lo son los Tribunales Judiciales Federales, mismos que se encuentran regulados en los artículos 49, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución,

¹⁹² A efecto de profundizar en este interesante tema, remitimos al lector a la obra del celebre doctrinario, TENA Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa. México 1985.

denominada Ley de Amparo, Ley General del sistema de medios de impugnación en materia electoral, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Código Federal de Procedimientos Civiles, Código penal federal y Código Federal de procedimientos Penales, entre otros, ordenamientos jurídicos que serán objeto de un profundo estudio a lo largo de la presente exposición.

Resulta pertinente, establecer el parte aguas que marco la renovación y modificación de los Tribunales Federales; este momento histórico, surge en nuestro país en virtud de la Reforma propuesta y aprobada durante el gobierno del Doctor Ernesto Cedillo Ponce de León, bajo su encargo de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud del cual la estructura del Poder Judicial Federal, fue modificada de manera sustancial, al realizar importantes reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Destacando por su importancia, la experimentada por el artículo 21 de nuestra Carta Magna, reforma que consistió, en dotar a los ciudadanos por primera vez, de un medio de impugnación de las resoluciones dictadas por el Ministerio Público, respecto a su determinación de "No ejercicio y desistimiento de la Acción Penal", lo que implicó la tan importante y necesaria defensa ejercida por las víctimas de algún delito en contra de las arbitrarias determinaciones del Ministerio Público, al negarse o desistirse de la acción penal, terminando con esto con una página oscura en la impartición de justicia al permitir la revisión de la determinación del ministerio público, por un Tribunal Judicial Federal, previo el agotamiento de los medios ordinarios de impugnación previstos en los Códigos de Procedimientos Penales de las entidades Federativas, ampliando la esfera de defensa de los medios de impugnación de las víctimas, al poder acudir mediante el juicio de amparo como un medio de control, para la impugnación de la determinación en el no ejercicio y desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público. Medio de impugnación, que anterior a las reformas, solo se permitía ejercer a la víctima de un delito, para el caso de la reparación del daño o la responsabilidad civil, proveniente de la comisión de un delito, en términos del contenido del artículo 10 de la Ley de Amparo en vigor, pero en tales circunstancias y para poder ejercitar la vía jurisdiccional federal, era necesario la existencia de un proceso penal, y en la actualidad en términos de lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 114 fracción VII, de la Ley de Amparo en vigor, ya es posible acceder a la justicia federal, en contra de las resoluciones dictadas por el ministerio público en las que se confirme el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

Otra de las grandes reformas propuestas por el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León y que generó, la incertidumbre en el Poder Judicial Federal. Lo fue precisamente la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que entre otras de sus modificaciones, experimentó la reducción en el número de sus integrantes y salas así como ampliar el ámbito de su competencia, ya que precisamente en el año de 1994, nos preguntábamos, si verdaderamente sería funcional, reducir el número de ministros que integraban la Suprema Corte de Justicia de la Nación de veintiuno, numerarios y cinco supernumerarios, a once, así como el número de salas en las que esta funcionaba, de tres a dos solamente y la creación de la más importante reforma, desde nuestro punto de vista, consistente precisamente en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

resolvería, respecto de las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, previstas por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria, figuras jurídicas que serán ampliamente tratadas a lo largo del presente trabajo de investigación.

El poder judicial Federal, se encuentra conceptualizado, como el organismo integrado por jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo, es decir, la facultad jurisdiccional en el sentido procesal de la palabra.

La doctrina realiza una distinción entre los miembros que integran el poder judicial a la luz de lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los tribunales federal es sentido amplio; estos últimos comprenden otros organismos con facultades jurisdiccionales, que deciden conflictos sobre la aplicación de disposiciones federales, por ejemplo. Tribunales militares, la junta y el tribunal federal de arbitraje, y el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa, y los tribunales agrarios.

Las legislaciones que prevén y regulan al poder judicial federal las encontramos desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ley orgánica del poder judicial federal , sus reglamentos y demás disposiciones que al no ser materia del presente trabajo de investigación, resulta ocioso su desarrollo.

4.1.1 Integración

La estructura actual del poder Judicial Federal, en el concepto estricto al que se ha hecho alusión en el tópico que antecede, fue introducida según los doctrinarios contemporáneos guiándose por el modelo estadounidense de organización judicial, así el artículo 123 de la Constitución de 1824, dispuso que el referido Poder Judicial de la Federación, residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito. Concepto que evoluciono en función de las reformas del 21 de mayo de 1847, quien por virtud del artículo 25 consagro el Juicio de Amparo en el ámbito Nacional, y se confirió a los tribunales federales, además del conocimiento de los conflictos ordinarios federales, la decisión del juicio de amparo, por lo que a partir de entonces los citados tribunales federales poseen una doble competencia; la que se puede calificar de ordinaria federal, regida por los artículos 97 a 100 de la Constitución de 1857, 104 a 106 de la Constitución vigente, y la relativa al juicio de amparo, regulada en los artículos 103 y 107 de la Constitución actual.

Partiendo desde el aspecto histórico se debe destacar la evolución que condujo a los tribunales federales a centralizar todos los asuntos judiciales del país, lo cual no se encontraba regulado en la Constitución de 1857, reproduciendo el sistema Norte Americano de 1787, por virtud del cual se regularon dos órganos jurisdiccionales autónomos, el federal y el de las entidades federativas. No obstante ello, y mediante la emisión de un criterio de jurisprudencia pronunciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar el artículo 14 de la Constitución de 1857 acepto la procedencia del Amparo en contra de sentencias judiciales dictadas por todos los jueces y tribunales del

país, aun cuando decidieran exclusivamente con apoyo en disposiciones legales de carácter local, estableciendo una organización jerárquica, en la cual los citados y tribunales se encuentra supeditados a los federales, a través del juicio de Amparo, situación que se desprende de la redacción de los artículos 14 y 16 de la Constitución de 1917, esta subordinación culminó con la reforma constitucional que en la actualidad se encuentra vigente, experimentada en el año de 1968, y con relación al artículo 94 de la Constitución, que dispone que la Jurisprudencia de los tribunales del poder judicial de la federación es obligatoria, también respecto de la interpretación de las leyes de las entidades federativas.

De conformidad con el ordenamiento Constitucional vigente, el ejercicio del poder judicial de la Federación, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en los juzgados de Distrito, mientras que el consejo de la Judicatura Federal, es el órgano de dicho poder judicial encargado de su administración, vigilancia y disciplina, con excepción de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, artículo 94 de la Constitución. El artículo primera de la Ley orgánica del poder Judicial de la Federación de 1995, incorpora a dicha estructura al Jurado Federal de ciudadanos y a los tribunales de los Estados y del Distrito Federal, cuando actúan en jurisdicción concurrente o en auxilio de la misma justicia federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación esta integrada a partir de la reforma constitucional de diciembre de 1994, por once ministros; su presidente es electo por ellos mismos, por un periodo de cuatro años que no admite reelección inmediata. Los Ministros son designados por el senado de la republica de una terna que le somete a su consideración el presidente de la Nación, previa comparecencia ante aquel de las personas propuestas para ocupar una vacante. Los ministros duran en su encargo quince años sin posibilidad de remoción salvo que incurran en responsabilidad y su sustitución es escalonada a la luz de lo dispuesto por los artículos 94, 96, y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.1.2 Atribuciones y Facultades.

Sin perjuicio de profundizar en el desarrollo de las funciones y facultades de cada uno de los miembros que integran el poder judicial federal, durante el desarrollo del presente capitulo, se realizara un estudio sintetizado de las facultades y atribuciones de estos.

I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona en pleno y en Salas; el Pleno se integra con la totalidad de ministros de la Corte, mientras que las salas que en la actualidad son dos se integran cada una de cinco Ministros, la primera Sala conoce de las materias civil y penal y la segunda de las materias laboral y administrativa.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para conocer esencialmente de tres categorías de conflictos; las controversias en materia Constitucional, las controversias que se plantean por conducto del juicio de Amparo y las ordinarias federales.

1.- La Corte en pleno resuelve las controversias constitucionales reguladas por la fracción I del artículo 105 de la Constitución, y por la ley reglamentaria respectiva, las que pueden surgir entre los tribunales federales y los locales, así como entre distintos niveles y órganos de gobierno. Así mismo es competencia del pleno, resolver de manera directa y exclusiva, las acciones de inconstitucionalidad que se planteen de acuerdo con la fracción II del artículo 105 y que surgen con motivo de la contradicción entre una norma de carácter general (Leyes federales y Locales, y Tratados Internacionales), y la Constitución, a instancia de una minoría legislativa, de una partido político en tratándose de leyes electorales o del procurador general.

2.- Por lo que se refiere a las controversias que se hacen valer a través del juicio de amparo, corresponde al tribunal en pleno conocer del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en audiencia constitucional por jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiera impugnado una ley federal, local del D.F. o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la constitución, o bien, se reclama la invasión de esferas de competencia de acuerdo de las fracciones II Y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y finalmente cuando el pleno ejercite su facultad de atracción respecto de amparos en revisión que bajo los criterios de interés y trascendencia así lo justifiquen. En cambio el recurso de revisión en relación con la constitucionalidad de reglamentos federales o locales compete, a las salas de acuerdo con el artículo 21 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en pleno o en salas, puede conocer de las impugnaciones a las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o reglamento; o ofrezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, la remisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procede únicamente cuando entrañe, a juicio de esta y conforme a acuerdos generales, la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, de conformidad con el artículo 107 fracción IX de la Constitución.

De conformidad con el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una facultad discrecional genérica para remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho, respecto de aquellos asuntos de su competencia en los que hubiera emitido Jurisprudencia o en los que determine para una mejor impartición de justicia. La mencionada remisión deberá realizarse conforme a acuerdos, generales que dicte la propia Corte, previamente publicados en términos del artículo 94 párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- Con relación a las controversias ordinarias Federales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las salas, puede conocer, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la Republica, de los recursos de apelación en contra de las sentencias de jueces de distrito dictadas en los procesos en los que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo

ameriten, de acuerdo al artículo 105 fracción III de la Constitución Federal, así como de conformidad con los artículos 21, 141 al 143, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El propósito de competencia de las cuestiones antes precisadas a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación persiguen como objetivo primordial, que este órgano se concentre en la resolución de asuntos de Constitucionalidad y en aquellos que implican una especial importancia o trascendencia, criterios estos últimos con los que una nueva corriente de doctrinarios no están muy de acuerdo, como será detallado en el último de los capítulos.

II.- Por cuanto hace a los Tribunales Colegiados de Circuito, y respecto a su competencia es residual, pues les corresponde resolver los asuntos de amparo que no corresponden específicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o bien que esta considere que debe de conocer por carecer de suficiente trascendencia. De igual manera corresponde a los referidos Tribunales colegiados conocer genéricamente de los recursos; queja, revisión, reclamación, interpuestos en contra de las diversas resoluciones dictadas por los juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios de Circuito. Igualmente les corresponde conocer de los recursos de revisión, llamados de Revisión Fiscal, que establecen las leyes en los términos de la fracción I- B, del artículo 104 Constitucional. Resuelven también conflictos de competencia que surjan entre los jueces de Distrito y los Tribunales Unitarios de Circuito en los juicios de amparo de conformidad con el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

III.- Ahora bien los Tribunales Unitarios de Circuito se han considerado con una competencia esencia de apelación en materia Federal. En esta calidad, se avocan al conocimiento de las apelaciones que surgen con motivo de los asuntos que conozcan en primera instancia los Juzgados de Distrito. También conocen de los juicios de amparo indirecto promovidos contra actos de otros Tribunales Unitarios que no constituyan sentencias definitivas, a la luz de lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

IV.- La competencia de los Juzgados de Distrito, resulta ser doble, en atención a que por una lado conocen del juicio de amparo indirecto y la competencia ordinaria federal. En materia de amparo indirecto, su competencia es con relación a las demanda de amparo que se entablen en contra de leyes, reglamentos, disposiciones de observancia general, sean federales o locales, así como contra Tratados Internacionales, De igual manera conocen de los juicios de amparo cuyos actos de autoridad no provengan de autoridades judiciales, o bien contra actos provenientes de órganos judiciales que sean ejecutados en el juicio, fuera o después de el, o que afecten a personas extrañas al juicio, de conformidad con el artículo 107 fracción VII de la Constitución Federal; 114 de la Ley de Amparo; 51, 52, 54, 55, de la Ley Orgánica Del Poder Judicial de la Federación.

En materia federal ordinaria los Juzgados de Distrito tienen asignada la competencia de la comisión de delitos de orden federal, de los procedimientos de extradición, salvo lo dispuesto en Tratados Internacionales, y de las intervenciones en las comunicaciones privadas, de acuerdo a los artículos 50, 50 bis y en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por otro lado estos juzgadores conocen de

las controversias del orden civil que se susciten sobre la aplicación de leyes federales o tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, respecto de estos tipos de conflictos existe la posibilidad de que el actor pueda recurrir a los tribunales del orden común cuando las respectivas controversias afecten solamente intereses particulares, tal y como lo preceptúa la redacción del artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. Finalmente los jueces de Distrito pueden conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas, artículo 52 de la referida ley.

V.- El Tribunal Electoral es considerado un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la excepción prevista en La fracción II del artículo 105 de la Constitución. Con tal atribución, le corresponde conocer de las impugnaciones en las elecciones federales de diputados, senadores, presidente de la República. En este último caso de elección, este órgano realiza el computo final y declara la validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que haya obtenido el mayor número de votos. Así mismo el Tribunal conoce de las impugnaciones a los actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas, denominado juicio de revisión constitucional electoral y de las violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica; juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y acorde a lo establecido por los artículos 184 al 241 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

VI.- El Jurado Federal de Ciudadanos se forma por siete ciudadanos designados por sorteo y es competente para resolver por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por un juez de distrito. En la actualidad el jurado puede conocer de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, en términos de la redacción de lo dispuesto por los artículos 20 apartado A, fracción VI, de la Constitución y de lo dispuesto por los artículos 56 al 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Resulta históricamente relevante la redacción del texto original del artículo 11 de la Constitución, por virtud del cual como una materia que se encontraba encomendada al jurado popular y que si luego ha tener paliación, así fuera limitada, en nuestra realidad jurídica, se refería a la competencia del citado jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios y empleados del gobierno federal y del distrito federal, ahora todos ellos servidores públicos, que carecían de inmunidad constitucional, sin embargo dicha competencia fue suprimida por el texto vigente del título cuarto de la misma constitución y por la ley federal de responsabilidad de servidores públicos promulgadas en diciembre de 1982.

VI. El consejo de la judicatura federal es un órgano del poder judicial de la federación, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho poder con excepción de la suprema corte de justicia de la nación. Fue creado mediante reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994 y su composición y facultades experimentaron

modificaciones mediante reforma publica el 11 de junio de 1999. la reforma de 1994, transfirió el cúmulo de facultades que anteriormente correspondían al pleno de la corte.

Así el consejo de la judicatura además de la administración en sentido estricto de los recursos materiales y humanos del poder judicial federal tienen la facultada de determinar el numero, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materia del tribunales de circuito y juzgados de distrito. También tiene a su cargo el nombramiento mediante concurso de oposición, de los jueces y magistrados federales, su ratificación y adscripción y todo lo relativo a la carrera judicial. También tiene funciones de vigilancia y disciplina sobre todos los servidores del poder judicial federal. La integración, facultades, funcionamiento y órganos auxiliares del consejo de la judicatura federal se encuentran regulados en el artículo 100 de la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

4.2 Control Jurídico

...en el mundo contemporáneo el control de la constitucionalidad se ha transformado en el presupuesto de un régimen constitucional, en sentido inverso también la democracia constitucional debe considerarse como el presupuesto de eficacia de la justicia constitucional, es decir, entre ambas instituciones existe un vinculo reciproco y permanente. En efecto, para que opere la practica de la función efectiva de los organismos jurisdiccionales especializados en la resolución de las cuestiones de constitucionalidad, es preciso que exista un régimen pluralista de partidos, con respeto de la oposición política, con un minino de seguridad social y de respeto de los derechos fundamentales de los gobernados.

Doctor Héctor Fix Zamudio.

El control jurídico, es un medio que permite controlar los actos y actuaciones de autoridad, que pretenden conculcar el máximo medio de control, que en su caso lo constituye la Constitución, y el cual surge en el momento mismo en que se logra el tránsito de una noción política a normativa de la propia Constitución.

El Doctor Héctor Fix-Zamudio explica en forma magistral, ese avance al concluir; *"...concomitante con esas transformaciones, se consolido una institución que se inició primero en el campo del derecho administrativo y que se ha denominado judicialización de*

la política. Durante mucho tiempo se consideró que ciertas cuestiones jurídicas vinculadas con instrumentos políticos no podían someterse al examen de los órganos jurisdiccionales, por corresponder al ámbito discrecional de los órganos del poder político, y se calificaron como cuestiones políticas. Pero de manera paulatina se fue abandonando este criterio tradicional y se inició una evolución cada vez más dinámica para someter dichas cuestiones a la jurisdicción, siempre que las mismas estuvieran reguladas jurídicamente, y fue precisamente la justicia constitucional uno de los aspectos esenciales de este desarrollo, ya que a través de la misma se someten al examen de jueces y tribunales los actos, resoluciones y normas generales cuando los mismos están regulados por normas de carácter constitucional.

La judicialización de las cuestiones políticas ha continuado su evolución y ha permeado otras instituciones anteriormente inmunes a la jurisdicción, como las declaraciones y actos derivados de las declaraciones de excepción e inclusive las que se consideraron como esencialmente políticas y por tanto no judiciales, como son las relativas al derecho electoral, que en términos generales se someten a los tribunales, algunos de ellos especializados, que es la tendencia predominante, o bien con intervención de los jueces ordinarios en ciertos aspectos, e inclusive algunos sectores del derecho electoral, al menos los de última instancia, se someten al conocimiento judicial ¹⁹³.

Esta herramienta que el doctor Fix-Zamudio llama judicialización, ha sido una exigencia por parte de los especialistas, y evidentemente un medio de control del poder político, el cual ha encontrado en la defensa de los derechos humanos el factor detonante para su mutación.

Si bien a lo largo de este trabajo de investigación nos hemos sumado al criterio sostenido por la Doctora Carla Huerta, en el sentido de considerar que estos medios de control del poder han estado en todo momento presentes en nuestro máximo ordenamiento jurídico, también resulta oportuno añadir como elemento de detonación para activarlos, la llamada "función de legitimación democrática", que ha surgido con motivo de la transformación experimentado por el régimen constitucional, en virtud de la pluralidad de partidos, y la caída del partido oficial del poder.

Ha sido reconocido por doctrinarios de gran prestigio, que mientras el ordenamiento mexicano funcionó con régimen político del partido dominante, no se permitía el funcionamiento de una genuina separación y equilibrio de las funciones ejercidas por los órganos de gobierno, que se encontraban subordinados al Ejecutivo Federal, y así solo se contaba con el juicio de amparo, como único instrumento efectivo de control constitucional, pero dado la materia sobre la cual versa, que es la protección de los derechos humanos individuales y sociales, no se consideraba un control fehaciente de protección de las normas fundamentales. Sabemos que el artículo 105 de la Constitución Federal, consagraba las controversias Constitucionales, por lo menos, en lo relativo a la competencia de las autoridades federales y locales, o de estas últimas entre sí, sin embargo la realidad política de nuestro país, tuvo mayor preponderancia sobre la rama jurídica.

¹⁹³ Fix-Zamudio Héctor. "El requisito del control de la constitucionalidad de un Estado democrático de Derecho. 100 Años de la Novena Época. Discursos. México, Agosto del 2005, páginas 55, 56.

No obstante lo anterior y con motivo de la reforma política que inicio en 1977 y que ha perdurado hasta agosto de 1996, tuvo como acierto la creación de un régimen pluralista con tendencias democráticas, que ha ramificado en el otorgamiento de mayores potestades a la Corte, para evolucionar hacia la institución de Tribunal Constitucional, desde el punto de vista material, pues se ha buscado en todo momento concentrar en ella cuestiones de Constitucionalidad y enviar las de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, pudiendo desarrollar para muchos, a partir de las reformas Constitucionales de 1995, una función de arbitro político entre los órganos depositarios del poder en nuestro país, al resolver controversias no solo de competencia, sino de atribución, es decir, los conflictos incoados entre los diversos órganos de gobierno en sus distintos niveles y así mismo a resultado las llamadas acciones abstractas de inconstitucionalidad promovidas por las minorías legislativas, y primordialmente ha declarado la inconstitucionalidad de normas generales, con efectos "erga omnes", acorde a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 Constitucional y a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Finalmente nos basta decir que el control de la Constitucionalidad constituye un control jurídico, pues aun cuando las resoluciones judiciales pudiesen tener efectos políticos, ya sea por su fuerza o alcance adquieran el carácter de decisión política con relación a órganos constituidos, no es fortuito, pues la intervención de los órganos depositarios de la función jurisdiccional se limita a las demandas o a resolver los conflictos que impliquen un control abstracto de la norma. El papel del poder Judicial, es el de controlar a los dos órganos depositarios del poder, llámese ejecutivo y legislativo, convirtiéndose en un elemento controlante de la estructura Federal del Estado.

Como a continuación expondremos de manera detallada, las formas de control constitucional en el ordenamiento mexicano, consideramos adecuadamente abordado hasta aquí el tema de control jurídico.

Por lo anterior resulta conveniente a manera de conclusión retomar la doctrina del Doctor Aragón cuando refiere; ..."la Constitución podría sobrevivir sin controles sociales o políticos; el control jurídico, en cambio, es absolutamente necesario, principalmente para preservar la vigencia del ordenamiento jurídico y la supremacía de la Constitución."*

*La redacción de este artículo Constitucional sufrió una reforma y adición, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 13 de Noviembre del 2007, Vid apartado ANEXOS.

4.2.1 Juicio de Amparo

“El juicio de amparo es el instrumento procesal creado por nuestra Constitución Federal para que los gobernados puedan hacer proteger sus garantías constitucionales de las violaciones que al respecto cometan las autoridades. Y ese instrumento no solo debe ser motivo académico de satisfacción, sino que también en la vida real y concreta debe otorgar a los ciudadanos una protección fácil y accesible para sus derechos mas fundamentales, independientemente del nivel de educación de esos ciudadanos, e independientemente de que tengan o no, abundantes recursos económicos, así como el nivel de su asesoría legal. Esto es importante, por que la protección que el Poder Judicial Federal hace de las garantías constitucionales de los gobernados debe funcionar como un amortiguador entre el Poder del Estado y los intereses legales de los individuos, y en la medida que ese amortiguador funcione, en vez de sentirse un poder opresivo, se respirara un clima de derecho. Luego los jueces de amparo no deben hacer de la técnica de ese juicio un moustro del cual se pueda hablar académicamente, pero que resulte muy limitado en la practica para la protección real y concreta de los derechos Constitucionales real y concretamente conculcados. De donde se desprende que las normas que regulan el procedimiento constitucional deban interpretarse con espíritu generoso, que facilite el acceso del amparo al pueblo gobernado. En un régimen de derecho, lo importante no es desechar las demandas de amparo que no estén perfectamente estructuradas, sino obtener la composición de los conflictos que surgen entre el gobernado y el gobernante, y resolver jurídicamente sobre el fondo de las pretensiones de estos.”

Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su entonces presidente al terminar el año de 1977

Si bien el objetivo del presente trabajo no se centra en el desarrollo de la institución del Proceso de Amparo, también lo es que procuraremos abordarlo con el profundo respeto que se merece.

El Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM, al abordar el tema de la institución de amparo refiere; *...El juicio de amparo mexicano constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aun los de carácter legislativo, por lo que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad, siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica, sea individual o colectiva.*

*Sin embargo, debe tomarse en consideración que el propio juicio de amparo surgió con el propósito esencial de proteger los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, contra su violación por parte de las autoridades públicas.*¹⁹⁴

Nuestra Constitución Política, regula en los artículos 103 y 107 los lineamientos del llamado juicio de Amparo; el primero de los preceptos, regula la procedencia genérica del juicio de amparo, ante los tribunales federales y cuyos antecedentes nacionales, como extranjeros merecen referirlos.

Se han considerado por la doctrina como los antecedentes externos más sobresalientes; la estructura del Poder Judicial federal, la revisión judicial, el habeas corpus y el régimen federal, todos ellos provenientes del derecho público estadounidense; la tradición hispánica influenció el nombre de esta institución y la tendencia hacia la centralización judicial, sin soslayar la influencia del sistema francés, como la declaración de derechos y la casación.

Con relación a los antecedentes nacionales, estos se guían por la acompañada evolución que permitió consolidar la institución protectora de los derechos fundamentales; entre los momentos históricos de mayor significación se encuentran, el artículo 137 fracción V, de la Constitución Federal de 1824, que confirió a la Suprema Corte la facultad de conocer las infracciones a la Constitución, a las leyes generales, según se previniera por la ley, funciones que no se ejercieron, en ausencia de ley reglamentaria; en 1836 y respecto de sus leyes constitucionales encontramos en un primer momento el contenido del artículo 2º fracción primera, de la primera de las leyes y el artículo 12 fracción I a III, de la segunda de las leyes constitucionales, respecto de las cuales se instituyó una instancia judicial denominada "reclamo", ante la Suprema Corte de Justicia en la capital y ante el superior tribunal respectivo en los departamentos, contra la expropiación en los casos de utilidad pública. Además, el amparo se fue perfilando a través de varios proyectos de reforma o de nuevas leyes fundamentales, como los conocidos de 1840 y 1842, en los que se observa la tendencia a conferir en los tribunales, y en especial a la Suprema Corte, la protección de los derechos fundamentales y de las normas de carácter constitucional.

¹⁹⁴ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006, página 180.

Para algunos especialistas, el Juicio de Amparo en su sentido original surgió en tres etapas:

a) la primera se plasma en los artículos, 8º , 9, y 65 párrafo 1º de la Constitución Política del Estado d Yucatán, promulgada el 31 de marzo de 1841, en congruencia con el proyecto elaborado por una comisión presidida por el ilustre Manuel Crescencio Rejón. En estos preceptos se utiliza el vocablo "amparo", que el notable Constitucionalista Felipe Tena Ramírez ha calificado como "castizo, evocador y legendario", para proteger en sus derechos ha los habitantes de dicha entidad federativa, contra leyes y decretos de la legislatura o providencias del gobernador, contrarios al texto literal de la Constitución, así como contra funcionarios, tanto administrativos como judiciales, cuando violaren las garantías individuales.

b)En su segunda fase, de carácter nacional, se destaca el contenido del artículo 25 del Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1824, promulgada el 18 de mayo de 1847, con apoyo en el proyecto elaborado por el notable jurista Mariano Otero, y en el cual se atribuye a los tribunales de la Federación la facultad de otorgar amparo a cualquier habitante de la Republica en ejercicio y conservación de los derechos que les concedía, la referida carta federal y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto de la Federación como de los Estados.

c) Por ultimo consideran como el antecedente, más inmediato, la redacción del artículo101 de la Carta Federal de 1857, con una redacción casi idéntica a la del artículo 103 de nuestra Constitución vigente.

El artículo 103 de la Constitución vigente ha sido modificado en una ocasión, según la reforma publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1994, para incluir la mención del Distrito Federal en las fracciones II y III, así como para precisar la redacción de ambas.

La redacción del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende dos aspectos dogmáticos fundamentales; en principio la protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad, y ; la tutela indirecta del régimen federal a través de los derechos fundamentales, cuando estos sean infringidos por leyes o actos de autoridad federal que invadan la autonomía de las entidades federativas y, a la inversa, cuando las leyes o los actos de estas últimas afecten la esfera de competencia de la Federación.

El primero de los aspectos que prevé la redacción del artículo 103 y que ha quedado identificado como la protección de las garantías individuales contra leyes o actos de autoridad; es considerado el aspecto esencial del juicio de amparo en su configuración original, de acuerdo con los debates del Constituyente de 1856-1857, en el cual prevaleció la opinión mayoritaria que pretendía lograr la tutela de los derechos fundamentales consagrados en dicha carta federal considerados como "la base y el objeto de las instituciones sociales", contra leyes o actos de cualquier autoridad. Se tomo como

modelo, la revisión judicial estadounidense tal como, fue divulgada por Alexis Tocqueville en su libro clásico, la democracia en América del Norte cuya traducción fue realizada por Sánchez de Bustamante, fue invocada de manera expresa por los creadores del Juicio de Amparo, Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero y también por los constituyentes de 1857, estos últimos con base en la edición de 1855.

Sin embargo, esta intención original del constituyente se fue ampliando de manera paulatina, a través de la legislación y en especial por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, primero a la protección de todos los preceptos constitucionales que consagraban derechos fundamentales, aún cuando no estuviera en el primer capítulo de la Carta federal y , también respecto de aquellos que otros que los complementaran o guardaran una relación con los propios derechos.

Al insigne Ignacio Luis Vallarta, se le atribuye un respeto particular por ser el ideólogo, que más influencia tuvo en la ampliación protectora del juicio de amparo, por su doctrina, como por su intervención en la Suprema Corte, en la cual participo como Magistrado Presidente.

La procedencia del juicio de Amparo contra resoluciones judiciales por violación de disposiciones legales ordinarias fue consagrada en los párrafos cuarto y quinto del artículo 14 de la Constitución Federal de 1917, como se expresó con claridad en la parte relativa a la exposición de motivos del proyecto presentado por Venustiano Carranza al Constituyente de Querétaro el 1º de Diciembre d 1916.

Todo lo anterior ha servido de soporte para la redacción del artículo 103 de la Constitución Federal, quien en su fracción I, preceptúa que el juicio de amparo es admisible contra leyes (disposiciones generales en sentido amplio, incluyendo las reglamentarias), así como contra cualquier acto de autoridad que infrinja no solo los derechos fundamentales, calificados como "garantías individuales", sino también los establecidos en leyes ordinarias, incluyendo los modestos reglamentos municipales, es decir todo el ordenamiento jurídico mexicano.

Solo quedan excluidos de tal protección judicial, algunos supuestos señalados de manera expresa por otros preceptos constitucionales. Así no es admisible el amparo contra la expulsión de extranjeros ordenada por el Presidente de la Republica (artículo 33 Constitucional); de igual manera son inatacables y definitivas las resoluciones que pronuncie el Tribunal Federal Electoral en la calificación de las elecciones de Diputados y Senadores (artículos 41 en su párrafo catorce ; y 60); la Cámara de diputados tiene como facultad exclusiva, expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la republica, la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la calificación de elección del Presidente de la Republica (artículo 74, fracción I); las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal, con excepción de las que se refieran a la designación, adscripción, y remoción de jueces y magistrados (artículo 100, párrafo octavo) y las decisiones del Congreso de la Unión para la suspensión o destitución de servidores públicos (artículos 110 y 111).

A la luz de la tesis de jurisprudencia 87, página 145, comunes al Pleno y a las

Salas, Apéndice publicado en 1975, se determinó por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el juicio de amparo es improcedente contra decisiones de carácter político, por considerar que no se violan garantías individuales.

Por cuanto hace al amparo contra leyes o actos de autoridad federales o locales por invasión de esfera de competencia. Este sector se encuentra regulado por las fracciones II y III, del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también ha sido calificado como "amparo soberanía" por un sector significativo de la doctrina.

Para algunos teóricos esta parte del juicio de amparo ha perdido su eficacia práctica en virtud de que se promueve en escasas ocasiones, en virtud de el principio de legalidad establecido por el artículo 16 de la carta federal, relativo al criterio de competencia que debe gozar la emisión de todo acto de autoridad, y en consecuencia cuando una ley o acto de autoridad federal invade la autonomía de una entidad federativa o viceversa, debe considerarse que proviene de autoridad incompetente, con lo cual se infringen, "garantías individuales", y por ello queda comprendido dentro de lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 constitucional.

Resulta pertinente subrayar que no existe duda respecto a la procedencia del amparo por violaciones a los derechos sociales, pues este medio de defensa constitucional, es admisible contra toda ley o acto de cualquier autoridad, federal o local, que viole cualquier tipo de derechos de los habitantes del país, ya sean individuales, sociales, constitucionales o de carácter ordinario.

El juicio de amparo como un proyecto original, como medio de protección de los derechos humanos contra leyes y actos de autoridad ha trascendido a otros ordenamientos latinoamericanos, al grado tal que por la influencia de los doctrinarios mexicanos, el derecho de amparo se ha consagrado en el artículo XVIII de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y ha sido contemplado en los artículos 20, inciso 3, del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por su parte otro de los artículos que contempla el juicio de amparo, es el identificado como artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y dada su importancia procederemos a su estudio en función de las fracciones que lo integran:

La fracción I, contiene el principio relativo a que el juicio de amparo solo puede promoverse por la parte agraviada, y su significación ha sido en el sentido de que este medio de defensa constitucional, solo se puede intentar por el afectado y no por una acción popular, considerando como afectado en términos del artículo 4º de la Ley de Amparo y los diversos criterios de jurisprudencia, aquel a quien perjudique la ley o acto reclamado de manera inmediata y directa, es decir, que el amparo no procede si se trata de un agravio indirecto o si se reclaman actos futuros que no sean inminentes.

La fracción II, del artículo en análisis, contempla dos principios; el relativo a los

efectos de la sentencia y el relativo a la suplencia de la deficiencia de la queja.

El primero de los principios en estudio, incorpora la llamada "formula Otero" , inclusive emplea la frase "individuos particulares", y al consagrar la Constitución vigente derechos de carácter social, se ha considerado que resulta ser más adecuada la redacción del artículo 76 de la ley de Amparo, que amplía el texto constitucional, cuando se refiere: "Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo solo se ocuparan de los individuos particulares o de las personas morales, privadas y oficiales, que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

Con relación a la llamada suplencia de la queja, su regulación se encuentra en la citada fracción II, y se refiere a la facultad otorgada a los jueces de amparo para corregir los defectos en que hubiesen incurrido las partes, pretendiendo la igualdad real de las partes en el proceso del amparo. Paulatinamente se fueron incorporando materias y supuestos al caso de procedencia de la suplencia de la queja, hasta conseguir mediante reforma del 20 de marzo de 1986, la extensión genérica de esta institución a todas las materias y con una mejor técnica jurídica se adoptó un solo precepto para unificar las anteriores disposiciones , sustituyéndolas con una de carácter genérico que reservó a la Ley de Amparo los dispuestos específicos de dicha institución.

Mediante la adición del artículo 76 bis, a la Ley de Amparo se establecieron los supuestos de la suplencia, respecto a leyes inconstitucionales, así como en las materias penal (cuya procedencia surge ante la ausencia de conceptos de violación o agravios del procesado), social, agraria y laboral, los menores e incapacitados; y finalmente , se extendió a las restantes materias , cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa, con ello se ha incorporar el principio conocido como **iura novit curia**, que significa que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen correctamente, ya que no puede permanecer impassible ante la evidencia de una grave violación en contra de una de las partes, que generalmente es la más débil dentro del proceso ordinario.

Las fracciones III, inciso a) V, VI y IX, establecen los lineamientos esenciales del juicio de amparo contra sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al proceso, el que se tramita en vía uni-instancia denominado como "amparo directo." Se dispone en las referidas fracciones que el juicio de amparo promovido contra sentencias y resoluciones que pongan fin al juicio, pronunciadas por los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo, solo pueden interponerse si aquellas tienen el carácter de definitivo, es decir, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el cual puedan ser modificadas o revocadas, debe presentarse de manera inmediata, por conducto del juez o tribunal que pronuncio el fallo o la resolución impugnada.

La materia del amparo directo, ha evolucionado considerablemente en razón de competencia, resultando las reformas más recientes, las experimentadas en julio de 1987, publicadas hasta el 10 de agosto del mismo año, por virtud de las cuales se atribuyo a la Suprema Corte el conocimiento y resolución , de manera predominante, de los asuntos en los cuales se plantearon cuestiones estrictas de constitucionalidad, y los restantes, es decir,

aquellos en los cuales se discuten problemas de legalidad y particularmente los promovidos contra sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio (directos), se encomiendan a los Tribunales Colegiados de Circuito, salvo los casos en los cuales el más alto tribunal de la Republica ejerce su facultad de atracción.

De igual manera las referidas reformas, apoyaron la ampliación de la procedencia del juicio de amparo directo no solo a las sentencias definitivas o laudos, sino aquellas resoluciones judiciales que ponen fin al juicio, que anteriormente se impugnaban indebidamente mediante el juicio de amparo indirecto. De igual manera y con relación a ambos supuestos de procedencia, mediante el juicio de amparo directo pueden alegarse las llamadas violaciones procesales, siempre que estas afecten las defensas del promovente y trasciendan al resultado de la resolución respectiva.

En la materia civil, excluyendo las materias de estado civil, o que afecten el orden y la estabilidad de la familia, las violaciones procesales reclamadas en el amparo deben impugnarse previamente en el curso del procedimiento ordinario, mediante los recursos establecidos por la ley respectiva , e invocarse como agravios en la apelación.

Finalmente la fracción IX establece que las resoluciones en materia de amparo directo que pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, no admiten recursos, salvo en los casos que versen sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, y en estos dos últimos supuestos ese puede impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la interposición del recurso de Revisión, que se debe limitar a cuestiones puramente constitucionales, al tratarse de un problema de constitucionalidad. Incorporando mediante las reformas publicadas el 11 de junio de 1999, los criterios de importancia y trascendencia, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación revise la resolución que verse sobre los aspectos de exclusión, otorgando una facultad discrecional a la Corte para aceptar o rechazar las peticiones de revisión de asuntos provenientes del juicio de amparo uni-instancial.

Las fracciones III, incisos b y c, VII y VIII, contiene las bases del juicio de amparo indirecto, conocido como forma procesal de doble instancia; y es aquel que se interpone contra resoluciones judiciales que no tienen el carácter de sentencias definitivas, decisiones que pongan fin al proceso ordinario, que se dictan en el juicio o fuera de el, después de concluido este o que afecte a personas extrañas; en todos los supuestos siempre que estas resoluciones tengan efectos decisivos en el proceso; y también respecto de la impugnación en forma inmediata de disposiciones de carácter legislativo, o actos de la administración activa que no puedan combatirse ante tribunales judiciales o administrativos.

El procedimiento establecido en este proceso de amparo indirecto, se inicia mediante la presentación de la demanda ante el juez de distrito cuya competencia se actualiza en función del lugar en el que el acto reclamado se trate de ejecutar o se ejecute. Su tramitación es concentrada, limitándose al informe de la autoridad responsable, el cual recibe el nombre de informe justificado, la audiencia se fija en el mismo auto que se pide el informe y cuya denominación se conoce bajo el nombre de

audiencia constitucional, la cual comprende la fase de pruebas, alegatos y sentencia (en teoría).

Las sentencias dictadas por los jueces de distrito o por los unitarios de circuito, pueden ser impugnadas por la parte agraviada mediante la interposición del recurso de revisión, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación o ante los tribunales Colegiados de circuito.

La competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del citado recurso de revisión se encuentra establecido en la fracción VIII del artículo 107 Constitucional y a la cual solo le corresponde el conocimiento, de los juicios de amparo promovidos contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la republica y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de las entidades federativas, siempre que dicha impugnación se promueva por estimar el recurrente que los ordenamientos reclamados son directamente inconstitucionales y cuyo argumento subsista en el propio recurso de revisión. Otro de los supuestos del recurso de revisión en contra de los fallos de los jueces de distrito, es el relativo a los supuestos consagrados en las fracciones II y III del artículo 103, Constitucional y que se refiere al promovido por los particulares afectados por leyes o actos de autoridad federal que invadan la autonomía de los estados y el Distrito Federal o por los de estos últimos, cuando afecten la esfera federal. Este ultimo supuesto como ya se anoto en líneas anteriores ha perdido paulatinamente su eficacia practica y se hace valer esporádicamente por las razones ya anotadas en párrafos anteriores.

En todos aquellos casos no previstos en los presupuestos anteriores, el conocimiento de la revisión corresponde a los tribunales Colegiados de circuito, retomando el criterio residual y cuyas resoluciones por regla general no admiten impugnación alguna. Como excepción a la regla de competencia anteriores la revisión de doble grado atribuible a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo los supuestos de impugnación de ordenamientos inconstitucionales en sentido estricto o de invasión reciproca de las esferas competenciales federal y local, reservando a la Corte la facultad de atracción, respecto de los juicios de amparo cuyo conocimiento corresponda originariamente a los Tribunales Colegiados, y cuya facultad puede ejercer o a petición fundada del tribunal Colegiado o del Procurador General de la Republica, debido al interés y trascendencia.

Las fracciones X y XI del artículo 107 de la Constitución federal, se refieren a las bases de la institución denominada providencia precautoria o cautelar del juicio de amparo, que se conoce bajo el nombre de suspensión del acto reclamado, por virtud de que en la mayoría de los casos, los efectos del otorgamiento de esta medida, de los casos se traduce en la paralización de los actos de autoridad que se reclaman, y que en ocasiones, cuando resulta necesario de la situación preexistente, con el objeto de conservar la materia del juicio constitucional, y evitar perjuicios graves o irreparables al quejoso. La suspensión doctrinalmente se encuentra dividida en dos supuestos; la medida cautelar en el amparo bi-instancial, que se tramita en primer grado ante el juez de distrito, y en segundo ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponde, los cuales a efecto de decidir sobre la providencia respectiva, deben atender a la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado, o el tercero perjudicado con su ejecución o suspensión; así como el interés

publico. El mismo precepto establece que la medida cautelar solo surte efecto mediante el otorgamiento de garantías, de acuerdo con el monto de la gravedad de los daños y perjuicios; en el caso de las sentencias definitivas impugnadas en vía de amparo uninstancial, debe solicitarse ante el juez o tribunal que dicto el fallo, quien resolverá sobre la misma con criterios similares a los establecidos para la medida cautelar en el amparo de doble instancia. La resolución del juez o tribunal de la causa puede impugnarse por medio del recurso de queja según lo dispuesto por el artículo 95 fracción IV de la ley de Amparo.

La fracción XII del artículo 107 Constitucional, se refiere a los principios esenciales de la participación de los tribunales y los jueces locales en el conocimiento del juicio de amparo.

Se regula el principio de la jurisdicción concurrente la que confiere al promovente la alternativa de acudir ante el juez de amparo o bien dirigirse al superior a quien se atribuye la violación. Solo procede en los supuestos de la aplicación del artículo 20 (derechos del acusado en el proceso penal), 16 y 19 también, respecto de la materia penal, en materia de la orden judicial de aprehensión, del auto de formal prisión o sujeción a proceso. La segunda institución se ha denominado jurisdicción auxiliar y opera en los casos de urgencia de petición de amparo, cuando en el lugar en el que se ejecutan o traten de ejecutar los actos violatorios no reside un juez de distrito y se regulan dichos supuestos por los artículos 38, 40 y 144 de la ley de Amparo cuando se reclamen actos que pongan en peligro la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento judicial, deportación o destierro y los prohibidos por el artículo 22 Constitucional (habeas corpus) o cuando dichos actos afecten derechos colectivos agrarios.

A través de esta última colaboración, el juez local recibe la demanda y ordena la suspensión inmediata de los actos reclamados a la autoridad a la cual se atribuyen, enviando el expediente al juez de distrito o tribunal unitario competente para la continuación del juicio con lo cual se pretende evitar que se consumen de manera irreparable los propios supuestos de procedencia detallados en el párrafo que antecede.

La fracción XIII del artículo 107 de la Constitución federal se introdujo en las reformas de 1951, con la finalidad de unificar las tesis de los tribunales Colegiados de Circuito, así como para el caso de la contradicción de estas, y también para los casos de las salas de la Suprema Corte, al establecer lineamientos para denunciar la contradicción de tesis para que el pleno resuelva en caso de contradicción de tesis de salas o respecto de las tesis sustentadas por tribunales colegiados, caso en el cual también puede conocer la Sala respectiva, las resoluciones que se dicten en el caso de contradicción tiene efectos de observancia obligatoria, pero en nada altera en los casos en los que se hubiera resuelto emitido el criterio que se estime contradictorio.

La fracción XIV se refiere al sobreseimiento por inactividad procesal, que en modificaciones de 1967 ha producido su combinación con la figura jurídico procesal conocida como caducidad de instancia. De acuerdo con el artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo en vigor, que reglamenta la fracción XIV del artículo 107 Constitucional que dispone en esencia que el plazo procesal para que opere las figuras de caducidad y sobreseimiento por inactividad lo es de trescientos días naturales.

La fracción XV del artículo 107 se refiere a la intervención del Procurador General de la Republica o del agente del ministerio publico que se designe como parte en todos los procesos de amparo pero puede abstenerse de intervenir en ellos cuando el caso de que se trate a su juicio, carezca de interés publico, introduciendo mediante reformas a la fracción IV del artículo quinto de la ley de amparo la facultad conferida a este órgano de representación social la facultad de interponer recursos. Y la cual se perfecciono nuevamente en diciembre de 1983 para precisar las dos funciones del Ministerio Publico en el Amparo, la pronta y expedita administración de Justicia y en su calidad de parte el de representación de los intereses sociales.

La fracción XVI se refiere al caso de la rebeldía de la autoridad respecto de la cual se otorga el amparo, a efecto de cumplir con el fallo protector en virtud de que se insiste en la repetición del acto reclamado o se trate de eludir la sentencia del tribunal federal. En esta situación se produjo una reforma Constitucional de diciembre de 1994 que suavizo el criterio drástico de la facultad que se confería al juez de distrito para que juzgara previa separación del cargo del funcionario renuente, realizando una distinción entre cumplimiento excusable e inexcusable de la autoridad responsable. Cuando el cumplimiento es inexcusable, a juicio de la Suprema Corte procede inmediatamente la destitución y la consignación; si el incumplimiento es excusable la Corte requerirá a la autoridad responsable y le fijara un plazo prudente para el cumplimiento de la sentencia de amparo. En caso de nuevo incumplimiento se aplicara la sanción mencionada.

De acuerdo con la ley de amparo artículo 104 a 113 se establece el procedimiento de ejecución forzosa del fallo que otorga el amparo, la destitución de la autoridad rebelde debe decretarla el pleno de la suprema Corte de Justicia, para consignarla después a un juez federal; pero cuando dicha autoridad tenga inmunidad Constitucional, la resolución del pleno y las constancias necesarias deben enviarse a los órganos competentes, para suspender dicha inmunidad o destituir al funcionario respectivo a fin de que pueda ser consignado al juez de distrito que corresponda. En igual sanción incurre de acuerdo con la fracciona XVII del artículo 107 Constitucional, la autoridad responsable que no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza insuficiente o ilusoria y en tal supuesto procede la responsabilidad civil.

Con relaciona a la ejecución de la sentencia de amparo la fracciona XVI prevé la posibilidad prevista en el artículo 106 de la ley de amparo del cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que el acto lo permita.

4.2.2 Atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

...fundamentalmente al control de la constitucionalidad y a fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, cuya observancia atañe al interés superior de la Nación, evitando que la actuación de los poderes se aparte de la norma superior, contribuyendo así a mantener la solidez del régimen político del país, que depende del cumplimiento de la Ley Fundamental que lo establece...

Exposición de Motivos de las reformas Constitucionales del 21 de abril de 1987.

Consideramos pertinente realizar un breve, repaso con relación a las reformas constitucionales acaecidas durante los años de 1988, 1994, 1996 y 1999, pues estas tuvieron una indudable repercusión en la integración y el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues transformaron la estructura del Poder Judicial de la Federación, en aspectos relativos a su administración y a la impartición de Justicia electoral.

Algunos antecedentes que resulta pertinente mencionar, son los relativos a el numero de los miembros que deberían integrar la Corte, pues el 20 de agosto de 1928, se experimento una reforma al contenido del artículo 94 de la Constitución Federal, consistente en el incremento de los Ministros de la Corte, de 11 a 16 y empezaron a sesionar en Pleno y en tres Salas. Siguiendo el criterio popular de que "dos cabezas piensan mejor que una", en 1934 el numero de ministros se modifico de 16 a 21 y se agrego una Sala.

Un dato histórico de relevancia, resulta el acontecido el 21 de diciembre de 1944, fecha en la que el Presidente en funciones Manuel Ávila Camacho, envió un proyecto de reformas al artículo 107 de la Constitución Federal, y que resulto ser aprobado por las Cámaras pero no por las legislaturas de los Estados, en virtud de la oposición de la propia Corte a las reformas propuestas, que pretendían depositar en el Congreso la facultad de determinar la competencia de los tribunales federales, entre los que se encontraba, la propia Suprema Corte. Resultando destacable en dicho proyecto el aspecto relativo a que el máximo Tribunal conociera de los juicios de amparo en los que se controvirtiera la Constitucionalidad de una ley federal o local, así como cuando se reclamara la violación directa de un precepto Constitucional.

Por su parte el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, experimento una reforma en 1951, al determinarse la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito, dividiendo el conocimiento de los juicios de amparo entre estos órganos de nueva creación y la propia Suprema Corte de Justicia. Pero dado el rezago en el conocimiento y resolución de los asuntos se consideró necesario incrementar

el número de ministros de 21 a 26, nombrando a cinco ministro supernumerarios que integraron el Pleno hasta el año de 1967, derivado de una nueva reforma.

La ley Organica del Poder Judicial Federal, experimento una importante reforma el 31 de diciembre de 1957, tomando en consideración que se hizo posible que el Pleno de la Corte conociera de los amparos contra la inconstitucionalidad de las leyes, cuya competencia anterior se reservaba a las Salas.

Otra de las propuestas que no prosperaron, fue la sostenida por el senador Rodolfo Brena Torres, quien presento una reforma ante el Congreso en el año de 1959, que proponía la reducción en el numero de ministros de 26 a 11 y que su principal competencia consistiera en que se avocara al conocimiento y resolución de los juicios de amparo que se promovieran contra la inconstitucionalidad de leyes, reservando los relativos a la legalidad de los actos de autoridad a los Tribunales Colegiados de Circuito.

En el año de 1968 se dio una nueva reforma a la Ley Organica del Poder Judicial Federal, consistente en otorgar competencia a la Segunda Sala para conocer de asuntos de importancia trascendente para el interés nacional, que antes correspondían a los Tribunales Colegiados de Circuito. Incrementando el numero de estos últimos y las Salas de la Corte inician su competencia relativa al conocimiento de asuntos que versaban sobre la inconstitucionalidad de leyes basadas en la Jurisprudencia del Pleno al respecto.

La reforma de 1988, ha sido considerada por algunos como un paso histórico que transmutó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal especializado en conocer asuntos de constitucionalidad, al reformarse paralelamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma se plasmo, "que había llegado el momento de que la Corte se convirtiera en un verdadero Tribunal Constitucional"¹⁹⁵. Un aspecto destacado de la reforma, se hizo consistir en que se monopolizo la competencia del control de la legalidad, depositándolo como una atribución exclusiva de los Tribunales Colegiados de Circuito, reservándose a la Corte la facultad de *"dedicarse preferentemente a la interpretación definitiva de la Constitución"* .

Las reformas de 1988, se interpretaron como la necesidad de descentralizar la justicia federal, buscando el abatimiento del rezago de la resolución de asuntos cuyo conocimiento había recaído en la Corte.

Por su parte se añadió un párrafo sexto al artículo 94 de la Constitución Federal, facultando al Pleno para emitir acuerdos generales para lograr mayor celeridad en la impartición de justicia, basados en una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos de competencia de la Corte. La finalidad de este sistema se hizo consistir, en que independientemente de que las Salas se encontraran especializadas por materia, compartieran competencia con el Pleno para avocarse a resolver cuestiones de constitucionalidad.

¹⁹⁵ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 21 de abril de 1987. La reforma entro en vigor el 15 de enero de 1988.

Se adiciono un párrafo al final de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Federal, para otorgar a la Corte la facultad de atraer a su conocimiento, de oficio o a petición fundada del Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente o del Procurador General de la Republica, amparos directos cuyo conocimiento correspondiera originariamente a los Tribunales Colegiados de Circuito, dada su importancia y trascendencia para ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior, en virtud de que en forma originaria los Tribunales Colegiados de Circuito conocerían de problemas de constitucionalidad respecto de reglamentos autónomos y municipales, y de actos concretos de autoridad, siempre que no se actualizaran los supuestos de los incisos a) y b) de la fracción V del artículo 107 Constitucional. Derivado de la reforma, la Corte podría, si la carga de su trabajo se lo permitiera, atraer a su conocimiento, esos asuntos de constitucionalidad.

Las reformas experimentadas en países extranjeros, consideramos ha sido una constante inspiradora en las reformas experimentadas en los diversos ordenamientos que regulan a nuestro máximo Tribunal, y en el año de 1994, se busco consolidar el carácter de la llamada "jurisdicción constitucional especializada", al pretender modificar la integración, competencia y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, buscando como objetivo el consolidar el principio de Supremacía Constitucional.

Estas reformas se destacaron por tres de sus logros fundamentales; la creación del Consejo de la Judicatura Federal; la redistribución de las facultades jurisdiccionales y no jurisdiccionales que detentaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de otros órganos del Poder Judicial de la Federación y, por ultimo, la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

La necesidad de facilitar la deliberación colectiva entre los miembros de la Corte, genero la reducción en el numero de ministros de 21 a 11, tal y como se proyecto en la Constitución original de 1917, con lo que se busco, según lo expresado en la exposición de motivos, *"el asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitiendo la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo"*¹⁹⁶

El tiempo de duración del encargo se fijo en quince años y no en forma vitalicia, y su sustitución se daría en forma escalonada.

La reducción en el numero de ministros, trajo consigo la disminución de las Salas de cuatro a dos, pues anterior a la reforma; la Primera Sala se ocupaba del conocimiento de la materia Penal, la Segunda Sala de la materia Civil, la Tercera Sala de la materia Administrativa y la Cuarta de la Laboral, con motivo de las reformas la Primera Sala Conoce de las materias penal y civil, en cuanto que la segundan se encarga del conocimiento y resolución de las materias administrativa y laboral, cada una de las Salas se encuentra integrada por cinco ministros y el presidente de la Corte no integra ninguna de las Salas.

¹⁹⁶ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de diciembre de 1994.

Con motivo del incremento considerable de jueces y magistrados, para el año de 1994, se crea el Consejo de la Judicatura Federal, como el órgano encargado de , administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los miembros que integran el Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral. Dicho órgano también se encarga de las tareas de nombramiento, adscripción y re-adscripción de los titulares de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal, con la salvedad ya mencionada. La creación de este organismo, consideramos obedece a una razón mas poderosa que hemos venido abordando a lo largo de este trabajo de investigación y que se conoce como la necesidad de establecer órganos y mecanismos de control del poder, en este caso un órgano cuyo control es intra orgánico. Necesidad que se gesta desde el seno de este órgano abstracto depositario de la función jurisdiccional, siguiendo la línea trazada en capítulos anteriores, relativos a distribución funcional del poder.

La reforma que sufrió el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue de trascendencia indiscutible, pues se atribuyeron facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las Controversias Constitucionales y se previo que un porcentaje de las Cámaras legislativas plantearan, solo ante la Corte, la inconstitucionalidad de leyes mediante una acción abstracta.

La figura jurídica de las llamadas controversias constitucionales, se ha considerado por la Corte como un proceso cuyo fin primordial, consiste en garantizar la vigencia del principio de la división de poderes, y al reformar el artículo 105, el artículo incluyo en su redacción a los municipios y al Distrito Federal como sujetos legitimados para promover una controversia constitucional.

Por su parte, la acción de inconstitucionalidad, ha sido expuesta en función de sus orígenes, y así se parte de la Constitución Austriaca, la cual fue retomada por Mariano Otero, en el Acta de Reformas de 1847, y si bien, esta no tuvo vigencia, si se contempla como uno de los antecedentes mas notables en nuestro país. Se consideran acciones de naturaleza procedimental, pues la Corte se encuentra en aptitud de declarar con efectos generales, la inconstitucionalidad de una ley. Se considera una acción "abstracta", pues busca garantizar la aplicación de la Constitución y con ello se logra la certeza del orden público, lo que justifica que no sea necesario un agravio un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento; y a ello obedece el criterio de la legitimación para promoverlas, respecto de un porcentaje de las Cámaras de Diputados y Senadores, de los órganos legislativos estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral y el Procurador General de la Republica.

Las acciones de inconstitucionalidad, instituyen una competencia típica de los tribunales constitucionales, plasmadas en la ley fundamental, constituyen un medio de control para remediar cualquier posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución.

La mayoría de los tratadistas al abordar las figuras jurídicas, denominadas controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, fijan como punto de partida que ambas constituyen medios de control constitucional, distinguiéndolas entre sí, en

virtud de que la controversia constitucional tienen como objetivo ulterior el apuntalar el principio de división de poderes, y en tales términos no resulta ajeno que su ámbito de acción y protección comprenda la parte Orgánica de la Constitución. La acción de inconstitucionalidad, por su parte, tiene como radio de control la defensa integral de la Constitución.

Resulta inoportuno profundizar en estos medios de control, ya que serán objeto de análisis en tópicos subsecuentes.

Otra de las Reformas importantes, fue la experimentada en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tuvo por objetivo, el idear un medio eficaz y flexible para asegurar el cumplimiento de las sentencias de amparo, ello con una finalidad profunda al constituir otro medio de control, que expuso la necesidad de demostrar la importancia y alcance de los medios de protección constitucionales.

El 22 de agosto de 1996, y con el propósito de lograr un sistema integral de justicia en materia electoral, se introdujeron nuevas reformas al texto constitucional, proporcionando un medio de control de la materia electoral en específico, para lo cual se agregó un párrafo a la fracción II del artículo 105 Constitucional, que definía a las acciones de inconstitucionalidad, como única vía, “para plantear la no conformidad con las leyes electorales respecto de la Constitución.”¹⁹⁷

Otra de las importantes aportaciones de la reforma en comento, lo constituye la incorporación del Tribunal Federal Electoral, al Poder Judicial de la Federación, convirtiéndose con ello en la autoridad jerárquicamente superior de dicha materia, no concediéndose competencia en tratándose de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por leyes electorales, pues dicha competencia la reservó la Corte.

Resulta importante subrayar que si bien el Tribunal Electoral tiene como competencia el revisar la constitucionalidad “de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales”, también lo es que la Sala Superior del Tribunal Electoral, si participa, en la emisión de criterios u opiniones que de acuerdo a el párrafo segundo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando este le es solicitado por el Ministro instructor, en los casos de conocimiento y resolución de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales.

Finalmente se encuentra como aportación de estas reformas, la competencia otorgada al Tribunal Electoral para conocer del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.*

Para gran parte de los especialistas en la materia Constitucional, las reformas que

¹⁹⁷ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 26 de julio de 1996.

*La redacción de este artículo Constitucional sufrió una reforma y adición, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 13 de Noviembre del 2007, Vid apartado ANEXOS.

efectivamente marcaron el parte aguas en incorporar a la Corte en el Derecho Constitucional contemporáneo y vanguardista, lo fueron las acaecidas en 1999, durante el mandato presidencial del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, las cuales otorgaron una conversión radical a la Suprema Corte de Justicia en un Tribunal Constitucional. A efecto de que la Corte estuviera en posibilidad de decir que de asuntos conocería y cuales serían enviados a los Tribunales Colegiados de Circuito, se modificó el párrafo séptimo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma la fracción IX del artículo 107 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, experimentó una reforma, para que el Pleno de la Suprema Corte, pudiera conocer de la revisión en amparo directo cuando las resoluciones pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito decidieran sobre la inconstitucionalidad de una ley o establecieran la interpretación directa de un precepto constitucional. Esta facultad se asemeja a una facultad similar con que cuenta la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos de América, denominada "writ of certiorari", que constituye el medio principal por el que llega un asunto a la Suprema Corte Norteamericana. El llamado "certiorari", es concedido discrecionalmente, como ocurre con la revisión a que alude la fracción IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si a juicio de la Corte la revisión del amparo directo no entraña la fijación de un criterio importante o trascendente, el recurso no será admitido.

Esta atribución de funcionar en pleno, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no solo se ejerce en el caso de amparos directos. Si bien no hay disposición constitucional o legal alguna que le confiera competencia para conocer de la revisión de amparos indirectos, que es originaria de las Salas, la jurisprudencia ha hecho posible que el Pleno de la Corte también se pronuncie sobre la revisión de estos amparos tal y como fue sostenido en la tesis P./J.18/2000.

Las reformas en comento, sustentaron la expedición de varios acuerdos generales plenarios identificados como 4/2000, 5/2000 y 6/2000, destinados a establecer las bases de tramitación de los amparos directos, el envío de asuntos a los Tribunales Colegiados en amparos indirectos, y reglas para la remisión de asuntos de la competencia originaria del Pleno en Salas. Por su parte los acuerdos generales 9/2000 y 10/2000, referidos en el primer envío a la Sala de los amparos en revisión y los amparos directos de 1998 y años posteriores, cuya competencia original fuera del Pleno; por su parte, el 10/2000 se refirió a que, en el caso de impugnación de leyes locales, la competencia atribuida al Pleno pasaría a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Sin embargo cabe aclarar, que posteriormente los acuerdos 4/2000 y 10/2000, fueron abrogados por el diverso 5/2001, relativo a que los asuntos que el Pleno conservaría para su resolución y a los de su competencia originaria que enviaría a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito. Este acuerdo, para algunos doctrinarios, resulta particularmente importante, por que permite apreciar los esfuerzos de la Suprema Corte de Justicia para avocarse primordialmente a la salvaguarda de los derechos constitucionales, reduciendo el volumen de trabajo de los asuntos, y rescatando como función primordial el llamado "control constitucional de las leyes."

El 11 de abril del 2005, se aprobó el acuerdo 11/2005, relativo a la remisión de

asuntos a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer y resolver asuntos en los que se impugnen normas generales en materia tributaria.

Resulta oportuno abordar dentro del presente tema, los sistemas o cometidos jurídicos que emplea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para desarrollar su jurisprudencia que emite como Tribunal Constitucional, ya que si bien la Constitución Federal no contiene reglas de interpretación sobre sus propios preceptos, ello ha permitido dar una margen considerable para que la Corte, establezca su sentido y alcance a través de la fijación de la llamada Jurisprudencia, como una fuente de derecho derivada de la interpretación constitucional y legal, que con fuerza obligatoria crean determinados órganos judiciales, con facultades jurisdiccionales, al resolver los asuntos que le son sometidos a su conocimiento, con la finalidad de fijar el correcto sentido y alcance de las normas jurídicas y adecuar su contenido a la dinámica de la vida en sociedad, a fin de preservar la seguridad jurídica en las esferas pública y privada.

Los sistemas de interpretación jurídica empleados por la Corte, para crear lo que han denominado su Jurisprudencia Constitucional ha continuación se esquematizan.

Sistemas
De
Interpretación
Jurídica.

Lineal o gramatical.- *Se fundamenta en el sentido literal de las palabras con que esta redactada la Constitución.*

Sistemático o de interpretación armónica.- *Se refiere a determinar cual es el sentido y alcance de un precepto cuando éste es relacionado con otros preceptos del ordenamiento al que pertenece.*

Lógico.- *Constríne a interpretar la ley, conforme a la recta razón.*

De interpretación autentica.- *Pretende desentrañar el sentido de la norma mediante el descubrimiento de lo que el legislador deseaba al momento de redactarla.*

Causal-Teleológico.- *Obliga a tener en cuenta cuáles pudieron haber sido las causas y los fines que se tuvieron en mente para crear la disposición.*

Progresivo.- *Impone a recurrir al estudio comparativo de las condiciones jurídicas que prevalecían al expedirse la Constitución Política de 1917, en relación con las actuales.*

Genético-Teológico.- *Busca desentrañar cuales fueron las causas que motivaron reformas a la Constitución Federal.*

Para algunos Constitucionalistas se deben considerar las reformas antes señaladas, como aquellas que han permitido que la Corte se convierta tangiblemente en un Tribunal Constitucional, pues anteriores a la Reformas de 1987 se apreciaba en nuestro país un control difuso, sin embargo y con motivo de las Reformas ya precisadas, se supuso una aproximación hacia el modelo concentrado de control constitucional, ya que la Corte dejó de actuar como tribunal de Casación, depositando la competencia de la legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, reservándose el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad a través del amparo, instrumento que posteriormente se vio acompañado por las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, fortalecida en cuanto a la legitimación de sus promoventes y los supuestos para su procedencia.

Hacia 1994, se produjo el acercamiento de la Corte hacia el sistema concentrado de control constitucional, en virtud de la reducción del número de ministros y la incorporación de la acción de inconstitucionalidad a la Ley Suprema, sin que ello haya implicado la desaparición del difuso; tomando en consideración que si bien es cierto, la Corte al conocer de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, ejerce un control concentrado y abstracto en el caso de las acciones de inconstitucionalidad, instado por órganos políticos y que provocan sentencias que pueden tener efectos generales o "erga omnes", subsiste aún el control difuso a través del amparo, promovido por cualquier ciudadano afectado en sus garantías y cuya sentencia, acorde a la formula Otero, produce efectos Inter- partes.

Sin embargo, lo que se ha traducido en un gran avance, lo constituye la ampliación del número de los medios de control constitucional, que correlativamente han incentivado la intervención de la Corte en el desarrollo y preservación del Estado Federal Mexicano, la supremacía constitucional ha sido el eje rector de la intervención de la Corte.

Para una parte considerable de los doctrinarios contemporáneos, se debe considerar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional "sui generis", ya que cuenta con un contexto institucional y jurídico peculiarismo, pues si bien su sistema de gobierno no es parlamentario, nuestro país es un Estado Federal, con una forma democrática y republicana como sistema de gobierno, basado en una clara separación de funciones del poder constituido, y cuyas atribuciones deben ser ejercidas siempre acorde a las establecidas en la Constitución.

La regulación de la Constitución Federal y ordenamientos jurídicos, otorgan esta calidad práctica a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal y como se desprende del contenido de los artículos 94 y 98 de la Constitución Federal, del Título Segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de gran cantidad de los llamados Acuerdos generales que establecen reglas, para el desempeño competencial, óptimo.

Por otro lado la Corte, goza del monopolio "contencioso-constitucional", derivado de su competencia exclusiva para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, que la

facultan para declarar la invalidez de una norma general con efectos "erga omnes", lo que supone la desaparición de la norma impugnada del ordenamiento jurídico nacional. De igual manera se ha destacado el carácter trascendente de sus fallos al resolver controversias constitucionales o cuando realiza la interpretación definitiva de un precepto constitucional, tras atraer para su conocimiento amparos directos o indirectos, según sea el caso.

El requisito de designación de los miembros de la Corte, se cumple, tomando en consideración que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son nombrados por el Senado de entre los integrantes de una terna presentada por el presidente de la República, a la luz de lo dispuesto por el artículo 96 de la Constitución Federal. El número de integrantes de la Corte se encuentra dentro del número de la gran mayoría de los integrantes de los Tribunales Constitucionales, sumado al hecho de que no todos los miembros de la Corte son Jueces de carrera, lo que ha sido considerado como positivo, al momento de confrontar los argumentos técnico-jurídico con los que se resuelven los asuntos con repercusiones político-social de un fallo determinado.

Se ha planteado que la verdadera jurisdicción constitucional, solo se observa cuando se hace justicia con carácter de cosa juzgada y ello se pudiera justificar en el caso de nuestra Corte, cuando emite sentencias irrecurribles con efectos generales, que declaran la invalidez de una ley y su desaparición consiguiente del ordenamiento jurídico.

No obstante las razones expuestas, los doctrinarios que se encuentran en contra de considerar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un Tribunal Constitucional, sustentan su argumentación, en que la Corte no cumple el requisito de constituir una jurisdicción aislada del aparato jurisdiccional ordinario, lo que para la corriente a favor, no es trascendente ya que la trayectoria de nuestro máximo tribunal ha evidenciado su calidad de Corte de Justicia Constitucional como lo ha sostenido el insigne constitucionalista Héctor Fix- Zamudio al afirmar; " *...la creciente importancia de nuestra Suprema Corte de Justicia en la solución de conflictos constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad, las primeras reelaboradas y las segundas introducidas en las reformas constitucionales y legales de 1995, resulta innegable que nuestro máximo tribunal ha tenido una participación esencial en la consolidación del régimen plural que se inició con las modificaciones de 1977 ... y culminó en materia electoral en 1996, además del cambio de partido en la titularidad del Ejecutivo Federal en el año 2000...y en esa evolución ha tenido una intervención muy importante nuestra Suprema Corte de Justicia, que se ha convertido en un importante árbitro en los conflictos entre los órganos de poder del Estado.*"¹⁹⁸

¹⁹⁸ Fix-Zamudio Héctor. "El requisito del control de la constitucionalidad de un Estado democrático de Derecho. 100 Años de la Novena Época. Discursos. México, Agosto del 2005, páginas

4.2.2.1 Análisis del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

" ...cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior (todos los que integran el sistema federal) estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales proveniente de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o la disposición general. El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas. El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico, al ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto en nuestra Constitución."

Reforma al artículo 105 constitucional.

En congruencia con la dinámica de desarrollo que se ha venido realizando a lo largo del presente trabajo de investigación, en principio procederemos a la transcripción del artículo constitucional en desarrollo.

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

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
 - b) La Federación y un municipio;
 - c) El poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como

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

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 los menos ocho votos.

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

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrá ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes 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;
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de las leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigentes 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 única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

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

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

- III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la Republica, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de 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 que se refieren las fracciones I y II de éste artículo no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicaran, en lo conducente. Los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

La importancia que cobra este precepto en el tema de estudio, es fundamental ya que mediante este precepto, se establecen las atribuciones que Constitucionalmente son conferidas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el conocimiento de tres tipos de procesos así como su resolución en tres modalidades distintas; controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de aquellos procesos ordinarios en los

que la Federación sea parte y la propia Suprema Corte decida ejercer su facultad de atracción.

Debido a las peculiaridades de cada proceso, su estudio debe realizarse en forma autónoma.

Las Controversias Constitucionales; Son los procesos previstos en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por virtud de los cuales se permite al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la resolución de los conflictos surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o principio de división de poderes, en tal virtud, se establecen determinaciones de las cuestiones de constitucionalidad. La cuestión fundamental de las controversias constitucionales, radica en la dilucidación de atribuciones entre órganos del estado, mediante el reconocimiento final de ellas entre órganos y la correspondiente declaración de invalidez de los actos o normas sometidos a disputa.

Las competencias o facultades adscritas a determinados órganos, pueden ser explicadas desde un punto de vista horizontal en lo concerniente a los órganos que conforman un mismo orden jurídico, y en tales términos es posible encontrar conflictos entre órganos que cotidianamente debieran individualizar las normas propias de cada uno de ellos; los conflictos que surgen desde la perspectiva vertical se encuentra contemplada como aquella que se gesta entre los diversos ordenes jurídicos, o entre los órganos de diversos ordenes jurídicos.

El artículo 40 de la Constitución como ya fue analizado, en capítulos anteriores, define al estado mexicano como federal, esto es se establece un orden compuesto por normas validas para todo el territorio nacional, y por normas cuyo ámbito espacial se reduce a ciertas porciones del mismo, al primer tipo de orden se le denomina federal, a los segundos locales, que se encuentran integrados por estatales, del Distrito Federal y municipales.

Si bien quedo abordado en forma profunda el desarrollo del artículo 40 de la Constitución, resulta pertinente retomarlo para el desarrollo del presente tópico, tomando en consideración que precisamente el contenido del precepto en cita establece las bases para la comprensión de las llamadas controversias constitucionales, y en tales términos se han identificado ciertas funciones como específicas del orden total mexicano, es decir, de aquel que justamente por determinar la valides del resto de los ordenes jurídicos identificados, simultáneamente satisface dos condiciones: una, ser de jerarquía superior al resto de esos ordenes jurídicos, y dos, establecer las condiciones de unidad entre todos los ordenes jurídicos precisados. La razón de existencia de este orden constitucional o total, se basa en dos tipos de determinaciones; una de carácter negativo, tomando en cuenta que algunas funciones normativas presentes en nuestro orden jurídico, no pueden ser asignadas al orden federal o a los locales, pues ello determinaría la superioridad jerárquica de esos ordenes sobre los restantes, y una consideración de carácter positivo derivada de las circunstancia de que el ejercicio de esas funciones lleva implícita la modificación del propio texto constitucional.

Las razones por virtud de la cual la Suprema Corte de justicia de la Nación,

mediante la resolución de las controversias constitucionales rescata la importancia del orden constitucional, se sustenta en; que mediante ellas se garantiza la regularidad de las normas y actos de las autoridades federales o locales, respecto de la Constitución, dotando de la aptitud a la Corte para mantener la regularidad de una pluralidad de normas y actos en observancia estricta de la Constitución y cuando no logrando este tipo de control de regularidad porque pueden resolverse disputas entre ordenes distintos o entre los organismos pertenecientes a ordenes inferiores al constitucional.

Las actuaciones de la Suprema Corte en fechas recientes, que han ventilado controversias constitucionales, han establecido, en forma indubitable que el fin esencial de las controversias es la distribución de competencias en estricto respecto del orden constitucional.

Vinculado al contenido del artículo 40 se establece el análisis de los artículos 42 y 43 todos de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y por virtud de los cuales se establece que el sistema federal mexicano, comprende un orden valido en la totalidad del territorio y una pluralidad de ordenes validos en cada uno de los territorios que corresponden a la entidades federativas, y al Distrito Federal.

Los criterios para diferenciar el orden federal de los ordenes locales, se fundamenta en dos principios; cuando estemos frente a normas que valgan para todo el territorio nacional y no constituyan los criterios de valides de las normas de otros ordenes jurídicos, se tratara de normas de orden federal; y el segundo que se actualiza para el supuesto de que cuando estemos frente a normas que valgan solo para determinadas porciones territoriales y que a su vez no constituyan criterios de valides de las normas que valen en otras porciones del territorio, ni respecto de las normas federales, se estará en presencia de normas de carácter local, criterio que debe ser completado e interpretado acorde a las disposiciones de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, como resulta la regla contenida en el artículo 124 Constitucional; pues dicho precepto simultáneamente establece mecanismos de asignación de las competencias del orden federal y de los ordenes locales, dentro de las primeras se encuentra lo que conceptualizamos en los cuadros de competencias como facultades explicitas y en el segundo caso partiendo de la asignación de tipo residual.

Siguiendo con la explicación de los ordenes locales, es evidente que la Constitución utiliza el criterio residual plasmado en el artículo 124. así, la mayor parte de las facultades que corresponden a sus órganos pueden identificarse en un sentido negativo, al ser aquellas facultades que no pueden llevar a cabo los órganos federales o la federación; así mismo porque son aquellas que de un modo expreso les esta conferida en la Constitución. Sabemos que el tema relativo al Distrito Federal resulta ser un tanto sui generis, pues el sistema de asignación de competencias es distinto al de la federación y los Estados.

Resultaria tediosos el aboradar temas ya tratados en los capitulos anteriores por lo que nos enfocaremos al desarrollo del artículo 105 constitucional.

En forma concluyente se ha mencionado que la Constitución prevé en materia de división de poderes lo siguiente:

- a) Los órganos estatales únicamente pueden realizar las funciones que les confiera el orden jurídico, de ahí que se reduzca en un gran principio de legalidad.
- b) Diversos órganos pueden cumplir funciones normativas de carácter legislativo, ejecutivo o judicial.
- c) Las funciones normativas que realicen esos órganos pueden adscribirse a los diferentes ordenes que constituyen nuestro sistema federal.

En los términos anteriores, las controversias son un medio eficaz para que diversos órganos estatales estén en aptitud de defender su esfera competencial frente a otros órganos del mismo o de distinto orden normativo.

De acuerdo a los contenidos del sistemas federal y de el principio de división de poderes, las distintas funciones de creación normativa se encuentran descentralizadas en el orden jurídico mexicano entre diversos órganos pertenecientes a los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y Municipal. En cada caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o las normas de cada uno de los ordenes de que se trate, obligan, prohíben o facultan a los titulares de esos órganos a realizar una determinada conducta; y ello los obliga primero a identificar e interpretar la norma en la cual pretendan fundamentar su actuación, y en un segundo estadio crear las normas (generales o individuales) en las cuales quede plasmado su concreto acto de autoridad.

Existen factores que determinan los conflictos; la complejidad de los ordenes jurídicos, las integraciones partidistas que concurren en los diversos ordenes u órganos estatales. Dichos conflictos se pueden llegar a suscitar por la identificación, la interpretación o la creación normativa entre ellos. Independientemente del tipo de problema que se genere entre estos, existen diversas formas de remedios institucionales de solución de los conflictos; la vía política, genéricamente la vía jurídica.

Sin embargo y más allá de la raíz política de las controversias constitucionales, bajo la perspectiva institucional deben ser resueltas jurídicamente, y ello surge en función de los alcances de la legitimación del órgano de resolución y del sistema político del cual forma parte.

En tales términos resulta preponderante abordar el tema a profundidad, e iniciaremos por el proceso de creación del artículo 105 Constitucional en los términos en que se conoce actualmente; mediante iniciativa presentada por el entonces presidente de la Republica, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, el 05 de diciembre de 1994, al senado de la republica, se inicio un gran proyecto de reformas a varios artículos Constitucionales, entre ellos el artículo 105 constitucional.

La referida reforma se justifico; en la necesidad de consolidar a la Suprema Corte como un Tribunal Constitucional, para lo cual se afirmó:

..."exige otorgar mas 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... La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de 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. Al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales...”

En el apartado relativo a las controversias se apuntó a, que, la necesidad de alcanzar un renovado federalismo hacía necesario encontrar las vías necesarias para resolverlos conflictos que con la nueva dinámica se pudieran llegar a suscitar. Dicho sistema de solución de conflictos no solo debía darse respecto al sistema federal, sino con relación al sistema de división de poderes.

La creación del contenido del precepto actual, parte de la multicitada iniciativa de reformas constitucionales, presentada por el Presidente Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, a la Cámara de Senadores el 05 de Diciembre de 1994, se precisó que el sistema vigente hasta ese momento había provocado que el máximo Tribunal se pronunciara de manera inicial en una serie de conflictos en los que, en realidad, pueden no resultar afectados los intereses sustantivos de la Federación. Y con la finalidad de remediar esta situación, se propondría un sistema en el que, fundamentalmente, se describe el contenido de la actual fracción III, se habla de los procesos en que la Federación sea parte y que por sus características especiales así lo ameriten. En el dictamen de 16 de diciembre, rendido por las Comisiones del Legislativo Federal, se preservó el texto y redacción originalmente presentado por el Presidente de la República, sin embargo al discutirse el dictamen al día siguiente, se propuso una exclusiva modificación a fin de sustituir la expresión “características especiales” por la de “interés y trascendencia”, la cual fue aprobada en votación de esa misma sesión y así fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994.

Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, al ser objeto de un desarrollo individual y pormenorizado en temas específicos, preferimos reservarnos el abordarlos y profundizar en la llamada “facultad de atracción.”

La facultad de atracción ejercida por la Suprema Corte, tiene muy pocos referentes prácticos, sin embargo retomaremos los aspectos teóricos y prácticos más significativos. En primer término resulta preponderante dejar cimentado que aquello que va a atraerse es el recurso de apelación, pero lo esencial es la modalidad procesal a través de la cual es posible que la apelación llegue a ser del conocimiento de la Suprema Corte. La apelación aún en el caso de que sea atraída por la Suprema Corte, resulta ser un recurso ordinario que en nada se ve modificado por el hecho de que la Corte conozca de él. El punto de importancia radica en desarrollar la manera en que la Suprema Corte llega a conocer de ese Recurso Ordinario que, en principio tiene una distinta instancia de resolución, esto es, saber cómo es que llega a la modificación de la sede de resolución del conflicto.

Con relación a la legitimación del solicitante, la redacción de la fracción III del artículo 105 constitucional, establece; que el conocimiento de la apelación podrá darse a partir de la determinación que de oficio haga la Suprema Corte, a partir de la petición fundada realizada por el Procurador General de la República o el correspondiente Tribunal unitario de Circuito. Al remitirnos a la última parte de la fracción III de la Constitución y a

lo dispuesto en el Título Noveno de la Ley Orgánica, la facultad de ejercicio oficioso corresponde a las Salas, y no a los ministros, en términos de los artículos 15 y 141 de la Ley Orgánica. No obstante ello se ha determinado por la Corte que al ser extensibles de unos procesos constitucionales a otros los argumentos, no existe problema en que la solicitud de atracción pueda hacerse por uno solo de los ministros actuando, en principio, frente a la Sala de su adscripción.

La segunda modalidad de legitimación se refiere al Tribunal Unitario de Circuito, debiéndose entender por tal aquel al que deba corresponder el conocimiento de la apelación, a partir de la determinación tomada discrecionalmente por el magistrado titular (artículo 28 de la Ley Orgánica). Una tercer modalidad apunta al Procurador General de la Republica; al igual que acontece con la Sala es necesario identificar al sujeto final de tal atribución, ya que en términos del párrafo cuarto del apartado A, del artículo 102 constitucional y de los artículos 2 y 3 de la ley orgánica de la Procuraduría, el Procurador, intervendrá personalmente o por conducto de sus agentes en todos los negocios, en el que la Federación sea parte. Partiendo de esa amplia determinación, la interrogante consiste en que partiendo de esa fracción III, son los que ameritan la actuación del Procurador "tanto para efecto de solicitud, como para efectos de actuación dentro del proceso", o si pueden actuar los agentes. La respuesta surge atendiendo a lo previsto por el artículo 4º; relativo a las facultades delegables del Procurador, por virtud de las cuales se puede considerar que el o los agentes puedan participar en la formulación de la solicitud y en la tramitación, en tanto no se trate de una de las facultades que el primero deba ejercer personalmente.

La materia de la solicitud de atracción es suficientemente específica: el conocimiento de un recurso de apelación que primero, se encuentre debidamente sustanciado; la Federación hubiere sido parte y la primera instancia haya sido del conocimiento del juez de Distrito. La materia de la apelación es atendiendo en el aspecto civil al contenido de los artículos 123 y siguientes del Código Federal, esta prevista para combatir autos que decidan cuestiones relevantes al proceso, así como contra las resoluciones definitivas que a el recaigan; con relación a la materia penal, los artículos que la regulan son los artículos 363 y siguientes del Código Federal de Procedimientos Penales, prevén para combatir autos determinantes o sentencias. Sin embargo atendiendo a la redacción de la fracción III del artículo 105 pueden ser solo las sentencias, mientras que de considerar lo preceptuado en los artículos 141 a 143 de la Ley Orgánica parecería posible combatir un aspecto más amplio de las resoluciones.

Atendiendo a la resolución emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver la solicitud de facultad de atracción 2/2003, de fecha 08 de octubre del 2003 y que a continuación se transcribe:

"Si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en el mencionado precepto constitucional las resoluciones materia del recurso de apelación cuyo conocimiento puede atraer la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser sentencias que resuelvan el asunto en lo principal, también lo es que dicha materia puede estar constituida por cualquier auto, siempre y cuando la legislación secundaria le señale los mismos efectos que se le confieren a una sentencia, pues el hecho de que las codificaciones secundarias otorguen carácter terminal a ciertas resoluciones, obedece al principio rector que implica

no propiciar procedimientos interminables.”

Criterio que se esgrimió respecto de la materia penal, sin embargo por mayoría de razón ha sido aceptado para aplicarse a las restantes, mediante la satisfacción del requisito de llamado *“efecto equivalente”* .

Consideramos necesario dejar hasta aquí el tema de la redacción genérica del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para retomarlo a profundidad en los temas de la acción y control constitucional.

4.2.2.2 La ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez publicadas las reformas Constitucionales y específicamente la experimentada al artículo 105 constitucional, el 06 de abril de 1995, el entonces Presidente Zedillo, presentó al Senado la iniciativa de “Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional”, en la cual, entre otras muchas cuestiones, propuso un Libro Segundo a efecto de Reglamentar la fracción III, del artículo 105 constitucional. El dictamen del 10 de abril de 1995, formulado por las comisiones del Senado, valoró también la propuesta del Partido Acción Nacional, para el establecimiento de una Ley sobre procedimientos constitucionales, reglamentaria de los artículos 105 y 133 constitucionales, por virtud de la cual se proponía reglamentar únicamente las dos primeras fracciones del artículo 105 constitucional, se valoró excluir la regulación respecto de la fracción III, por considerarse que no se trataba de una acción de control constitucional y el ubicarla en dichas condiciones y valoración en la Ley Orgánica. Decisión que fue aprobada por el Legislativo Federal. Finalmente la iniciativa de Ley Orgánica fue enviada por el Presidente de la Republica al Senado el 18 de abril de 1995. Las Comisiones del órgano Legislativo, introdujeron en su dictamen el “Titulo Noveno”, y así fue aprobado por el Pleno. La Cámara de Diputados, mediante dictamen de su Comisión de Justicia del 18 de mayo, acepto las modificaciones introducidas por el Senado, y así fue finalmente aprobada la Ley, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 26 de mayo de 1995 y, en términos del artículo primero transitorio del decreto de promulgación entró en vigor al día siguiente , al igual que la nueva fracción III del artículo 105 constitucional, ello por las condiciones jurídicas ya apuntadas (artículo octavo transitorio). Evidenciando que el Titulo Noveno de la Ley Orgánica contiene, las normas reglamentarias de la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los dos temas siguientes abordaremos los artículos específicos de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, que regulan las dos instituciones constitucionales más importantes denominadas; controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, motivo por el cual consideramos necesario reservarnos el análisis pormenorizado de la referida ley, persiguiendo una finalidad didáctica.

4.2.3 Medios de Control Constitucional

Para gran parte de los doctrinarios, los medios de control Constitucional deben ser definidos como el conjunto de instrumentos procesales y procedimentales destinados a salvaguardar el contenido y los alcances de la Constitución.

Se considera que fue a mediados del siglo XX, cuando se origino el análisis sistemático de los instrumentos procesales, atribuyéndose para gran parte de los estudiosos a Hans Kelsen, el estudio de el derecho procesal Constitucional. En la llamada "Justicia Constitucional", de 1928, Kelsen aseguró que la garantía jurisdiccional de la constitución, es un elemento que tiene un objeto definido que es precisamente el de regular las funciones estatales.

Desarrollo el llamado dogma de la Supremacía Constitucional, cuya significación implica que la Ley Fundamental es un principio supremo que determina por entero el orden estatal y la esencia de la comunidad constituida por ese orden. Kelsen consideraba que esa circunstancia obligaba a contar con medios que permitieran asegurar la vigencia y la estabilidad de la Constitución.

Hans Kelsen considero la necesidad de que el control constitucional correspondiera a un tribunal independiente de los poderes públicos, en cuyo quehacer se actualizaran los elementos técnicos necesarios para garantizar la regularidad de los actos estatales; esas garantías podían ser preventivas o represivas, o bien, personales u objetivas. Las preventivas tienden a prevenir la realización de actos irregulares, mientras que las represivas se ejecutan una vez consumado el acto irregular y tienden a reparar el daño producido. En cuanto a las garantías personales u objetivas, se inclinan a la nulidad o anulabilidad de un acto irregular. Kelsen delinea también las generalidades del objeto de control; leyes, reglamentos, tratados internacionales, etcétera, del Tribunal Constitucional, así como los efectos generales y pro futuro de sus sentencias, con tal de evitar la inseguridad jurídica, aunque reconoció que, en ciertos casos, podía proceder la anulación con efectos retroactivos. En cuanto a como accionar ante el tribunal para que resolviera asuntos de constitucionalidad, adujo que tal facultad debía corresponder a órganos políticos, pues si se corría el riesgo de una "acción popular" se correría el riesgo de que el Tribunal Constitucional no lograra resolver las innumerables demandas que recibiría.

El derecho procesal constitucional debe estudiarse desde la perspectiva de la teoría general del proceso. En este punto se ha precisado que el contenido del derecho procesal constitucional involucra a la acción, normalmente abstracta; la jurisdicción, conferida a determinados órganos jurisdiccionales y el proceso, caracterizado según cada legislación, puesto que no en todos los países existen los mismos medios de control constitucional. El derecho procesal constitucional comprende la jurisdicción constitucional de la libertad, la jurisdicción constitucional orgánica y la jurisdicción constitucional transnacional. Por su parte la jurisdicción constitucional de la libertad se refiere a los instrumentos procesales destinados a proteger los Derechos Fundamentales establecidos en las Constituciones y los tratados internacionales; y un ejemplo de estos instrumentos lo es el Juicio de Amparo.

Por la otra y por cuanto hace a la jurisdicción Constitucional orgánica, protege las atribuciones que los ordenamientos constitucionales confieren a los órganos depositarios del poder público, a fin de evitar problemas surgidos de invasiones competenciales; en México, estos conflictos se dirimen por medio de la Controversia Constitucional. Finalmente, la jurisdicción Constitucional transnacional se observa en la labor de los Tribunales internacionales, consistente en asegurar la conformidad de las Constituciones internas, con el contenido de tratados o de convenciones internacionales, referidos, sobre todo, a la protección de los Derechos Humanos. En conclusión el Derecho Procesal Constitucional es una disciplina flexible, basada fundamentalmente en la interpretación Constitucional, lo que permite apreciar y, en su caso, corregir el sentido y alcance de numerosas disposiciones legislativas, así como a descartar o modificar principios procedimentales, con excepción de los que tengan valor constitucional.

Por otro lado, el derecho procesal Constitucional no debe confundirse con la jurisdicción Constitucional. Ya que esta última alude a los órganos especializados en conocer, en única instancia, de Contenciosos Constitucionales, mientras que el derecho procesal constitucional es una disciplina jurídico- procesal de tipo publico, instrumental e imperativo. Es pública por que los procesos Constitucionales buscan un fin de interes general; su carácter instrumental, por otro lado, radica en que las normas reguladoras de estos procesos se fundan en el derecho Constitucional y se califican de instrumentales. Finalmente, es imperativa por que las normas procesales Constitucionales son públicas, de ahí que permitan al Estado intervenir en relaciones jurídicas privadas, para determinar la obligatoriedad de ciertas normas jurídicas.

Los sistemas de control constitucional, tradicionalmente se ha aceptado la existencia de tres sistemas; americano o difuso, europeo o concentrado y mixto. Para la doctrina contemporánea, no debiera existir una tajante división de los temas señalados, como lo desarrollaremos, mas adelante con algunos de sus exponentes.

El sistema americano o difuso, cuyo nombre deriva de su lugar de establecimiento, a partir de la Constitución de los Estados Unidos de América, y sirvió de modelo a gran parte de los sistemas de control de los países americanos. Se caracteriza primordialmente por la facultada atribuida a todos los jueces para declarar, en un caso concreto, la inaplicabilidad de las disposiciones legales secundarias que contravengan la Constitución. La cuestión respectiva es planteada por las partes, o también por vía de excepción, de oficio por el Juez respectivo con motivo de una controversia concreta. Los efectos de la sentencia se limitan al caso concreto por que el fallo afecta únicamente a las partes.

El sistema Austriaco, concentrado o europeo-kelseniano, en este sistema se atribuyen a un órgano específico, llamado Corte o Tribunal Constitucional, facultades para revisar todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes, que de manera excluyente no pueden considerarse por los Jueces ordinarios, de ahí que deban plantearse en la vía principal o en la de acción por los órganos del Estado afectado por las normas inconstitucionales. Este tribunal especializado podrá declarar la inconstitucionalidad con efectos generales, lo que se traduciría en la eliminación de la ley respectiva desde el momento en que se publique la sentencia de inconstitucionalidad. Esto responde a que el fundamento de este modelo yace en la teoría de las nulidades de Hans Kelsen. Por tanto,

puede hablarse de un control concentrado de la constitucionalidad, dado que dicho control es realizado por un órgano jurisdiccional independiente, perteneciente o no al Poder Judicial y colocado por encima de los órganos del Estado.

El sistema mixto, entraña la combinación de los sistemas difuso y concentrado, pues al tiempo que existe un órgano que desarrolla funciones de control abstracto y concentrado, el resto de los tribunales puede realizar un examen incidental y difuso, por el que pueden inaplicar una ley inconstitucional.

Existe una teoría contemporánea digna de citar, que es sostenida por Francisco Fernández Segado, intitulado LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ANTE EL SIGLO XXI: LA PROGRESIVA CONVERGENCIA DE LOS SISTEMAS AMERICANO Y EUROPEO-KELSENIANO, por virtud de la cual se destaca la necesidad de entender que la clasificación tradicional debe ser rebasada al existir un sin fin de coincidencias entre los sistemas americano y austriaco. El citado autor toma como punto de partida la afirmación evidente de que uno de los fenómenos más relevantes de los ordenamientos constitucionales de nuestro tiempo ha sido el de la universalización de la justicia constitucional, y por ello resulta indispensable precisar sus lineamientos fundamentales, y encontrar una nueva topología explicativa de las variables conformadoras del control de la constitucionalidad, en virtud del autor resulta obsoleta la contradicción que por mucho tiempo afirmo las diferencias esenciales entre los dos grandes modelos, americano y europeo continental- kelseniano.

El insigne procesalista florentino Piero Calamandrei, señaló que el modelo americano, ..."que califico de difuso (en cuanto correspondía a los jueces sin importar su jerarquía), solo puede proponerse por la vía prejudicial (es decir por las partes, y en ocasiones por el juez en una controversia concreta); sus efectos son especiales (es decir, que solo se traducen en la desaplicación de las normas legislativas aplicables en relación con las partes en el proceso), y de naturaleza declarativa (o sea, que implica la declaración de certeza retroactiva, ex tunc)." " Por el contrario el sistema continental europeo es calificado por Calamandrei como concentrado, ya que solo es ejercido por un único y especial órgano constitucional, al cual se accede por vía principal, en la cual se cuestiona únicamente la legitimidad constitucional de las normas legislativas impugnadas, sin tomar en cuenta una controversia concreta ; los efectos de la sentencia estimatoria son generales (erga omnes) y tiene carácter constitutivo ya que opera como anulación o ineficacia ex nunc, que vale para el futuro, pero se respeta para el pasado la validez de la ley inconstitucional."

El sistema americano tuvo su origen a fines del siglo XVIII, con la Constitución de 1787, con antecedentes coloniales encuentra su razón de ser en la voluntad de establecer la supremacía del Poder Judicial (denominado gobierno de los jueces) sobre los restantes órganos de poder, particularmente respecto del Legislativo, en cuanto al régimen propuesto por Kelsen y aprobado en la carta federal de 1920, represento por el contrario un acto de desconfianza en los jueces encaminado a salvaguardar el principio de seguridad jurídica y restablecer la supremacía del Parlamento, y por ello la teoría kelseniana de la Corte Constitucional austriaca le otorgo el carácter de legislador negativo, lo que significaba, en opinión de Fernández Segado, el deseo de reforzar al Parlamento, protegiéndolo frente a los jueces.

Los pensamientos lógicos del sistema kelseniano, se modificaron con la reforma constitucional austriaca de 1929, que autorizó a los organismos judiciales de mayor jerarquía para plantear la inconstitucionalidad de las normas legislativas aplicables en los procesos concretos que conocían, iniciándose con ello la intervención de los jueces ordinarios, en la introducción de la que actualmente se calificaría de cuestión constitucional.

Acorde con la concepción tradicional, la sentencia de inconstitucionalidad tiene efectos retroactivos (*ex tunc*) en el sistema americano, y solo para el futuro en el europeo (*ex nunc*); en la práctica y en la doctrina de otros tribunales constitucionales, en principio los efectos de la declaración de inconstitucionalidad implican la nulidad de las disposiciones legislativas impugnadas, con los límites establecidos legislativamente.

Las Cartas italiana y federal alemana, denotan una eficacia normativa superior, que implica la enérgica pretensión de validez de las normas materiales de carácter fundamental, que se apoya en un orden de valores que vincula directamente a los tres órganos del poder del Estado, lo que se traduce en la revitalización del poder judicial, que se convierte en una de las piezas centrales del Estado democrático de derecho, de manera que los jueces ordinarios tienen encomendada la tutela de los derechos fundamentales con la aplicación inmediata y directa de la Constitución, como norma limitadora de la actuación de los poderes públicos, y si bien dichos jueces se encuentran vinculados a la legalidad, de acuerdo con la tradición, lo que les impide desaplicar las normas legislativas aplicables en los procesos concretos de que conocen. Si tienen la facultad de realizar un juicio de constitucionalidad con el objeto de paralizar el litigio antes de dictar sentencia y plantear la cuestión de constitucionalidad ante la corte o tribunal constitucional respectivo, que decida en definitiva.

Existen rasgos en común tanto del sistema americano como del sistema europeo continental, con fórmulas mixtas y mecanismos procesales, cuyo denominador común consistiría en que el control de constitucionalidad permanece en manos de un órgano centralizado, ubicándose el elemento del régimen difuso en la fase introductoria del proceso, pero no en su decisión.

Fernando Segado hace referencia a los sistemas de control constitucional en América latina, que conoce a profundidad, pues si bien históricamente, con algunas modalidades, se habían inspirado en el modelo norteamericano de la *judicial review*, y por tanto en el sistema difuso, los que recientemente han incorporado instrumentos del paradigma europeo-kelseniano, pues varios de ellos han creado tribunales, cortes o salas constitucionales, o inclusive al conferir a la Corte o Tribunal Supremo facultades similares a dichos organismos especializados, pero sin abandonar la tradición americana y han combinado ambos sistemas.

Como ejemplos de estos sistemas el autor señala Colombia, Guatemala, Perú, Bolivia y Ecuador, en los que coexisten el control concentrado en un tribunal o corte constitucional, con el sistema difuso, relativo a que cualquier órgano jurisdiccional puede

directamente inaplicar la norma legal que a su juicio sea incompatible con la Constitución.

Aun cuando predomina el principio de la impugnación sucesiva de las normas legislativas, también predomina la tendencia de que los organismos concentrados estén facultados para declarar la inconstitucionalidad de las normas legislativas con efectos generales erga omnes.

En la mayoría de los ordenamientos legales constitucionales de la región se han creado procedimientos específicos de tutela de los derechos humanos, predominando el derecho de amparo, que se origina en el habeas corpus de origen inglés como el instrumento que con ese nombre se creó en nuestro país desde la mitad del siglo XIX.

Tratándose de estos mecanismos de defensa de los derechos humanos, existe diversidad en cuanto a la posibilidad de que por medio de los mismos puedan impugnarse normas generales, aun cuando la tendencia más reciente es la de la posibilidad de impugnar por medio de ellos las disposiciones legislativas, en forma directa, como ocurre en el llamado "amparo contra leyes" en el derecho mexicano, o en la reforma constitucional Argentina de 1994, o bien por medio de una modificación de la pretensión original, (según el derecho Costarricense). Es frecuente que estos mecanismos, se hagan valer ante los jueces ordinarios, y no obstante puedan llevarse a última instancia, ya sea ante los organismos jurisdiccionales especializados o ante los tribunales supremos respectivos, que deciden de manera definitiva.

Fernández Segado, afirma que debido a la imposibilidad de utilizar en nuestros días la clasificación tradicional de los sistemas americano y europeo continental, que con la aproximación acelerada de los ordenamientos contemporáneos en esa materia le priva de toda utilidad. Con tal objeto el autor señala la posibilidad de una división entre el control de la ley al margen de su ampliación o bien por el contrario, con ocasión de esa aplicación de las disposiciones legislativas impugnadas.

Respecto al primer sector, se podrían calificar desde el punto de vista del docto Fix-Zamudio, como control abstracto de las normas generales, el autor señala una división entre control a priori (previo o preventivo), de otro a posteriori (sucesivo o representativo), de las disposiciones legislativas impugnadas.

Respecto del control de las normas generales en ocasión a su aplicación concreta, Fernández Segado señala tres variables: la competencia se atribuye a una pluralidad de órganos jurisdiccionales ordinarios, que implican un régimen difuso, o bien a un tribunal supremo o especializado, que implica un sistema concentrado, como ocurre, en Chile, Paraguay y Uruguay; de acuerdo con la instancia que inicia la jurisdicción constitucional, que se desarrolla de acuerdo con cuatro variables: a) el control es planteado por un órgano jurisdiccional, como predomina en los ordenamientos europeos, por conducto de la cuestión de inconstitucionalidad; b) el control es promovido por una persona lesionada en sus derechos o intereses legítimos, aun cuando también existe la posibilidad de que el afectado impugne las disposiciones legislativas que le afecten debido a su carácter aplicativo; c) el control se inicia por órganos constitucionales del Estado cuando pretendan la reivindicación de una atribución propia que en su concepto ha sido invadida por otro órgano estatal, y d) finalmente la instancia promovida por un ente territorial

(generalmente en los Estados federales o autonómicos), cuando reclaman que otro ente territorial ha asumido dicha competencia que le corresponde. La última variable que debe señalar es la relativa a la eficacia de las sentencias estimatorias, pues debe distinguirse si dichas decisiones tienen efectos para el caso concreto (Inter. Partes) o bien su eficacia es de carácter general (erga omnes).

Se puede apreciar un progresivo deslizamiento del control de la constitucionalidad de la ley al control con ocasión de la aplicación de las normas generales, que a su vez se conectan íntimamente en el cada vez mayor protagonismo de la jurisdicción constitucional de la libertad, debido al lugar realmente privilegiado que ocupan los derechos humanos en las cartas constitucionales contemporáneas.

En la vista vertiente y en apoyo a esta teoría se ha pronunciado el doctor Héctor Fix-Zamudio.

Con la finalidad de concluir en presente apartado, y tomando como base las reformas de 1994, se han institucionalizado los instrumentos de control Constitucional en México; el juicio de amparo, el juicio político, la facultad de investigación de la Corte e incluso las controversias constitucionales, se ha incorporado la acción de inconstitucionalidad, los juicios en revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano, así como el procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos. De estas figuras son jurisdiccionales: el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos políticos- electorales del ciudadano; mientras que la facultad de investigación de la Corte, el juicio político y el procedimiento ante el ombudsman son no jurisdiccionales.

A continuación desarrollaremos a profundidad las instituciones de las llamadas controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

4.2.3.1 Controversia Constitucional

Los antecedentes históricos de las controversias constitucionales se remontan al siglo XVIII en el país inglés en donde un comité del consejo privado del rey, "*Lord Commissioners of Trade and Plantation*" cuya competencia la constituían las disputas surgida entre partes con motivos de los linderos, jurisdicción y algunas otras causas, facultad que tuvo influencia en la Constitución Norteamericana de 1787, y en algunos artículos de las distintas Constituciones mexicanas. En la constitución federal de 1824, el artículo 137 fracción I facultaba a la Corte para "*conocer de las diferencias que pueden haber de uno a otro estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia y de las que susciten entre un estado y uno o mas vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen de su*

derecho reclamando la concesión a la autoridad que la otorgo."

Por su parte en la constitución de 1842 el artículo 73 fracción IV primer párrafo, confería a la Suprema Corte la atribución de conocer de las diferencias de los estados entre si y de las que se susciten entre un estado y uno o mas vecinos de otro, siempre que la reduzcan a un punto contencioso, en la que deba recaer formal sentencia.

Otros antecedentes se ubican en el acta constitutiva y de reformas de 1847, sin embargo la facultad expresa de la Corte para conocer de conflictos Inter. Estatales se regulo en el año de 1856 en el llamado estatuto orgánico provisional de la republica Mexicana en su artículo 98, finalmente este artículo 98 de la Constitución de 1857, faculto a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia para el conocimiento de las controversias que se suscitaran de un estado con otro y de aquellas en las que la Unión fuera parte.

Desde el cinco de mayo de 1917 y hasta el 31 de diciembre de 1994, la redacción del artículo 105 Constitucional, dispone lo siguiente: *"corresponde solo a la Suprema Corte de justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o mas estados, entre los poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o mas estados, así como de aquellos en los que la federación fuese parte."*

La disposición anterior tuvo una importancia relativa dada la carencia de una ley reglamentaria de los conflictos aludidos, pues eran resueltos por el senado de la Republica justificando su intervención por virtud de las facultades exclusivas conferidas por la fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución, la falta de reglamentación trajo como consecuencia que la Suprema Corte basara sus determinaciones en las facultades conferidas con motivo de la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Planeación.

Derivado de la insistencia de los Constitucionalistas prestigiados en la materia, el cinco de diciembre de 1994 el ejecutivo federal envió al Congreso una iniciativa para reformar varios artículos de la Constitución con un objetivo bien definido que los constituía la modernización del poder judicial federal y en particular la necesidad de convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal Constitucional. La iniciativa pugnaba por el principio de supremacía Constitucional, y se convenció de la necesidad de incrementar y mejorar el régimen competencial de la Corte, respecto a el conocimiento *"de 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, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales."*

Con motivo de las reformas, se logró, la modificación estructural y funcional del Poder Judicial de la Federación, específicamente de la Suprema Corte de Justicia, atribuyéndose competencia, para conocer, en única instancia, de controversias

constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105, fracciones I y II , de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las controversias constitucionales han sido definidas en diversas publicaciones de la Corte como; “el juicio de única instancia que la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio plantean ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fueron responsabilidad de alguno de sus órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, la división de poderes y la soberanía popular.”¹⁹⁹

La regulación jurídica de las controversias constitucionales, la encontramos en la fracción IV del artículo 104 constitucional, que instituye que a la Suprema Corte de Justicia corresponde conocer en exclusiva de “las controversias y de las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105”; por su parte este último precepto en su fracción I, establece que la Corte conocer de las controversias constitucionales que, salvo las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

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

- IV. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:*
- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
 - b) La Federación y un municipio;*
 - c) El poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
 - d) Un Estado y otro;*
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;*
 - f) El Distrito Federal y un Municipio;*
 - g) Dos municipios de diversos Estados;*
 - h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
 - i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

¹⁹⁹ ¿ Que son las controversias constitucionales?, 2ª . Edición , México Suprema Corte de Justicia de la Nación 2004, página 24.

- 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...*

La forma y términos de **substanciación** de una controversia se apoya en el título II, artículos 10 al 58 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; determinado de igual manera en el artículo 1, que el Código Federal de Procedimientos Civiles, se aplicara supletoriamente.

Los sujetos legitimados para promover las controversias constitucionales; se encuentran determinados por el artículo 10 de la ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, precisando a los siguientes:

- a) Actor o demandado: la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.
- b) Demandado o demandados: las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general, o bien, pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia;
- c) Tercero o terceros interesados: las entidades, poderes u órganos de que habla la fracción I del artículo 105 constitucional que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse; y
- d) El Procurador General de la Republica.

Resulta pertinente aclarar que este último sujeto procesal, es considerado como una parte autónoma en la controversia constitucional, y en tal circunstancia, no puede tener el carácter de representante del Ejecutivo Federal, no obstante de que los artículos 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6º, fracción II de la Ley Organica de la Procuraduría General de la Republica, establezcan que el Procurador General de la Republica intervendrá personalmente, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, sin embargo la finalidad de reconocerle la calidad jurídica de parte autónoma en dichos medios de control reside en que coadyuve al principio de supremacía constitucional, y también resulta que de dichos preceptos no se desprenden facultades específicas para que el Procurador represente al titular del Ejecutivo, aunado a lo anterior, se encuentra el contenido del artículo 11 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución; que establece que dicha representación corresponde al Secretario de Estado, al Jefe del Departamento Administrativo, o al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, acorde a la determinación del Presidente.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, prevé que la comparecencia del actor al proceso, debe de ser por conducto de funcionarios facultados para tal efecto, existiendo una presunción en su favor para comparecer y gozar de capacidad para hacerlo, a criterio de la Corte y salvo prueba en contrario. Existiendo otra

posibilidad legal para acreditar la falta de legitimación del compareciente, por virtud de que el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así lo determine, de conformidad con el criterio sostenido en la Tesis 2ª . XLVI/2003, ib., tomo XVII, abril del 2003, p.862; o cuando del contenido de la demanda interpuesta se esclarezca que quienes pretenden actuar en representación del actor no cuentan en realidad, con legitimación para promover esa controversia, según criterio sostenido por la Corte, en la Tesis P. X/96, ib., tomo III, febrero de 1996, p.166.

Finalmente vale la pena mencionar que la Corte ha sostenido que el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, debe ser interpretado con un criterio flexible, para impedir que las normas legales obstaculicen el acceso a la justicia, para el caso de que se presentara una hipótesis no prevista en forma específica en la ley local, y sobre todo si de las constancias que integran el expediente, se desprende la existencia de los elementos que hacen inferir que quien actúa no lo hace en interés propio, sino del órgano en nombre de quien lo hace.

La procedencia de las controversias constitucionales, se juzga en función de la afectación de la esfera competencial del promovente, misma que deriva de un acto concreto o una disposición de carácter general, cuya aplicación contravenga a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior se encuentra regulado en el texto mismo de la Constitución Federal, la ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, sin embargo, la Corte ha fijado por vía de jurisprudencia, que necesariamente los agravios deben incidir en la esfera jurídica del promovente, sin que ello se encuentre expresamente contenido en los ordenamientos jurídicos ya referidos.

El artículo 19 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera varios supuestos, con relación a la improcedencia:

- 1.-Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 2.-Contra normas generales o actos concretos en materia electoral;
- 3.-Contra normas generales o actos concretos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre y cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- 4.- Contra normas generales o actos concretos que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, si hay identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y la resolución haya tenido efectos únicamente inter partes;
- 5.- Cuando haya cesado los efectos de la norma general o acto concreto materia de la controversia;
- 6.-Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- 7.- Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el artículo 21 de la ley Reglamentaria del artículo 105; y
- 8.-En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha ley.

La causal enlistada en el numeral 6º , requiere de la siguiente precisión; aún y cuando el artículo 65 de la ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, relativo a

la acción de inconstitucionalidad, hace una remisión a las causales de improcedencia previstas para las controversias constitucionales, por el artículo 19 de la propia ley, esto no puede interpretarse en el sentido de que dichas causales deben aplicarse literalmente a las acciones de inconstitucionalidad. Consecuentemente la causal relativa a la necesidad de agotar la vía legalmente prevista antes de acudir a la controversia constitucional, no deriva de que cuando proceda este medio de control tenga que agotarse previamente a la acción de inconstitucionalidad, ni que pueda considerarse a ese medio como la vía idónea para solucionar problemas relacionados con la infracción del principio de supremacía constitucional, tomando en consideración que se trata de instrumentos autónomos y distintos, que no tienen, ni pueden ser considerados como de agotamiento previo el uno, respecto del otro y que el no hacerlo trajera como consecuencia la improcedencia, según se ha resuelto por criterio de la Corte, en la Tesis P. /J. 99/2001, ib., tomo XIV, septiembre de 2001, p.824.

Finalmente y con relación a la causal establecida en el numeral 8º, mediante la Tesis P. L XIX/2004, ib., tomo XX, diciembre de 2004, p.1121, el pleno ha determinado, que para que se actualice no es indispensable que la causal de improcedencia exista y se vincule con una disposición expresa y específica, como se interpreta acorde al contenido del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, pues la causal de improcedencia puede surtirse válidamente cuando del conjunto de disposiciones que integran la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delimitan el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forma parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo.

Como se ha observado la labor de la Corte en la materia de estos medios de control constitucional, ha sido activa y en el caso concreto ha incorporado a las causales ya analizadas, las siguientes:

- 1.-Contra el procedimiento de reformas a la Constitución.
- 2.-Contra la solicitud de declaración de procedencia (desafuero) que se presente en términos del artículo 111 de la Constitución Federal.
- 3.-Contra actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizados dentro del procedimiento de declaración de procedencia (desafuero).
- 4.-Cuando se promueve en contra de los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación.
- 5.-Cuando se promueva por un Municipio en contra de otro de la misma entidad federativa.

Las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad, tienen como características de diferencia, que solo en el primer medio de control se desarrolla en forma completa la etapa procesal de instrucción, pues se trata de un auténtico proceso, donde las partes pugnan a favor de un interés concreto; a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que entraña una discrepancia entre las normas abstractas, de las que no se esperaría la conducta tradicional de los estadios o procedimientos que integran la instrucción, se contempla las sub-etapas probatoria y de alegatos, limitando la fase postulatória a la demostración, a través de argumentaciones jurídicas (conceptos de

invalidez del demandante o informes del demandado), de la contradicción entre la norma de carácter general o el tratado internacional y la Constitución.

Fase postulatoria

El proceso de controversias constitucionales se encuentra regulado por los artículos 24 a 38 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos. El plazo para la interposición de la demanda que plantea una controversia constitucional, se encuentra regulado por los diversos supuestos establecidos en el artículo 21 de la ya varias veces citada Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional. Para el supuesto que verse sobre actos concretos, el plazo es de treinta días contados a partir del día siguiente de a aquel en que surta efectos la notificación del acto impugnado; en que el promovente haya tenido conocimiento de el o de su ejecución; o en que el actor se ostente sabedor de el. En caso de normas generales, el computo será de treinta días contados a partir del siguiente al de la fecha de su publicación, o del siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma. Finalmente, tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal, se sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Para los órganos legitimados para promover controversias constitucionales, se deben contemplar dos momentos o posibilidades de impugnación de la constitucionalidad de normas generales: tanto con motivo de su publicación como de la primera vez que se hayan aplicado en perjuicio del demandante.

El hecho superveniente y su aparición dan la oportunidad procesal para que el actor amplíe su demanda y si bien el plazo para la ampliación no se encuentra expresamente regulado, ello a dado oportunidad a la Corte para que esta lo fije a través de la Jurisprudencia respectiva, la cual ha establecido como criterio, que la ampliación deberá de producirse dentro de los plazos que rigen la presentación de la demanda inicial, a efecto de dar una congruencia al proceso, tomando en consideración el contenido del artículo 21 de la Ley Reglamentaria. Las reglas de procedencia de la ampliación de la demanda tratándose de este medio de control llamado controversia constitucional, se desprende del contenido del artículo 27 de la ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, como un derecho procesal de la parte actora cuando se actualicen cualquiera de las dos hipótesis que a continuación se precisan; a) dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de demanda, si en esta apareciere un hecho nuevo; y b) hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción, si apareciere un hecho superveniente. Para evaluar la posibilidad en que debe plantearse la ampliación de demanda, debe partirse, de la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues el primer supuesto, se contempla independencia del momento en que nace, ya que el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia en virtud de la contestación de la demanda, y por su parte el hecho superveniente es aquel que se genera o tiene acontecimiento, después de la presentación de la demanda, antes del cierre de la instrucción.

El artículo 20 fracción I, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, se

desprende que para decretar el sobreseimiento por desistimiento de la demanda de controversia constitucional, este debe ser expreso y no tratarse de normas generales. Al seguirse el proceso a instancia de parte, para que opere el sobreseimiento por desistimiento de la demanda, este puede manifestarse en cualquiera de las etapas procesales, siempre que cumpla con las condiciones indicadas.

El artículo 22 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, precisa que la demanda de la controversia constitucional debe contener los siguientes requisitos:

- 1.- La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo represente;
- 2.-La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
- 3.-Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiera, y su domicilio;
- 4.-La norma general o acto cuya validez se demande, aia como en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado;
- 5.-Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
- 6.-Las manifestaciones de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande; y
- 7.-Los conceptos de invalidez.

Del artículo 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, no se advierte como requisito esencial que los conceptos de invalidez en contra del acto o norma general impugnados se formulen como un verdadero silogismo, porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio es suficiente con que en el escrito de demanda relativo se exprese claramente la contravención del acto o norma combatidos, con respecto a cualquier precepto de la Constitución Federal.

Una vez que se recibe la demanda, el llamado Ministro Presidente de la Suprema Corte la turna a uno de los Ministros, a quien en lo sucesivo se le denominara Ministro Instructor, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y 24 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función de dicho Ministro Instructor es la de admitir, prevenir o desechar la demanda y en el caso concreto tratándose de las controversias constitucionales, admitida esta, ordenara el emplazamiento y vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho corresponda; fija la fecha para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, y en su oportunidad elaborara el proyecto de sentencia. La tramitación de la instrucción no se suspende en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, particularmente ante la ausencia del Ministro Presidente o del Instructor, a la luz de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, y del acuerdo del Pleno 3/2000, de fecha 17 de febrero del 2000, por virtud de los cuales existe una suplencia del Ministro Presidente en el orden de designación de los Ministros que integran la Corte, y para el caso de la ausencia temporal del Ministro instructor, el Ministro Presidente ordenara turnar el asunto a otro Ministro para la continuidad en su instrucción; y para el caso de que la ausencia se presentara durante los periodos de receso de sesiones de la Corte, la sustitución se hará por cualquiera de los Ministros integrantes de la Comisión de Receso.

El Ministro instructor debe analizar la demanda de controversia constitucional y

para el caso de encontrar algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechara, tal y como ya fue objeto de pronunciamiento por la propia Corte en la Tesis P./J. 128/2001, ib., t XIV, octubre de 2001, p.803.

En otro de los supuestos y cuando no sean manifiestas e indudables las causales de improcedencia, pero el Ministro instructor sospeche que sí lo son las invocadas por los demandados, el Pleno analizara las causales al pronunciar la sentencia de fondo, tal y como se sustentó en la Tesis P./J. 32/96, ib., t III, junio de 1996, p.386. Lo que implica dos momentos para el estudio de las causales de improcedencia, que se traducirían en una doble actuación de la Corte para el estudio.

Mediante la Tesis P./J. 140/2001, ib., t XV, enero de 2002, p.1034, se sostuvo que; No se actualiza motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda cuando, para ello, el Ministro instructor deba hacer una interpretación directa de la Constitución Federal, lo que desde luego se traduce en que no existe el motivo de la especie y naturaleza para su desechamiento.

Por su parte el artículo 28 de la ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deberá prevenir a los promoventes, para que subsanen cualquier irregularidad que se presentara en los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación, si estos se consideran oscuros o irregulares, dentro del plazo de cinco días. Para el caso de que las irregularidades requeridas no fueran subsanadas, y a criterio del Ministro instructor, la importancia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la Republica por el plazo de cinco días y con vista de su pedimento, resolverá sobre la admisión o desechamiento de la demanda, dentro del plazo de las cuarenta y ocho horas siguientes.

Por razones lógicas en el acuerdo que deseche la demanda no puede versar sobre ninguna cuestión que resuelva el fondo del asunto, al ser un acuerdo de tramite y su finalidad consiste en dictar las medidas necesarias para la integración adecuada del expediente. Admitida la demanda el Ministro instructor ordena el emplazamiento a la parte demanda para que formule su contestación en un plazo no mayor de treinta días; y en un igual plazo se da vista al resto de las partes involucradas para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Para el caso de que la parte demandada no formule su contestación en tiempo y forma, existe la sanción de tenerlos por ciertos, salvo prueba en contrario.

La fase probatoria, tiene una estructura compleja, tomando en consideración que en la fase anterior, el magistrado instructor tan solo tiene un conocimiento parcial y subjetivo de las posiciones de las partes contrapuestas en el proceso, por lo que se requiere como en todo proceso que adquiera un conocimiento objetivo sobre el conflicto de intereses. El objeto de la prueba debe versar sobre los hechos planteados y las normas jurídicas aplicables, y en tales términos las partes pueden recurrir a todos los elementos de prueba a su alcance para comprobar los hechos controvertidos y soportar la procedencia de sus pretensiones, más allá de que estén o no contemplados en la ley como probatorios. Para lo cual se les consideran "pruebas legales", salvo la confesional a la luz de lo dispuesto por el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y "extralegales", que se encuentran constituidas por los

elementos de convicción que no estén expresamente previstos en el Código indicado.

La institución jurídica de gran importancia en el medio procesal denominada "carga procesal", se deriva del principio de equidad que rige esta obligación procesal, pues no solo el actor debe probar los conceptos de invalidez, sino que la autoridad demandada tiene como carga procesal, el justificar la validez de los actos impugnados. Lo que en apariencia, pareciera contravenir los principios procesales de las cargas de la prueba; consistentes en que el que niega no está obligado a probar y que un hecho negativo no es susceptible de probarse directamente, pero nos encontramos en presencia de lo que se considera una negativa calificada, esto es que cuando una autoridad niega que haya procedido inconstitucionalmente, se interpreta que su actuación se ajustó a los imperativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que procesalmente se encuentra obligada a demostrar la constitucionalidad o legalidad de sus actos.

Y afecto de robustecer el presente trabajo de investigación, nos permitiremos transcribir la Jurisprudencia que en función de cargas y negativas, nos parecer sumamente importante y adecuada.

ACTOS RECLAMADOS. ACTO NEGATIVO Y NEGATIVA DEL ACTO. SON DOS COSAS DISTINTAS. CARGA DE LA PRUEBA.

Todo acto, por definición, supone la existencia ya sea activa o pasiva. Dentro de la clasificación de los actos reclamados se distingue entre los positivos y los negativos, considerando a los primeros como los que implican un hacer y a los segundos como los que reflejan una omisión o abstención. Así, para diferenciarlos se atiende a su naturaleza y a los efectos que producen respecto de la realidad. Por otra parte, la esencia del acto negativo versa, exclusivamente, sobre su característica que denota la omisión o a la abstención de aquella a que se atribuye. La negativa del acto, por lo contrario, no atiende a la naturaleza de aquel si no que propiamente constituye solo una expresión sobre su existencia. En ello radica precisamente la diferencia entre un acto negativo y la negativa del acto. Como no se trata de conceptos iguales, la carga de la prueba en uno y otro supuesto se distribuye en forma desigual. La negativa simple del acto libera a quien la formula de la necesidad de probarla, pues, lógicamente, no es factible de demostrar lo que se ha negado; de tal suerte que la carga de probar recae en su contraparte. En otro orden de ideas, si la negativa del acto no es simple sino calificada por que importa una afirmación, entonces quien la produce si se encuentra en la necesidad de justificarla. La regla en cuestión se encuentra prevista por el artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, al disponer que el que niega solo está obligado a probar, entre otras hipótesis, cuando la negación envuelva la afirmación expresa de un hecho. En tal virtud, si el acto por su naturaleza es negativo y aquella a quien se atribuye lo niega, no corresponde a su contraparte demostrar la existencia del acto debido a que, ciertamente, no se encuentra en la posibilidad de probar la omisión o la abstención de su contraria sino que, como la negativa expresada por esta encierra la afirmación de que no incurrió en ellas, debe acreditarlo. En suma, como la manifestación respecto a la existencia del acto no modifican la naturaleza de este, en tanto que se trata de cosas diferentes, debe concluirse que si las autoridades responsables en su informe niegan la existencia de los actos, esa consideración no les imprime a estos el carácter de negativos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
I.3° . A. J/21.

El demandante debe comprobar su interés jurídico, mediante los conceptos de invalidez, los que si se soportan en hechos, datos, elementos o circunstancias que la autoridad demandada haya sustentado en los preceptos legales en que funde dichos actos, corresponde también a este actor la carga de la prueba para desvirtuar la adecuación en la motivación.

Debiendo concluir que la prueba de los hechos es interés de quien ejerce la acción, sin que se releve al demandado de la carga derivada de la legalidad y observancia y respeto de la Ley Suprema, incumbiendo por su parte al órgano judicial el permitir el desahogo y esperar el resultado de todas las fases que integran el proceso para resolver en su oportunidad lo mas apegado a derecho.

Para abordar el tema de los medios de prueba, en principio abordaremos la siguiente clasificación:

Sistemas
De
Clasificación
de la
Prueba

DIRECTAS .- Se refiere al objeto de la prueba; esta constituida por lo que debe ser conocido por el juzgador; en la prueba directa, el objeto de la prueba coincide con el de la percepción del juzgador, verbigracia **LA PRUEBA DE INSPECCIÓN OCULAR.**

INDIRECTAS.- La que versa sobre un objeto distinto, el hecho percibido por este solo sirve de medio para conocer el objeto de la prueba, verbigracia **LAS PRUEBAS TESTIMONIAL Y PERICIAL.**

LOS ELEMENTOS DE DISTINCIÓN ENTRE LAS DIRECTAS E INDIRECTAS; radica en la coincidencia o divergencia entre el hecho que se va aprobar (objeto de la prueba) y el percibido por la autoridad jurisdiccional (objeto de la percepción).

HISTÓRICAS .- Son aquellas que se consideran aptas para representar el objeto que se quiere conocer; un documento, un testimonio, una fotografía, son pruebas históricas que por su sola virtud el hecho debe darse por probado.

CRITICAS.- Son las que no representan directamente el objeto que se quiere conocer. Cuando el hecho se justifica por su simple percepción; aquellos objetos o declaraciones de personas, que sin reflejar el hecho mismo que se va a comprobar, mediante un razonamiento o un juicio lógico, sirven al juzgador para inferir su existencia o inexistencia, constituyen pruebas criticas. Ejemplo las presunciones.

De conformidad con el texto del artículo 31 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución, los medios de pruebas admitidos en la controversia constitucional son: testimonial, pericial, de inspección ocular, documental y presuncional, de modo que las partes están en aptitud de ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho.

Fase de ofrecimiento, desahogo de pruebas y alegatos.

Una vez que ha transcurrido el plazo para la contestación de la demanda, el Ministro instructor señalará día y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, que tendrá verificativo, dentro de los treinta días siguientes. Existe la llamada facultad de mejor proveer, que se desprende de la redacción del artículo 35 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, y que autoriza al Ministro instructor a allegarse de cualquier prueba que estime necesaria y a requerir a las partes los informes o aclaraciones que considere pertinentes para la mejor resolución del asunto.

En el desahogo de la audiencia, el Ministro instructor recibe en orden las pruebas y los alegatos por escrito de las partes, y elabora un proyecto de sentencia que somete a la consideración del Pleno para su discusión y resolución. En este momento si el Pleno, considera necesario recabar y desahogar mas pruebas lo puede hacer, de conformidad con el contenido del criterio sostenido bajo la Tesis P.J. 37/2002, ib., t.XVI, agosto de 2002, p.906.

Así mismo en materia de pruebas en el procedimiento conocido como controversias constitucionales, se encuentra presente el llamado criterio de idoneidad, ya que el ofrecimiento de pruebas tiene como limitación, que las pruebas ofrecidas deben guardar relación con la controversia constitucional o que influyan en la sentencia definitiva, ya que de lo contrario deberán ser desechadas; no hay que perder de vista que no basta con que le medio de convicción ofrecido tenga relación inmediata con los hechos controvertidos, sino que es necesario que sea adecuado para que el juzgador conozca la verdad material de los hechos, que no es otra cosa que el principio de idoneidad de la prueba, tal y como lo preceptúa el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

El caso de la controversia constitucional, en materia de pruebas, se basa en los lineamientos del juicio de amparo para el ofrecimiento y desahogo tal y como se encuentra previsto por los artículos 32 y 33 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, interpretando el contenido de dichos preceptos y a la luz de lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, las pruebas deberán ofrecerse y desahogarse en la audiencia a la que se hace alusión por el ultimo de los artículos en cita y como excepción a la regla se encuentran las pruebas documentales, que pueden presentarse antes, sin perjuicio de hacer una relación de ellas en la audiencia, y tenerla por recibida en el acto que se celebre al relacionarla debidamente y se le tenga por aportada en ese acto, aun cuando no exista gestión expresa del interesado.

El artículo 32 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional en su párrafo segundo, establece que las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberá anunciarse diez días antes de la fecha señalada para la celebración de la audiencia. La prueba testimonial sigue sus reglas genéricas de ofrecimiento y desahogo, respecto a que no podrán ofrecerse más de tres testigos para cada hecho deberá, exhibir copias de los interrogatorios para los testigos, en el caso de la prueba pericial deberá exhibirse el cuestionario para el desahogo de los peritos. Estas previsiones se ordenan para que las partes puedan preguntar en la audiencia. Además, tratándose de la prueba pericial se prevé que el Ministro instructor designe al perito o peritos que estimen convenientes para practicar la diligencia y que el resto de las partes podrá designar un perito para que se asocie al nombrado por el Ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, siguiéndose las reglas generales para su excusa, esto es, si el perito nombrado por el Ministro instructor tiene alguno de los impedimentos establecidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal deberá excusar.

A la luz de lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, la designación del perito de la Suprema Corte de Justicia constituye una facultad potestativa del Ministro instructor, excusándose dicho Ministro de expresar en el auto de designación las consideraciones que tomo en cuenta para establecer la conveniencia de que la diligencia respectiva sea practicada por el perito designado. Resulta oportuno rescatar el sentido del criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 2ª. XL/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, abril de 2005, p.1103, bajo el cual se sostuvo que no por el hecho de que el Ministro instructor otorgue la oportunidad a las partes de indicar el nombre del perito de la lista oficial, ello sea óbice para que el deba designar forzosamente al sugerido por la parte oferente de la prueba.

Por su parte el artículo 33 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, trata de resolver las dificultades para aportar pruebas en procesos Constitucionales donde se examinan actos y normas de miembros del poder publico, para lo cual, se rescata la obligación a cargo de cualquier autoridad para expedir oportunamente las copias o documentos que les sean solicitados por las partes.

La prueba de inspección ocular o judicial en el caso de las controversias constitucionales debe ser regulado observando las reglas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en sus artículos 161 a 164, y existe la facultad de las partes, representantes o apoderados, para concurrir al desahogo de la prueba de inspección y hacer las observaciones que estime pertinentes.

La prueba de documental se encuentra regulada por el artículo 93 fracciones II y III del Código Federal de Procedimientos Civiles, refiere que los documentos públicos y privados son medios de prueba, encontrando la distinción entre los documentos públicos y privados a la luz de lo dispuesto por los artículo 129 y 133 de la legislación en cita. Destacando que la característica esencial de estos criterios es precisamente la ausencia de la intervención de una autoridad en el momento de su otorgamiento. Por cuanto hace al desahogo de la prueba documental, si bien es cierto que atendiendo a su naturaleza, esta prueba se desahoga automáticamente sin necesidad de mayores tramites, no lo es menos

que el requisito de su relación y recepción en la audiencia constituye para las partes un índice objetivo de que efectivamente el juzgador ha considerado, al fallar dichos elementos de prueba, y de que el sentido de su resolución deberá ser congruente con las circunstancias de hecho jurídicamente demostradas con tales evidencias.

La prueba presuncional se establece su regulación en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles y se considera dicha prueba en su existencia en dos tipos que la comprenden; legal y humana. Las primeras son establecidas por la ley y suelen ser de dos clases: iuris et de iure (no admiten pruebas en contrario) y iuris tantum (admiten pruebas en contrario); por otro lado las presuncionales legales son aquellas, que sin estar implicadas en la ley el juzgador las hace derivar lógicamente de un hecho notorio o probado.

La mal llamada fase preconclusiva- fase de alegatos.

La fase mal llamada preconclusiva, esta integrada por los actos de las partes que tradicionalmente se denominan alegatos, definibles como las consideraciones, las reflexiones, los razonamientos y las argumentaciones sobre lo realizado en las fases procesales anteriores, que las partes o sus abogados plantean ante el tribunal.

Los alegatos resultan para algunos autores elementos por virtud de los cuales se pretende dar al juzgador, una idea respecto de lo que se ha afirmado o negado, y persigue un objetivo bien definido, el tratar de hacer entender a la autoridad resolutora que las afirmaciones o negaciones han sido confirmadas a través de los medios probatorios desahogados. El alegato debe ser un examen de la prueba para orientar al Juez, quien personalmente obtendrá de ella las conclusiones que estime pertinentes, para algunos autores los alegatos si se realizan con la seriedad adecuada pueden ser considerados como el proyecto de sentencia de cada parte, todo ello partiendo de una fijación de litis en términos estrictos de dicha institución y de la materia de las cargas probatorias.

En la controversia constitucional, la demanda y su contestación fijan la litis , así como para el caso de la ampliación de la demanda y su respuesta respectiva.

Fase de juicio

La valoración de la prueba, encuentra su pertenencia en esta fase llamada de juicio, se consuma al sentenciarse, sin embargo el Juez tiende a valorar anticipadamente el material probatorio bajo los principios de la moralidad, paralelamente al desahogo de aquel.

Se han considerado tres sistema de valoración de pruebas, tomando en consideración lo complejo y sutil de las cuestiones relativas al procedimiento probatorio, y respecto de su carácter general existen dos tendencias definidas: a) las que consideran que el organismo jurisdiccional, al ejercitar su actividad sobre pruebas, debe acomodarse rigurosamente a normas preestablecidas que la condicionen, tendencia denominada sistema legal de la prueba; por otro lado se encuentra el b) sistema libre de valoración de prueba, o de libre apreciación y consiste en pretender que el titular del órgano judicial, al

formular su juicio lógico-jurídico respecto de las pruebas como resultado del análisis que haga de ellas debe tener absoluta libertad para apreciar, tanto en si mismas como en su relación recíproca, abstracción hecha del medio empleado para lograrlo; finalmente se encuentra el mixto que comprende parte de ambos.

El valor de las pruebas en procesos como la controversia constitucional, se refiere a la fuerza o eficacia de comprobación de cada uno de los medios probatorios. El juzgador debe valorar con juicio, discernimiento, cordura, templanza y racionalidad los dictámenes en que se haga consistir la prueba pericial, para determinar su valor de acuerdo con la validez artística, técnica o científica de las razones o argumentos que en el estudio científico, tecnológico o artístico respectivo se expongan, para que una vez ponderada se norme la convicción acerca de la certeza o la idoneidad de las conclusiones a que lleguen los peritos. Estimar o apreciar prudentemente una prueba pericial consiste en atender a los argumentos o razones expresados en los dictámenes respectivos para apoyar las conclusiones o proposiciones a que llegue el perito.

La valoración prudente de una prueba no queda al arbitrio del juzgador, sino que éste debe ponderar, sensatamente las razones o argumentos aducidos en los dictámenes en que consista dicha prueba, para otorgarles el valor debido. La jurisprudencia de la Corte ha sostenido este criterio al afirmar que la apreciación de ciertas pruebas no se funda en un arbitrio absoluto, "sino restringido por determinadas reglas basadas en los principios de la lógica, de los cuales no debe separarse, pues al hacerlo (el juzgador), su apreciación aun que no infrinja ciertamente la ley, si viola los principios lógicos en que descansa y dicha violación puede dar materia al examen constitucional.

Respecto al valor de las pruebas, distintas a la prueba pericial, en la controversia constitucional, deben fijarse acorde a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, que adopte un sistema mixto en cuanto a la apreciación de las pruebas, otorgando a unas un valor legal determinado, y dando al juzgador arbitrio para la ponderación de otras. El artículo 202 del Código establece que los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de aquellos que procedan. El artículo 203 del referido Código, refiere que con relación a los documentos privados, prueban los hechos que en el se mencionan, cuando sean contrarios a los intereses de su autor y, cuando provengan de un tercero, solo hacen prueba a favor de la parte que quiere beneficiarse con ellos y contra su colitigante, cuando este no los objeta.

La prueba de inspección ocular tiene valor probatorio pleno, en términos de lo dispuesto por el artículo 212 del Código Federal de Procedimientos Civiles cuando la misma versa sobre materias que no requiere conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

El valor de la prueba testimonial, en términos de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, rescata el principio general respecto de la eficacia de esta prueba, la cual queda al arbitrio del juzgador, regulado por varios elementos o circunstancias, como las previstas por el artículo 215 de dicha legislación. Por su parte el artículo 216 del Código adjetivo federal, establece una excepción a la regla general ya que establece que un solo testigo hace prueba plena cuando ambas partes convengan expresamente en pasar por su dicho, siempre que no esté en oposición con otras pruebas

que obren en autos.

Finalmente el valor de las prueba presuncional, acorde con lo dispuesto por el artículo 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles , depende del tipo de presunción, ya que si es legal tienen un valor probatorio pleno, y las humanas se dejan su estimación y valoración de acuerdo al arbitrio judicial.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, pose un criterio mixto de valoración de pruebas.

Ahora bien y con relación a la pruebas "extra-legales" su valor no esta lógica y perfectamente consignado en la ley, pues es fijado discrecionalmente por el Juez en uso de la facultad de apreciación que le es inherente a sus facultades.

Una vez que se ha producido la valoración de las pruebas y como parte de una misma fase procesal se emite la resolución llamada sentencia. En el caso de la controversia constitucional las resoluciones pueden ser de tres tipos:

- 1) Resolución que declara el sobreseimiento; declarando que en virtud de una razón fáctica o jurídica, la controversia es improcedente. Esto puede responder tanto a que sea evidente que la norma general o el acto impugnado no existen, como a que sugiera algun supuesto de improcedencia.
- 2) Estimatorias: son aquellas en que la Corte estima que la norma general o aquellos actos reclamados en la controversia en efecto atentan contra la competencia del órgano o poder promovente y, por tanto, violan la Constitución Federal; y
- 3) Desestimatorias: éstas, por el contrario, declaran explícitamente la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, por lo menos, no lo declaran inconstitucional por no haberse alcanzado en la votación de la mayoría requerida por la ley.

De acuerdo al contenido del artículo 41 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, las sentencias dictadas en las controversias constitucionales deben contener los siguientes elementos:

- 1.- La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia, así como, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- 2.- Los preceptos que la fundamenten;
- 3.- Las consideraciones que sustenten su sentido y los preceptos que, en su caso, se estimen violados;
- 4.- Los alcances y efectos de la sentencia, determinando claramente que órganos están obligados a cumplirla, cuales son las normas generales o los actos respecto de los cuales opere y, por último, los elementos necesarios para su eficacia en el ámbito correspondiente;
- 5.- Los puntos resolutive que decreten el sobreseimientos o declaren la validez o la invalidez de las normas generales o actos impugnados; y, en su caso , la absolución o condena respectivas, indicando el términos para el cumplimiento de las actuaciones

señaladas; y

6.- En todo caso, el término en que la parte condenada deba realizar una actuación.

Existe la posibilidad de que, mediante una controversia constitucional se declare inválida una norma general, de acuerdo al penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en determinados supuestos y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, y para que opere esta invalidez es necesario que la controversia se haya interpuesto contra una norma de carácter general y que se trate de uno de los siguientes asuntos:

- 1.- Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente;
- 2.- Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo Estado;
- 3.- Una controversia surgida entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal;
- 4.- Una controversia promovida por la Federación en contra de un Estado o Municipio, o bien,
- 5.- Una controversia promovida por un Estado en contra de uno de sus Municipios.

En el supuesto de que se declarara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional por que haya sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, no habrá necesidad de analizar los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto. De igual manera se requiere para el supuesto de invalidez, que la resolución del Pleno del Máximo Tribunal debe contar con el voto favorable de cuando menos 8 Ministros. Y como ya se dijo, solo en los cinco supuestos arriba precisados y contando con los requisitos de votación, podrá una sentencia tener efectos generales.

En el resto de los supuesto que no se encuentren en ninguna de las cinco hipótesis ya estudiadas la resolución solo producirá efectos entre las partes.

De conformidad con el artículo 41 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, en las controversias promovidas contra normas generales donde no se obtenga el voto favorable de cuando menos ocho Ministros, la Corte declarara desestimada la acción ejercitada, y ello implica que la resolución no formara jurisprudencia.

El artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, establece que las sentencias producirán efectos a partir de la fecha determinada por la Suprema Corte de Justicia de la nación, en el entendido de que para el caso de que existiera una declaración de invalidez no se producirán efectos retroactivos, con la salvedad de la materia penal, en donde se aplicaran las disposiciones legales de la materia y sus principios.

El artículo 44 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, prevé que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia ordenara la publicación íntegra de las sentencias que recaigan a controversias constitucionales en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, se publicara en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial donde la norma invalidada hubiera aparecido.

4.2.3.2 Acción de inconstitucionalidad de la ley

La acción de inconstitucionalidad se instituyó por las ya abordadas reformas de 1994, aun cuando se han identificado con los antecedentes que las remontan al Acta de Reformas de 1847, se ha considerado doctrinalmente, que tienen su origen en el modelo europeo-kelseniano de control constitucional, donde se contemplan procedimientos especiales para declarar la inconstitucionalidad de nuevas leyes, por todo ello que, las acciones abstractas de inconstitucionalidad se independicen de controversias concretas. En gran parte de los países europeos, su creación obedeció a la necesidad de que las minorías parlamentarias pudieran impugnar las disposiciones aprobadas por la mayoría.

Resulta conveniente referirnos a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma que sufrió la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1994, mediante la cual se propuso incluir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, Las legislaturas locales, la Asamblea Legislativa, o en su caso, el Procurador General de la República, plantearan ante la Suprema Corte de Justicia, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de las leyes, previniéndose que las resoluciones anularan, la norma declarada inconstitucional con efectos generales.²⁰⁰

En el año de 1996 se adicionó un párrafo a la fracción II del artículo 105 Constitucional, para determinar que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la contradicción entre una norma general en materia electoral y la Constitución. Debido a que las sentencias que recaigan a las acciones de inconstitucionalidad pueden producir efectos generales, era necesario que fueran precisamente estas las que se interpusieran para impugnar las normas en cuestión. Para algunos doctrinarios, la justificación por la cual las acciones de inconstitucionalidad no pueden ser promovidas por particulares, obedece a que, se estaría otorgando esta prerrogativa a solo una parte de la población, y el resto de los particulares continuaría sometida a la letra de la ley, sin embargo consideramos que este no puede considerarse el motivo esencial, sino que al ser las acciones de inconstitucionalidad un medio de control constitucional ello implica que se establezcan límites al ejercicio desproporcionado de un poder y aun cuando se pretende

²⁰⁰ Exposición de motivos de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 5 de diciembre de 1994.

dejar de lado la famosa teoría de pesos y contrapesos, resulta efectiva para que en un país como el nuestro el depositario de las funciones del poder frene a otro depositario de dichas funciones y al tener un sistema de federal, debemos recurrir a los representantes y depositarios de este federalismo para regular el ejercicio del poder.

Por acción de inconstitucionalidad se debe entender, como un medio de control de la Constitución, y es considerada como un procedimiento abstracto de control, que puede ser incoado por el treinta y tres por ciento 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 República, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud de la cual, esta debe resolver la contradicción de una norma general, con el carácter de ley, o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su caso, se produzca una resolución, que declare la invalidez total o parcial del objeto de la acción de inconstitucionalidad interpuesta, con un objetivo específico que es el de garantizar la observancia de la Constitución y dar certidumbre al orden jurídico nacional.

La acción de inconstitucional busca lo que todo mecanismo de control constitucional, el preservar el principio de supremacía de la Constitución y actualizar el respeto de la función legislativa a el máximo ordenamiento jurídico en el país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se caracteriza por no sujetarse al principio de definitividad, que si es característica del Juicio de Amparo.

Otra de las características de este procedimiento llamado acción de inconstitucionalidad, radica en que se puede promover a priori, esto es, durante el procedimiento de discusión y aprobación de la norma impugnada, o a posteriori, esto es, cuando aquella se ha publicado. En nuestro país las acciones de inconstitucionalidad se promueven a posteriori, derivado de que la norma debe ser promulgada y publicada antes de que se cuestione su inconstitucionalidad. Y derivado de ello, la acción de inconstitucionalidad si puede ser ejercitada durante el periodo conocido como *vacatio legis*, ya que el plazo para ejercer la acción comienza a correr a partir de la publicación de la ley y no de su entrada en vigencia.

Con relación a su regulación constitucional y legal de las acciones de inconstitucionalidad, la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en términos de la Ley Reglamentaria del artículo 105 ya aludido, el Máximo Tribunal conocerá ***de las acciones de inconstitucionalidad*** que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

La sustanciación de las acciones de inconstitucionalidad se rige por el Título III artículos 59 a 73 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo no previsto en él, por las del diverso Título II de la misma Ley. Supletoriamente se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad pueden ser:

- 1) El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la

Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por aquel;

2) El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

3) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

4) El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

5) El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; y

6) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, pero solo contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa que les otorgó el registro.

En el caso de las Legislaturas locales, los diputados que integren una nueva pueden promover la acción de inconstitucionalidad independientemente que la Legislatura que aprobó la norma impugnada haya concluido sus funciones. Así mismo aunque los diputados de una Legislatura no hubieran votado en contra de la norma general impugnada, están legitimados para promover la acción, tal y como ha sido resuelto en la Tesis P./J. 20/2001, ib., p. 448.

Las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra leyes electorales, tienen el carácter de demandantes los partidos políticos con registro nacional o estatal. La parte demandada será el órgano legislativo que hubiera emitido la norma general impugnada y el ejecutivo que la hubiera hecho pública. Los partidos políticos señalados perderán legitimación para promover, si la autoridad electoral les niega el registro condicionado que solicitaron.

Si bien el artículo 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), contempla como forma de agrupación ciudadana a las agrupaciones políticas, como formas de asociación que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y a la cultura política, así como a la creación de una opinión pública informada, las agrupaciones políticas, carecen de legitimación procesal para promover las acciones de inconstitucionalidad, tomando en consideración que el propio artículo 22 de dicho Código, establece que no son partidos políticos, calidad a la que acceden cuando demuestran que se les otorgó el registro correspondiente.

El Procurador General de la República, puede promover la acción de inconstitucionalidad para impugnar leyes federales, locales o del Distrito Federal, y tratados internacionales, pues su carácter de Procurador Nacional y sus facultades le

permiten defender la Supremacía Constitucional en todos los ámbitos.

En todos los casos, las partes legitimadas para promover las acciones de inconstitucionalidad, pueden plantear la contradicción de las normas generales frente a la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Federal, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trata la contravenga. Además, no existe disposición alguna que establezca limitaciones a este respecto, ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de 1995 y 1996.

La acción de inconstitucionalidad procede en contra de normas generales que tengan el carácter de leyes, así como tratados internacionales, y que sean contrarios a la Constitución Federal. El carácter general de una norma depende no solo de su designación, sino de su contenido material; es decir, la que cubra ciertos requisitos que la definan como tal. Así las Constituciones Locales son normas de carácter general no solo por sus características, sino por que si no lo fueran escaparían del control abstracto que ejerce la Corte y por tanto dejarían de estar subordinadas a la Constitución Federal.

La acción de inconstitucionalidad es improcedente en los siguientes casos:

- 1.-Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 2.-Contra leyes o tratados internacionales que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez;
- 3.-Contra leyes o tratados internacionales que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez;
- 4.- Cuando haya cesado los efectos de la ley o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad;
- 5.-Contra un precepto transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió,
- 6.- Cuando la demanda se presente fuera del plazo de los 30 días.

Al ser una acción para impugnar normas de carácter general, es improcedente cuando pretendan controvertir actos como los que ejercen las autoridades electorales con base en una ley determinada. Las jurisprudencias han determinado las siguientes causas de improcedencia:

1. Contra actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, como lo es la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Local, por no constituir una norma general que por lo mismo no se ha promulgado ni publicado, los cuales son presupuestos indispensables, para la procedencia de la acción.
2. Cuando se interpone contra un precepto que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, debe sobreseerse en ella al surtirse la causal de

improcedencia prevista en el artículo 19 fracción V, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. Cuando es promovida por un partido Político contra una norma que determina que un consejo municipal ejerza el gobierno del ayuntamiento por un lapso determinado, en tanto toman posesión los munícipes electos en los comicios, por que dicha acción no tiene naturaleza electoral.
4. Cuando es promovida por la representación parlamentaria minoritaria de una Legislatura Local en contra de reformas o adiciones a la Constitución Federal.

Para el caso de que se haga valer una causal de improcedencia que involucre el estudio de fondo, la acción de inconstitucionalidad se desestimarà y, de no operar otro motivo de improcedencia, se estudiaran los conceptos de invalidez.

La improcedencia de una acción de inconstitucionalidad debe ser manifiesta e indudable, a la luz de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, que indica que solo así podrá desecharse la demanda presentada; lo manifiesto e indudable depende de que el juzgador, al leer el escrito inicial de demanda y sus anexos, considere perfectamente acreditada la causal de improcedencia que corresponda. Los hechos que la funden deben encontrarse claramente manifestados por el demandante o probados con indudables elementos de juicio, de modo que los actos posteriores del procedimiento no se necesiten para configurarla ni para desvirtuar su contenido.

La demanda, que se interponga ejercitando una acción de inconstitucionalidad, debe presentarse dentro de los treinta días naturales posteriores a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el medio oficial correspondiente. En cuanto al cómputo del plazo para la presentación, la Segunda Sala del Máximo Tribunal ha concluido que, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, el plazo para ejercitar la acción es de 30 días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial; por tanto, es a partir del día siguiente de la publicación oficial cuando debe realizarse el cómputo respectivo, con independencia de que, con anterioridad a esta fecha, la parte que ejerce la acción haya tenido conocimiento o se manifieste sabedora de la disposición impugnada. Si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Cuando la acción se intente contra una norma electoral, el cómputo del plazo para ejercerla se realiza a partir del día siguiente al de la publicación oficial de la norma impugnada, no con motivo de su aplicación ni de otras situaciones, y debe tenerse en cuenta que en estos casos todos los días son hábiles. Ahora bien, los actos que integran el procedimiento legislativo solo puede impugnarse a partir de que es publicada la norma

general, por que en ese momento adquiere definitividad.

El artículo 61 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, establece que la demanda de acción de inconstitucionalidad debe satisfacer los requisitos que a continuación se transcriben:

- 1.- Los nombres y firmas de los promoventes;
- 2.- Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada;
- 3.- La norma general-ley o tratado internacional-cuya validez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- 4.- Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
- 5.- Los conceptos de invalidez, o sea, los motivos por los que se considere que la norma impugnada es inválida.

Para el caso de que la acción sea promovida por una minoría parlamentaria, la demanda deberá ir firmada cuando menos por el 33% de los integrantes del correspondiente órgano legislativo, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia los designara de oficio.

El procedimiento está regulado por los artículos 64 a 70 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional y, en lo no previsto por ellos, por el Título Segundo de la misma ley. Supletoriamente se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles. Comienza cuando el Ministro instructor da vista al órgano legislativo emisor de la norma y al órgano ejecutivo que la hubiera promulgado, para que en el plazo de quince días rindan un informe que incluya los razones y fundamentos tendientes a sostener que la norma general impugnada es válida, o bien, que la acción es improcedente. En el caso del Congreso de la Unión, cada Cámara debe rendir este informe por separado. Cuando la acción se refiera a leyes electorales, el plazo para rendir el informe es de dos días. Acto seguido, el Ministro instructor da vista con el escrito de demanda y los informes presentados por el Procurador General de la Republica, para que éste formule su respectivo pedimento hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva.

Una vez que han quedado definidas y estudiados los medios de control constitucional conocidas como controversias constitucionales y acción de inconstitucionalidad, resulta conveniente a manera de conclusión del capitulo establecer sus diferencias y semejanzas para lo cual nos serviremos de los siguientes cuadros:

DIFERENCIAS

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
1) Respecto de su tramitación supone un control concreto.	1') Su tramitación supone un control Abstracto.
2) A través de su ejercicio se plantea una invasión de esferas competenciales establecidas en la Constitución.	2') Con ella se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental
3) Solo puede ser planteada por la Federación los Estados, los Municipios y el D.F.	3') Puede ser promovida por el Procurador General de la Republica, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.
4) El promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio.	4') Se eleva una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.
5) Es un proceso	5') Es un procedimiento
6) No es procedente para impugnar la materia electoral	6') Procede para combatir cualquier tipo de de normas
7) Sirve para impugnar normas generales y actos.	7') Solo procede para impugnar normas generales.
8) En el caso de normas generales los efectos de la sentencia 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 en conflictos de órganos de Atribución y siempre que haya sido aprobada Por una mayoría de, por lo menos 8 votos de Los Ministros de la Suprema Corte.	8') La sentencia tendrá efectos generales siempre que fuere aprobada por 8 Ministros cuando menos.
9) En materia de promoción, puede promoverse a priori, contra leyes que aún no entran en vigor.	9') Solo puede promoverse a posteriori
10) La suspensión participa de la naturaleza de las medidas cautelares, pretende preservar la Materia del juicio, asegurando provisionalmente La situación jurídica, el derecho o el interés de Que se trate, para que la sentencia que en su Caso declare el derecho del actor, pueda ser Ejecutada eficaz e íntegramente; de igual manera Tiende a prevenir un daño trascendente que Eventualmente pudiera ocasionarse a las partes,	10') No procede la suspensión art.64 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional.

En tanto se resuelve el proceso en el principal.

11) El sistema probatorio admite la participación de las partes.	11) No hay litis, se demuestra a través de Razonamientos jurídicos.
--	---

Aprovechando este apartado relativo a la Suspensión nos avocaremos a establecer sus características especiales:

-Se encuentra regulada en los artículos 14 a 18 de la ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional.

-Procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;

-No podrá otorgarse en los casos en que se plante una controversia respecto de normas generales;

-No podrá concederse cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante;

-El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y

-Para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

-Con la salvedad de los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, para el otorgamiento de la suspensión en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues, de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria.

- El artículo 14 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, establece una prohibición relativa a no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las transitorias, buscando que no se paralicen sus efectos, tal es el caso del supuesto cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación, pero no el contenido de la disposición legal aplicada.

-En materia de suspensión no existe supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que en el caso solo son aplicables las normas específicas de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional.

SEMEJANZAS**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL****ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

- 1) ALCANCE PROTECTOR: SE CONSIDERAN MEDIOS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN SU INTEGRIDAD.
- 2) COMPETENCIA PARA RESOLVER: LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 CONSAGRAN LA COMPETENCIA RESERVADA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO EL ÚNICO ÓRGANO FACULTADO PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SIN EMBARGO HAY CASOS EN QUE ESTAS NO TIENEN QUE SER RESUELTAS POR EL TRIBUNAL EN PLENO; CUANDO POR CUALQUIER CAUSA NO PROCEDA EL EXAMEN DE LAS CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD PROPUESTAS EN LA DEMANDA, LAS SALAS SON COMPETENTES PARA RESOLVER. EN EL CASO CONCRETO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ES DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL MÁXIMO TRIBUNAL.
- 3) SUPLENCIA DE QUEJA: SI LA DEMANDA DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PRESENTA ALGUNA DEFICIENCIA LA CORTE DEBERÁ SUBSANARLA, PUES ESTE PROCESO CONSTITUCIONAL IMPLICA UN INTERÉS PÚBLICO, TAMBIÉN OPERA LA SUPLENCIA EN LA CORRECCIÓN DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA, LOS ALEGATOS, LOS AGRAVIOS, Y LOS ERRORES QUE ENCUENTRE EN LA CITA DE LOS PRECEPTOS LEGALES, Y EXAMINAR LOS RAZONAMIENTOS DE LAS PARTES, ASÍ EN LA TESIS P./J. 68/96, *ib.*, t IV, NOVIEMBRE DE 1996, p.325, LA JURISPRUDENCIA DEL PLENO A CONCLUIDO QUE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA NO PUEDEN SER DEFICIENTES, PUES, SIN IMPORTAR LAS DEFICIENCIAS QUE PUDIERAN TENER, ES PRECISO ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO O NORMA GENERAL IMPUGNADOS, A FIN DE RESOLVER SU CONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD NO BASTA QUE SE EXPRESEN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, EN TAL CASO LA SUPREMA CORTE ESTA OBLIGADA A SUPLIR LA DEFICIENCIA, ACORDE A LA REDACCIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL. INDEPENDIENTE DE QUE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SEAN O NO RAZONAMIENTOS CABALES TENDIENTES A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD MATERIAL O FORMAL DE UNA LEY, BASTA EL SIMPLE PLANTEAMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD, AUN QUE SEA DEFICIENTE, PARA QUE EL ALTO TRIBUNAL LO ANALICE.
- 4) LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL CONTEMPLA LOS RECURSOS DE RECLAMACIÓN Y DE QUEJA. NO PUDIENDO PROMOVER OTROS DEBIDO A SER MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL UNI-INSTANCIALES, Y LA SENTENCIA QUE ORIGINEN NO PUEDEN RECURRIRSE.

EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL ESTABLECE QUE EN LA CONTROVERSIA EL RECURSO DE RECLAMACIÓN PODRÁ PROMOVERSE CONTRA:

- a) ACTOS O RESOLUCIONES QUE ADMITAN O DESECHEN UNA DEMANDA, SU CONTESTACIÓN O SUS AMPLIACIONES;
- b) AUTOS O RESOLUCIONES QUE PONGAN FIN A LA CONTROVERSIA, O QUE POR SU NATURALEZA PUEDAN CAUSAR UN AGRAVIO MATERIAL, NO REPARABLE EN LA

- SENTENCIA DEFINITIVA A ALGUNA DE LAS PARTES.
- c) RESOLUCIONES DICTADAS POR EL MINISTRO INSTRUCTOR AL RESOLVER CUALESQUIERA DE LOS INCIDENTES PRECISADOS EN EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, ES DECIR, LOS DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO, TALES COMO LOS DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES Y FALSEDAD DE DOCUMENTOS;
 - d) AUTOS DEL MINISTRO INSTRUCTOR EN QUE SE OTORQUE , NIEGUE , MODIFIQUE O REVOQUE LA SUSPENSIÓN, CON INCLUSIÓN DE LOS CUESTIONARIOS SUSPENSIONALES QUE SON RECONSIDERADAS POR EL PLENO;
 - e) AUTOS O RESOLUCIONES DEL MINISTRO INSTRUCTOR QUE ADMITAN O DESECHEN PRUEBAS; Y
 - f) AUTOS O RESOLUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA CORTE EN LOS QUE ESTE TENGA POR CUMPLIDAS LAS EJECUTORIAS DEL PLENO; LO QUE AQUÍ SE PREVÉ ES QUE EL PLENO EXAMINE LA DETERMINACIÓN DEL MINISTRO PRESIDENTE.
 - g) PROCEDE CONTRA ACUERDOS DICTADOS EN LA AUDIENCIA QUE ADMITAN O DESECHEN PRUEBAS.
- 5) EL RECURSO PODRÁ SER INTERPUESTO POR EL ACTOR, EL DEMANDADA, LOS TERCEROS INTERESADOS, EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA Y EL EJECUTIVO FEDERAL, (A TRAVÉS DEL SECRETARIO DEL RAMO, JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO QUE CORRESPONDA O EL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO), POR ESCRITO, PARA PERMITIR EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y ESCRITO DE TRASLADO PARA LAS PARTES Y EL TERCERO INTERESADO, SE INTERPONE ANTE EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, QUIEN INSTRUYE SU TRAMITACIÓN.
- 6) EL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ES DE CINCO DÍAS HÁBILES; Y SE COMPUTA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN Y NO CORRE EN LOS RECESOS NI EN DÍAS INHÁBILES.
- 7) EL RECURSO DE QUEJA, ESTA REGULADO POR LOS ARTÍCULOS 55 A 58 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, PROCEDE EN LOS CASOS DESCRITOS EN LAS FRACCIONES I y II DEL PRIMERO DE LOS MENCIONADOS:
- a) EN EL CASO DE LA SUSPENSIÓN, PUEDE INTERPONERSE CONTRA LA PARTE DEMANDADA O CUALQUIER OTRA AUTORIDAD, POR VIOLACIÓN, EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DEL AUTO O LA RESOLUCIÓN POR LA QUE LA SUSPENSIÓN SE HAYA OTORGADO.
 - b) CONTRA LA PARTE CONDENADA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA.
- 8) EL RECURSO PODRÁ SER INTERPUESTO POR LA PARTE ACTORA, O LA QUE DETENTE EL INTERÉS LEGÍTIMO, LA PARTE INTERESADA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DICTADA POR EL PLENO Y LA ENTIDAD O PODER AFECTADO POR LA EJECUCIÓN.
- 9) SI LAS VIOLACIONES SE RELACIONAN CON LA CONCESIÓN DE LA SUSPENSIÓN, EL RECURSO SE INTERPONE ANTE EL MINISTRO INSTRUCTOR DURANTE EL TIEMPO QUE TRANSCURRA HASTA QUE SE FALLE LA CONTROVERSIA EN EL PRINCIPAL.
- 10) CUANDO SE ENDEREZA EL RECURSO PARA COMBATIR EL EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA, QUIEN CONOCE DE EL ES EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DENTRO DEL AÑO SIGUIENTE AL DE LA NOTIFICACIÓN.

- 11) ADMITIDO EL RECURSO LA AUTORIDAD QUE CONOCE DE EL, REQUIERE A LA AUTORIDAD CONTRA LA QUE SE INTERPONE, PARA QUE, DENTRO DEL TERMINO DE 15 DÍAS DEJE SIN EFECTO LA NORMA GENERAL O EL ACTO QUE HAYA DADO LUGAR AL RECURSO, EL REQUERIDO DEBERÁ RENDIR UN INFORME Y OFRECER PRUEBAS; SI NO LO HACE, SE PRESUMIRÁ QUE SON CIERTOS LOS HECHOS QUE SE LE IMPUTAN, LO QUE PODRÍA TRAER APAREJADA LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA.
- 12) PUEDE HABER AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS, PARA POSTERIORMENTE EMITIR SENTENCIA POR PARTE DEL MINISTRO INSTRUCTOR, QUIEN ELABORA UN PROYECTO DE RESOLUCIÓN, QUE ES ESTUDIADO Y RESUELTO POR EL PLENO.
- 13) EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, INDICA QUE LA RECLAMACIÓN PROCEDE CONTRA LOS AUTOS DEL MINISTRO INSTRUCTOR QUE DECRETEN LA IMPROCEDENCIA O EL SOBRESIMIENTO DE LA ACCIÓN.
- 14) ESTE RECURSO PUEDE SER INTERPUESTO POR EL ACTOR, EL DEMANDADO, LOS TERCEROS INTERESADOS, EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA Y EL EJECUTIVO FEDERAL, (A TRAVÉS DEL SECRETARIO DEL RAMO, JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO QUE CORRESPONDA O EL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO), POR ESCRITO, PARA PERMITIR EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y ESCRITO DE TRASLADO PARA LAS PARTES Y EL TERCERO INTERESADO, SE INTERPONE ANTE EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, QUIEN INSTRUYE SU TRAMITACIÓN.
- 15) EL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ES DE CINCO DÍAS HÁBILES; Y SE COMPUTA A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN Y NO CORRE EN LOS RECESOS NI EN DÍAS INHÁBILES. EN MATERIA ELECTORAL, EL PLAZO PARA INTERPONERLO ES DE TRES DÍAS Y EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DEBERÁ RESOLVER DE PLANO DENTRO DE LOS TRES DÍAS SIGUIENTES.
- 16) EL RECURSO DE QUEJA, ESTA REGULADO POR LOS ARTÍCULOS 55 A 58 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, Y EN EL CASO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROCEDE CONTRA LA PARTE DEMANDADA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA.
- 17) EL RECURSO PODRÁ SER INTERPUESTO POR LA PARTE ACTORA, O LA QUE DETENTE EL INTERÉS LEGÍTIMO, LA PARTE INTERESADA EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DICTADA POR EL PLENO Y LA ENTIDAD O PODER AFECTADO POR LA EJECUCIÓN.
- 18) QUIEN CONOCE DE EL ES EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DENTRO DEL AÑO SIGUIENTE AL DE LA NOTIFICACIÓN.
- 19) ADMITIDO EL RECURSO LA AUTORIDAD QUE CONOCE DE EL, REQUIERE A LA AUTORIDAD CONTRA LA QUE SE INTERPONE, PARA QUE, DENTRO DEL TERMINO DE 15 DÍAS DEJE SIN EFECTO LA NORMA GENERAL O EL ACTO QUE HAYA DADO LUGAR AL RECURSO, EL REQUERIDO DEBERÁ RENDIR UN INFORME Y OFRECER PRUEBAS; SI NO LO HACE, SE PRESUMIRÁ QUE SON CIERTOS LOS HECHOS QUE SE LE IMPUTAN, LO QUE PODRÍA TRAER APAREJADA LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA. PUEDE HABER UNA AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS Y LUEGO EL MINISTRO INSTRUCTOR ELABORARA UN PROYECTO DE RESOLUCIÓN QUE ES ESTUDIADO Y RESUELTO POR EL PLENO.

Capítulo V

Análisis del Derecho Procesal Constitucional Local, específicamente de las reformas que soportan la creación de la Sala Constitucional en el Estado de México.

"...Sin embargo, al ser la Constitución la norma reguladora de los procesos de creación tanto de leyes, como de tratados internacionales, se establece automáticamente la superioridad de la misma. El artículo Constitucional establece un orden jerarquizado donde la norma que se encuentra en la cúspide es la Constitución.

Lo anterior puede ser afirmado, porque el criterio de subordinación se encuentra en la norma que regula el procedimiento de creación de otra norma, y dado que la Constitución es la única norma que emana del Poder Constituyente y no existe otra que establezca su proceso de creación, esta es la norma suprema del ordenamiento jurídico. Por lo tanto y como diría Kelsen, podemos imaginar una relación de supra-subordinación entre la norma que contiene el procedimiento de creación y la norma creada aunque la relación jurídica que se establece es de validez..."

Carla Huerta Ochoa.

El auge de el elemento adjetivo del derecho Constitucional, no obedece a un reciente descubrimiento, pues como gran parte de los doctrinarios lo sostienen, este ya existía, sin embargo su uso se había omitido, derivado del excesivo y arbitrario abuso de el poder, y que en nuestro país se ha identificado bajo la figura del presidencialismo.

Resulta indispensable que volvamos nuestros ojos y conocimiento al genuino factor que ha detonado la evolución en la disciplina constitucional y que se hace consistir en el "poder", el cual históricamente nos ha demostrado la necesidad de controlarlo.

Sin embargo para la corriente doctrinal localista, se debe entender que; *"...en la actualidad se puede afirmar la configuración de un nuevo sector que podemos denominar derecho procesal constitucional local, que comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger ya no a las constituciones federales o nacionales, sino a los ordenamientos, constituciones o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas. Si bien en ciertos países como Argentina y Alemania ha tenido un desarrollo considerable; también en España, mediante la Ley Orgánica 7/1999 del 21 de abril, se ha introducido una nueva competencia al Tribunal Constitucional para conocer*

de los conflictos en defensa de la autonomía local."²⁰¹

Consideramos que la gran mayoría de los precursores del Constitucionalismo local, pretextando lo reciente de la disciplina han abusado indiscriminadamente de los conceptos de supremacía, constitución, federalismo, democracia, facultades, atribuciones, competencia y autonomía, omitiendo el respeto a su genuina significación, que en mucho contribuirían a un desarrollo doctrinal y jurisprudencial evolucionado y vanguardista.

En los términos antes anotados, y en el desarrollo del presente capítulo destacaremos, el abuso constante del elemento soberanía, el cual, se le confunde con frecuencia con el de autonomía, para justificar la creación de la disciplina constitucional local y un caso evidente es cuando el celebre doctrinario Eduardo Ferrer Mac- Gregor, citando a otro constitucionalista sostiene:

*"Bajo esta óptica, el tema del control de la constitucionalidad se explica - como lo sostiene Arteaga Nava- en función de que, en el nivel local, existe un ordenamiento normativo al que se le denomina Constitución, que es de naturaleza suprema; ello implica, por una parte, que hay un complejo normativo, integrado por leyes, decretos, bandos y acuerdos generales, que es de índole secundaria y derivada; y, por otra, que existen poderes y autoridades locales que son, por partida doble, constituidos, cuya existencia y actuación está prevista y regulada por ese ordenamiento normativo y particulares que están sujetos a lo que el disponga."*²⁰²

Resulta evidente que dichos autores comulgan con la idea, de otorga, a una Constitución Local la característica de supremacía, esta última y como ya fue objeto de análisis en los capítulos que anteceden solo puede y debe aplicarse a la Constitución Federal y no a un ordenamiento que se encuentra subordinado al pacto Federal.

Pero el abuso en la terminología constitucional no termina aquí, pues el propio autor continua con su confusión al afirmar; *"...esta supremacía constitucional local no ha sido suficientemente construida por la doctrina y la jurisprudencia mexicana, a pesar de que el tradicional juicio de amparo tuviera su origen en la Constitución yucateca de 1841. Los vientos contemporáneos del constitucionalismo mexicano implican una nueva lectura al artículo 41 de la Constitución Federal, con el objeto de armonizar el actual sistema de control de la constitucionalidad previsto a nivel federal y los que tíbiamente comienzan a resurgir en las entidades federativas."*²⁰³

Retomando la exégesis que se realizó en los capítulos anteriores y con la finalidad de retomar una interpretación correcta y justa del primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se redacta *"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos **de competencia** de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente **establecidos** por la presente Constitución Federal y las particulares de*

²⁰¹ Ferrer Mac- Gregor Eduardo, "Derecho Procesal Constitucional Local." Derecho Constitucional. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México 2004, página 458.

²⁰² Arteaga Nava Elisur, citado por Ferrer Mac- Gregor Eduardo, "Derecho Procesal Constitucional Local." Derecho Constitucional. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México 2004, página 459.

²⁰³ Ferrer Mac- Gregor Eduardo *Ibidem*.

*los Estados, **las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.** Hemos dicho que coincidimos con la corriente doctrinal que ha sido desarrollada en la que se ha concluido que los estados son **autónomos y no soberanos**. Y en tales términos no podemos suponer la coexistencia de dos órdenes supremos cuando existe una subordinación expresa del ámbito local al federal por mandato expreso de la Constitución." ²⁰⁴*

Como ha sido objeto de estudio, los fenómenos jurídicos no pueden ni deben ser entendidos en forma aislada, sino en función de los diversos factores políticos, económicos, sociológicos y hasta psicológicos que rodean el entorno histórico del evento en estudio, y las reformas a las constituciones locales para la introducción de los diversos medios de control en el ámbito local, no es la excepción, como ha continuación quedará demostrado.

Durante el año 2000 nuestro país experimento un cambio estructural, derivado al proceso electoral previo del que resulto electo un presidente proveniente de las filas de un partido político denominado Acción Nacional, ello trajo consigo la necesidad, desde nuestro punto de vista, de fortalecer el ámbito local, que como conservaban los bastiones del partido denominado PRI, por lo que más halla de una reforma intelectual y jurídica el objetivo resulta político y económico, que perseguía la permanencia y reforzamiento de las entidades presididas por los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional y así se ha pretendido enmascarar bajo una perspectiva intelectual la necesidad de rescatar la disciplina llamada derecho constitucional local, soportando las reformas en las diversas experiencias internacionales. Sin embargo dichas reformas han sido adaptadas a las concepciones internas de cada entidad federativa, incorporando los ya conocidos mecanismos de control constitucional federales, complementándolos con otros medios constitucionales de control utilizados en otros países, sin embargo todas las reformas constitucionales locales, coinciden en depositar en el Poder Judicial Estatal la competencia; ya sea en el Pleno, una Sala Constitucional o una Sala Superior, lo que se encuentra en tela de juicio, por existir una influencia evidente del propio Poder Judicial sin que se haya logrado depositar en una autoridad autónoma creada ex profeso para el conocimiento y resolución de los medios de control de las constituciones locales, como ha sido objeto de estudio en los diversos Congresos de Derecho Constitucional, máxime que en la practica no se ha aportado grandes argumentos que avalen estas reformas.

La redacción de los artículos constitucionales que introducen la reforma de los medios de control constitucional experimentados por las diversas entidades federativas, evidencian el grado de influencia y confusión en los conceptos constitucionales fundamentales como ha continuación queda de manifiesto:

Artículo 80. En el estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será sic la **ley suprema**.

Veracruz, reforma de febrero del 2000.

²⁰⁴ Vid Supra Capitulo II, páginas 94 a 111.

Artículo 158. La Justicia Constitución Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para la eficacia y la actualización democrática de la Constitución, bajo **el principio de la Supremacía constitucional.**

Coahuila, reforma de marzo del 2001.

Artículo 79. El Poder Judicial garantizara **la Supremacía de esta Constitución**, y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijan las leyes.

Tlaxcala, reforma de mayo del 2001.

Artículo 56. La justicia de control constitucional se erige dentro del régimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización de la Constitución, bajo **el principio de supremacía constitucional.**

Chiapas, reforma de noviembre del 2002.

Artículo 104. El control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución; tiene por objeto **dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal**, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 76 fracción VII, 103, 105, 107, y último párrafo de la fracción II del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quintana Roo, reforma de octubre del 2003.

De la transcripción de los artículos objeto de reforma constitucional local, visiblemente se puede destacar un elemento constante, que resulta ser el soporte de las reformas locales, y que se hace consistir en la llamada supremacía Constitucional local. Este elemento en el contexto de su aplicación y redacción nos parece incorrecto, tomando en consideración que como se ha manifestado en el capítulo II de este trabajo de investigación, existe un criterio de jerarquización del ordenamiento jurídico y no se puede pretender ser supremo en el ámbito local cuando existe una subordinación a la Constitución Federal, la cual es la única norma creada por el poder constituyente originario y en ella se plasma la organización total de la federación.

Ahora bien y profundizando en esta organización jerárquica, tenemos que, paralelo a ella se encuentra la relación de validez de las diversas normas que integran el sistema jurídico y con ello la posibilidad del control de legalidad del orden jurídico y del respeto irrestricto a la Constitución Federal, pues la validez de las normas depende de su conformación a la Constitución ya que esta al ser la única norma suprema, no es susceptible de ser modificada por una norma jerárquicamente inferior. En consecuencia la supremacía implica, que todo acto contrario a la Constitución debe ser anulado por virtud de los medios de control que la propia Constitución establece y por el órgano competente para ello.

En los términos antes anotados se pone de manifiesto la necesidad de entender y asimilar que las entidades federativas que conforman la federación tiene una cualidad autonomía, pero no de soberanía y en consecuencia al ser la soberanía única e indivisible

esta se deposita en la federación y derivado de ello los estados miembros aceptan una obediencia a esta voluntad suprema que se juridifica en la constitución federal, luego entonces resulta ociosa una intención localista de introducir a su Constitución del estado el elemento de supremacía para justificar creaciones de medios, instituciones y autoridades que controlen la constitucionalidad de una norma jerárquicamente inferior y subordinada a la Constitución, todo ello desde el punto de vista jurídico, apoyado en doctrinas serias que no permiten bifurcar el elemento supremacía en dos ámbitos, derivado de que la propia Constitución Federal en su artículo 133, establece el orden jurídico categorizado imponiendo a las Constituciones locales un escaño jerárquicamente inferior al de la Constitución federal, criterio que de más a sido robustecido por la Suprema Corte de Justicia de la nación en diversos criterios jurisprudenciales y los cuales pretende ser pasados por alto por esta corriente localista que ambiciona aprovecharse de la confusión de, los conceptos fundamentales de la materia Constitucional, para obtener beneficios jurídicos y económicos que ponen en riesgo la estabilidad del llamado pacto federal.

Coincidiendo con la concepción que de Constitución tiene el doctrinario Rolando Tamayo y Salmoran cuando afirma; *“La Constitución es el límite jurídico del poder y origen del mismo, la cual debe establecer la estructura del sistema estatal y controles del poder político. Definiendo a la norma fundamental como el conjunto de normas que confieren facultades, establecidas por el acto constituyente del orden jurídico. Por lo tanto, la Constitución no se limita a facultar a determinados órganos o personas para actuar de cierta manera, sino que también es la norma que organiza y estructura al Estado mismo.”*²⁰⁵

En tales términos, no debemos perder de vista que los medios del control constitucionales tienen como fin, el de fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos, y es por virtud del “control” que se hacen efectivas las limitaciones al poder establecidas en la Constitución.

Con lo ya expuesto, podemos válidamente ultimar, que la justificación de las reformas experimentadas por las Constituciones locales y plasmadas en los artículos transcritos con antelación debieron en principio suprimir el llamado principio de supremacía constitucional, así mismo no se debe ubicar jerárquicamente en el mismo nivel a las Constituciones locales con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, finalmente resulta incorrecto pretender que sea definitivo e inatacable un orden constitucional local, basado en tan solo medios de control constitucional local, pues al existir un único principio de Supremacía atribuible exclusivamente a la Constitución Federal, solo lo plasmado en ella es inatacable y todo aquello que pretenda controvertirla es nulo.

Ahora bien y a manera de conclusión preliminar expresamos que, resulta indiscutible que las reformas constitucionales sufridas por algunas entidades federativas, ponen de manifiesto la ineficacia de su ordenamiento jurídico constitucional local, al pretender adicionar nuevas formas de control, que serian innecesarias si se diera cumplimiento a las atribuciones que se han otorgado constitucionalmente a cada una de autoridades, pues si se ejecutaran a cabalidad las sanciones establecidas para los

²⁰⁵ Tamayo y Salmorán, Rolando, “Introducción al estudio de la Constitución”, segunda edición, México, UNAM, 1986, p294.

servidores públicos detentadores del poder, los resultados serían mas acordes. El diseño institucional de estas reformas constitucionales locales compromete su viabilidad, por la latente intervención del criterio político en la solución de estos mecanismos de control, como será abordado en los subsecuentes apartados. Sin embargo no se puede pretender incorporar medios de control a las Constituciones locales, apoyando la justificación de estas modificaciones en un desarrollo del derecho constitucional estadual.

De lo expuesto, resulta conveniente exponer las corrientes doctrinarias que soportan la opinión, antes vertida, pues y en relación al orden jurídico local, se ha cuestionado jurídicamente que las Constituciones locales lo sean realmente, y es apoyada por el autor Mario Capitanichi, al sostener que esa normatividad estatal es un a ley reglamentaria de la Constitución Federal. Pues es evidente que gran parte de los estados nacieron jurídicamente en la Constitución, sumado a ello, se encuentra que los constituyentes locales no ejercer un poder originario sino derivado de la Ley Fundamental, y en consecuencia la normatividad que produzcan carecerá del atributo de supremacía. Lo que debe imperar es el principio de inviolabilidad, por el cual las legislaturas locales no violaran las disposiciones de la llamada Constitución local.

Para el autor Máximo N. Gámiz Parral, quien soporta la postura contraria, las entidades federativas mexicanas, deben ser definidas en función de la forma de gobierno y el ejercicio del poder que estipula la Constitución al precisar; "*son republicanas representativas y su poder se ejerce de manera tripartita: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.*"²⁰⁶

Las reformas constitucionales experimentadas desde el 2000, por diversas entidades federativas, han perseguido un revanchismo injustificado en función de la confusión de principios constitucionales buscando en todo momento reivindicar una bandera que no corresponde al Federalismo, pues el objetivo se ha centrado, por el momento en una proclama de las entidades federativas para que sus resoluciones de los órganos judiciales resulten eficaces y definitivos en la propia entidad e intocables a nivel federal, lo que desde luego resulta ser contrario al principio de supremacía constitucional y del texto mismo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al encontrarse catalogada en el artículo 14 del máximo ordenamiento jurídico, la garantía constitucional de "la exacta aplicación de la ley", resultando constreñidas todas las autoridades del Estado (federales y locales), y por ello las autoridades Judiciales Federales en estricto respeto a la competencia constitucional son los resolutores que en forma definitiva resolverán los fallos emitidos, por todos los Tribunales de la Republica.

Sin embargo, la justificación de la corriente localista consiste en fortalecer el federalismo, en función del rescate del principio de definitividad que deben gozar las decisiones que emitan los Tribunales Superiores de Justicia, buscando por su parte el régimen local exigir control, independencia e igualdad de derechos, garantías y condiciones aparejados a los del Federal.

Ello ha generado una gran polémica, pues por un lado existe la corriente que pugna por la necesidad de crear Códigos Tipo, aplicables a todas las entidades de la

²⁰⁶ GAMIZ Parral, Máximo N., Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades Federativas. México, UJED-UNAM, 2001, pp.261-365.

Republica, con una finalidad ulterior de unificar criterios, y por la otra se desarrollan doctrinas que persiguen respeto y definitividad irrestrictos en la normatividad local, proponiendo el llamado federalismo de tipo dual a efecto de que la justicia concluya uno de los órdenes, ya sea en el local o en el federal; ello desde nuestro particular punto de vista, generaría la incertidumbre jurídica prohibida por la constitución y se acrecentaría la fisura que se ha generado desde la implantación del sistema federal.

Por otro lado se pretende una forma de control "difuso", para que el control constitucional se realizara por cualquier tribunal de la entidad federativa, así se sostiene por el autor Cabañas Navarrete que; *"...se opta porque la función que realizaran estos órganos de control constitucional en cada entidad federativa fuera difusa. Esto quiere decir que tendrían que vigilar la observancia de la norma suprema local y al mismo tiempo, y de manera imperante sobre la primera, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esto se evitaría que fuesen sometidos a una nueva revisión por parte del órgano judicial de la esfera federal..."*²⁰⁷

Sin embargo resulta ser del dominio publico y primordialmente conocimiento de los abogados litigantes la experiencia consistente en que los jueces y tribunales ordinarios o locales, no acaban de conocer su legislación y abusando de ello no solo lesionan derechos del orden local sino que estos trascienden a las garantías individuales, por lo que la intervención del poder Judicial no es caprichosa sino constituye un medio de control constitucional, pues como se ha sostenido en los primeros capítulos del presente trabajo de exposición la propia Constitución reservo facultades expresas a los Tribunales Federales para conocer y resolver en términos del llamado control concentrado, como un sistema que va mas allá de una reserva federal sino como un órgano contralor del principio de supremacía constitucional y garantías individuales. Finalmente no se puede comprometer el principio de supremacía constitucional respecto del elemento definitividad de una determinación local.

5.1. Orígenes del derecho procesal Constitucional local

...El poder de cada estructura constitucional debe ser al menos en teoría, igual o equivalente en capacidad e influencia que los otros dos para mantener el equilibrio y evitar que un Poder adquiera preponderancia respecto de los otros, así como tener las mismas posibilidades de efectuar actos que impliquen control de poder político.

Carla Huerta Ochoa

²⁰⁷ CABAÑAS Navarrete, Oscar Gildardo. "El sistema Federal como base para la definitividad de las Resoluciones Judiciales en las Entidades Federativas de México. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2005, páginas 180,181.

Resulta ampliamente recomendable el considerar que gran parte de los promotores de la corriente Localista del Constitucionalismo, consideran como punto de partida que este tema constituye un aspecto novedoso y de reciente creación, lo cual como será objeto de exposición a lo largo de este último capítulo consideramos un tanto errado, sin embargo respetando la corriente que lo sustenta lo expondremos sin soslayar las teorías que lo contradicen.

A efecto de evidenciar que el derecho constitución local ha sido una institución en constante fortalecimiento y preocupación de Estado Federal, nos permitiremos reproducir la exposición de motivos, que soportó la reforma constitucional que fue publicada el 17 de marzo de 1987, en el Diario Oficial de la Federación como decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Federal, entre ellos el 17, y 116. El texto actual de la fracción III de este último deriva de dicha reforma, pues antes no había regulación Constitucional alguna de la administración de justicia local, buscando consolidar la independencia y autonomía de los poderes judiciales locales. La referida exposición ha continuación se reproduce:

"...los tribunales de justicia deben de ser independientes, para fortalecer en la realidad social el principio de división de poderes y por que la independencia judicial constituye la primera garantía de la jurisdicción establecida no precisamente en interés del órgano jurisdiccional, cuanto de los justiciables, pues solo cabe esperar justicia completa y estricta del juez jerárquicamente libre dependiente solo de la ley. La independencia judicial requiere que los jueces al actuar no han de tener otra norma rectora que la ley. La sumisión del juez a la ley, le hace independiente de la voluntad subjetiva de los hombres que gobiernan, e incluso de su propia voluntad, cuando esta propende a la arbitrariedad. A la independencia objetiva se une el conocimiento de lo que se hace, pues siempre hemos considerado que una verdadera y autentica independencia judicial, se nutre en una real toma de conciencia del papel que el juez desempeña en la aplicación del derecho. Estas calidades son el espíritu de la calidad moral del juez, pues la autoridad formal le es conferida por la ley. El juez es símbolo de la justicia y guardián del derecho, por ello los órganos judiciales deben integrarse con procedimientos de selección del derecho, la vocación, la experiencia y la honorabilidad de quienes los integran. Un buen juez no se improvisa, requiere del transcurso de años de estudio y practica en los tribunales para lograr las aptitudes que permitan la justa aplicación de la ley. Selección, formación, eficiencia y preparación adecuada son, entre otros, los elementos indispensables para el correcto desempeño de la función jurisdiccional independiente. En cuanto a la estabilidad en el cargo, ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto. Sin jueces estables en el desempeño de su cargo, la independencia en el ejercicio de la función se ve considerablemente disminuida. Finalmente, al juez debe garantizarse una posición social digna, proporcionándole bienestar económico que permita su total entrega a su ministerio, sin preocupaciones de otra índole. Los órganos de los poderes judiciales deben contar con el apoyo financiero que guarde adecuada relación con la importancia del servicio publico que prestan, pues de otra suerte se les inhabilita para contribuir al mejoramiento de la administración de justicia. El nuevo texto del artículo 17, que se propone, perfecciona y robustece la garantía individual de acceso a la jurisdicción, al señalar sus calidades: independencia en sus órganos, prontitud en sus procesos y resoluciones, que agote la cuestión planteada y sea

completa, imparcial para que asegure el imperio del derecho y gratuita para afirmar nuestra vocación democrática. Para ello es necesario, además , establecer las bases constitucionales en relación a los Poderes Judiciales Locales y proponer reformas a los preceptos constitucionales que regulan el Poder Judicial de la Federación. La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases para la organización y funcionamiento de los poderes judiciales de los estados es una aspiración, que esta iniciativa hace suya y revitaliza, expresada desde el voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, recogida por don Venustiano Carranza en las ideas contenidas en su declaración de Veracruz de 1914, y reiteradas en su discurso inaugural del congreso constituyente del primero de diciembre de 1916, para consolidar un poder judicial respetable, digno, vigoroso e independiente, tanto en el ámbito federal como en el local. Dado que nuestra Constitución cumple con el cometido de ser el estatuto nacional de los Estados que integran la federación, es necesario que nuestra Norma Fundamental señale las bases conforme a las cuales los Poderes Judiciales de los Estados, deban cumplir con la relevante tarea de impartir justicia, en condiciones de calidad similar en todo el territorio nacional. Las bases que se plantean en esta iniciativa armonizan la necesidad de que los tribunales de justicia cumplan plenamente con los principios que se contienen en el artículo 17 constitucional que se propone, con respeto al principio fundamental de autonomía constitucional de los Estados. Para ello, las bases contienen la afirmación y los medios para lograr la independencia del Poder Judicial, calidad de la cual deben surgir los restantes atributos de la impartición de justicia; y deja a las Constituciones y leyes locales la regulación del Poder Judicial Local, para que ellas establezcan las especiales características y modalidades que más se adecuen a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas de cada entidad federativa. La inclusión en nuestro texto constitucional de las bases para la organización y funcionamiento de los Poderes Judiciales, es una petición expresa del XIII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la Republica Mexicana que se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el día 16 de mayo de 1986... El nuevo texto del artículo 116 que se propone se dedica a las normas relativas a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados, y sus fracciones I y II repiten el contenido actual de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, dedicando la fracción I a las normas relativas al Poder Ejecutivo y la fracción II las normas relativas al Poder Legislativo; la fracción III, contiene las bases a que debe sujetarse la organización y funcionamiento del Poder Judicial; la fracción IV se dedica a señalar la posibilidad constitucional de la justicia administrativa en el ámbito local; y las fracciones V y VI repiten el contenido de las fracciones IX y X del texto vigente del artículo 115 constitucional, relativas a las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores y a la posibilidad de celebrar convenios entre la Federación, los Estados y sus Municipios. Por lo que se refiere al perfeccionamiento de las normas que rigen a los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal , se formularan las adecuaciones necesarias para que tales normas conserven congruencias con las contenidas en el artículo 116 constitucional que propone, adaptarlas a las circunstancias del Distrito Federal... ”²⁰⁸

Con ello se evidencia que el Derecho Constitucional Local, no es una disciplina reciente, y más aun que, este derecho es una constante en desarrollo paralelo a la preservación del propio Estado Federal. Así mismo tenemos que derivado de esta reforma

²⁰⁸ Exposición de motivos de las reformas experimentadas por los artículos 17 y 116 Constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987.

Constitucional, todos los estados miembros de la federación se encontraron obligados a adaptar sus Constituciones y las Leyes a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el 18 de marzo de 1988.

En la misma tesitura, y mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, se reformó el párrafo tercero de la fracción III del artículo 116 constitucional y se derogo su párrafo quinto, para quedar redactado en los términos que actualmente se conocen como a continuación se transcribe:

Art. 116. - El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse de dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

- III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica. Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su cargo.

De los antecedentes de la fracción III del artículo 116 Constitucional, se desprende la necesidad de unificar los criterios de los niveles federal y estadual y sea explícita la figura de la ratificación como mecanismo para asegurar la permanencia de los funcionarios judiciales, que forman parte del Tribunal Superior de Justicia de cada entidad federativa y no de los adscritos al Tribunal Contencioso Administrativo.

Acorde al régimen federalista previsto en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las legislaturas locales cuentan con la libertad para definir la forma en que instituirán los tribunales de lo contencioso administrativo, pero siempre obligadas a garantizar observando el contenido del artículo 17 constitucional, que estos cuenten con instrumentos que hagan vigentes su estabilidad y permanencia en el cargo, incluyendo la posibilidad de que sean reelectos y, junto con ello, la necesidad de que sean evaluados para tal efecto.

Por otro lado resulta rescatable establecer que el principio de inamovilidad es un principio que se soporta en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, con una finalidad específica que se traduce en garantizar que los juzgadores puedan realizar sus funciones con absoluta autonomía y dando certidumbre jurídica al encargo conferido al exigir que los juzgadores puedan ser retirados del encargo únicamente mediante la tramitación de un proceso extraordinario, garantizando que serán escuchados por los órganos competentes, pero sometiéndolos como servidores públicos a un control de sus atribuciones y actuaciones.

Otra de las medidas que han contribuido a fortalecer la autonomía de los juzgadores de la Entidades Federativas del país, es la consistente en la inamovilidad, la adopción de un sistema competencial para el ingreso al Poder Judicial y la existencia de procesos internos transparentes para la determinación de responsabilidad. En el caso concreto de la inamovilidad y no obstante que la Constitución de la República exige para los magistrados locales y que en varias legislaciones de la entidades se ha incorporado esta figura, en la práctica ha dejado mucho que desear bien por que no se ha logrado hacer efectiva o bien por que se ha vulnerado. Lo anterior ha traído como consecuencia que los afectados ocurran ante la suprema Corte de Justicia de la Nación impugnando tales actos, la cual ha pugnado por el fortalecimiento de los Poderes Judiciales de los Estados y por la autonomía e independencia de los jueces y magistrados locales.

De los aspectos antes abordados se pone de manifiesto la intervención de la Justicia Federal como garante de la justicia local, en una compleja y conveniente relación para ambas.

En este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha intervenido activamente emitiendo diversos criterios jurisprudenciales estableciendo postulados básicos de la administración de justicia en los Estados, fundamentalmente los siguientes:

" La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse, preferentemente , entre quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezca por su

honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que participen en el proceso relativo a dicha designación.

La implantación de la carrera judicial, al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales locales y, por otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre quienes hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido.

La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo.

La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, manifestada en tres aspectos: a) la determinación en las constituciones locales de manera general y objetiva, del tiempo de duración del ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido arbitrariamente durante dicho periodo; b) la posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución local respectiva, siempre que demuestre suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogando de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, c) la inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que solo podrán ser removidos " en los términos que determinen las Constituciones y Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados."

Los criterios establecidos por la Corte, en diversos casos analizados sobre juicio político, han sido calificados por los especialistas con consecuencias positivas; pues si se opta por la Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos asuntos, la justicia Federal contribuye a que la local no se vea trastocada por invasiones de sus otros poderes u órganos; si se esta por la incompetencia del máximo Tribunal igualmente se fortalece la justicia estatal, por que ésta tendrá que encontrar por sí misma las vías para solucionar sus conflictos internos, lo cual indudablemente implica su fortalecimiento.

Sin lugar a dudas con lo hasta aquí expuesto hemos podido apreciar que el ámbito local y su regulación jurídica no solo ha sido una preocupación constante por el Estado Federal y por la forma democrática de gobierno que a adoptado nuestro país, sino consiente del fortalecimiento ello implica como Nación se ha plasmado en el texto Constitucional, la libertad de atribuciones que en su régimen interno pueden desarrollar

las entidades federativas, sin trastocar la naturaleza jurídica plasmada en la Constitución y la conveniencia de la intervención Federal ha sido inclusive usada favorablemente por los propios justiciables locales.

El tema es apasionante, pero debido a que debemos de centrar nuestra atención en las reformas experimentadas por las diversas entidades federativas, en lo que ha sido considerado por algunos doctrinarios como una reciente corriente localista, será necesario exponer los términos en que han surgido estas reformas y los aspectos que han pretendido comprender para proceder a su análisis pormenorizado, hasta aquí nos conformamos con dejar sobre la mesa de discusión que existen casos evidenciados en que los propios servidores públicos integrantes del Poder Judicial Local han juzgado ampliamente conveniente acudir a la Justicia Federal para que se vean resarcidos en sus derechos como juzgadores²⁰⁹.

5.1.1 Breve perspectiva de la Constitución del Estado de Veracruz-Llave

"El proceso reformador arrojó una Constitución totalmente nueva que no tiene punto de comparación con aquella de donde pretende extraer su legitimidad. Si por mera curiosidad intelectual quisiera compararse la actual Constitución veracruzana, con los preceptos de la Constitución de Córdoba de 1917, se concluiría inmediatamente que son dos normas diferentes. No obstante, como se sabe, se prefirió hacer uso del apartado que regulaba el procedimiento de reforma de la Constitución a efecto de realizar la metamorfosis normativa desde la legalidad, para no tener que pasar por la angustiada incertidumbre que genera convocar a un constituyente por el miedo que siempre deviene del hecho de despertar el poder creador del pueblo soberano que, en principio, actúa sin límites por ser un poder-a-jurídico."

Cesar I. Astudillo Reyes.

La reforma de la Constitución del estado de Veracruz, fue publicada en su gaceta oficial, bajo el número de decreto 53, del 3 de febrero del 2000, que tuvo como objeto la transformación total de dicho ordenamiento jurídico local.

Existe en torno al tema de la reforma de la Constitución de Veracruz, un

²⁰⁹ Vid Apartado de Apéndices.

interesante debate doctrinal, respecto a la legitimidad de dicho procedimiento de transformación, sin embargo, centraremos nuestro objeto de estudio en la exposición del control constitucional, creado por primera vez en este ordenamiento jurídico local, y que ha sido calificado por los doctrinarios precursores de la Justicia Constitucional Local como una de las innovaciones más importantes del Constitucionalismo mexicano, que ha propiciado lo que nosotros hemos calificado una reacción en cadena entre el resto de las entidades federativa.

La corriente de doctrinarios que pugna por considerar inusitado el proyecto de transformación Constitucional del Estado de Veracruz y de otras entidades de la República, lo justifican en función de que históricamente nuestro país se encontraba dominado por un partido hegemónico, que dentro de la absorción que el sistema hizo de la Constitución en el transcurso de los movimientos históricos de 1917 y hasta el año 2000, la apreciación de la supremacía Constitucional, debía ser entendida desde un punto de vista jurídico y no en términos estrictamente políticos. La Constitución fue entendida desde su nacimiento como el elemento homogenizador y de cohesión de la ideología partidista que en su oportunidad le dio cimientos; ideología que se identifica con la corriente revolucionaria de 1910. Considerando por los doctrinarios que ello fue lo que retardo la necesidad de instauración de medios de control.

La norma fundamental, en tal tesitura, no se gesto con la sola pretensión de ser una norma jurídica oponible a la totalidad de las funciones del poder, sino para estos autores, con una pretensión unificadora del conjunto social, atendiendo a la radical separación de clases que el régimen porfirista había fomentado, y del mismo acto de división que se había generado con la revolución, y en tal tesitura, la Constitución, afirman no debió haber sido considerada con una única finalidad jurídica, sino una norma de transformación social o directiva fundamental, custodiada mediante la institución del tribunal constitucional.

En tales términos se llego a la conclusión de que si bien el contexto histórico vivido por nuestra Nación en la que se llego a privilegiar la noción política de supremacía y no la jurídica, ello fue óbice para que los medios de control de la defensa de la Constitución no fructificaran, y solo cuando el elemento democracia se incorpora al modelo político en nuestro país es cuando se introducen herramientas jurídicas para resolver conflictos de naturaleza política por vía judicial.

Se ha criticado en forma recurrente, el papel que formo la Corte al asumir un criterio monopólico de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes por parte de los tribunales federales, de igual manera se le ha atribuido responsabilidad al congreso quien coopero al reforzamiento del centralismo político, estableciendo su propio monopolio de producción jurídica, reduciendo en gran proporción, las facultades legislativas de los congresos locales quienes, tienen señaladas sus atribuciones, en funciona de las atribuciones residuales del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sumados a los elementos anteriores se considera que el Amparo como un proceso de interpretación extensiva de las garantías de legalidad, influyo en forma efectiva, en el mismo sentido, pues legitimo la vía para la resolución ultima de conflictos en los que se

aplicaban leyes locales por jueces ordinarios, convirtiendo al Amparo en un instrumento de centralismo judicial, al colocar en las manos de los jueces de Distrito y Tribunales Colegiados el conocimiento de asuntos que eran del orden local.

Todo ello según los precursores de la corriente localista, imposibilitó a los niveles Estaduales el incursionar en esta supremacía Constitucional a nivel local. En consecuencia consideran que las Entidades, sus Constituyentes, sus representantes, se abstuvieron de explotar la supremacía de la Constitución local con relación a su orden interior pasando por alto el presupuesto que consideran es el soporte de las reformas y que se traduce, que su ámbito interno la ley máxima es su Constitución.

Lo anterior generó que aprovechando la introducción que en materia de Constitución federal fue proyectado en el régimen Zedillista, los ideólogos de la reforma Constitucional Veracruzana, proyectaran un instrumento local con clara influencia de las reformas federales, distribuyendo 84 artículos que conforman su ordenamiento supremo y en el título sexto capítulo primero, procedieron a enmarcar lo que para ellos era un olvido histórico que debía ser subsanado, intitulándolo "de la supremacía Constitucional" y cuyo artículo 80, dispone: *"En el estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución serán la Ley Suprema"* simulando una jerarquía normativa de corte Kelseniano, y elevando a una misma jerarquía el ordenamiento Constitucional de la entidad.

En capítulos anteriores apoyados en doctrinarios de renombre, abordamos el principio de supremacía Constitucional y este lo explicamos en función de la Constitución Federal, sin embargo para algunos doctrinarios dicho principio también le es aplicable a la Constitución local al afirmar que la norma referida, refiriéndose a la Constitución de reciente creación en el estado de Veracruz se convierte entonces en la piedra para la articulación del control Constitucional, a efecto de hacer efectiva la Supremacía en el nivel interno. Y en consecuencia se establece un engranaje constitucional local con elementos y mecanismos de defensa de la norma Constitucional local, de la misma manera sugieren mecanismos procesales de control encomendando a un órgano garante la regularidad Constitucional y su complejidad jurídica. Lo que desde nuestro punto de vista resulta la adecuación del control Constitucional federal en microcopias en el ámbito local, derivadas de un objetivo específico que se traduce en una rencilla de naturaleza política, económica y jurídica, pero primordialmente con una directriz fiscal, lo que será ampliamente detallado en los siguientes temas en desarrollo.

La entidad Veracruzana y sus reformas a su máximo ordenamiento jurídico, adopta la institución del control judicial de su norma jurídica fundamental con motivo de las reformas del año 2000, convirtiendo a dicha entidad en pionera en la materia. Las reformas establecen un sistema global de mecanismos de control constitucional desde el punto de vista localista plasmándose nueve figuras con esta finalidad específica; entre ellas el juicio político y el de responsabilidad de los servidores públicos, establecidos en sus artículos 76 al 78, de la Constitución en estudio, de igual manera la comisión estatal de derechos humanos, sin que se haya dotado de mayores facultades a dicho organismo, pues sus funciones implican la emisión de resoluciones no vinculantes, sin embargo le reservan la coadyuvancia con órganos jurisdiccionales en la defensa de derechos humanos, ubicando dentro del título segundo, capítulo quinto, cuyo título se refiere; *"De*

los órganos autónomos del Estado.” Las controversias Constitucionales también retoman una parte preponderante en la reforma por ser contempladas como parte del sistema global creado por la Constitución Veracruzana, y de solución de conflictos Políticos.

Respecto de las innovaciones que han sido destacadas como parte de los mecanismos estrictamente procesales de control, se han analizado seis instrumentos que a continuación se precisan; a) Juicio de protección de los derechos humanos, b) el recurso de regularidad Constitucional de los actos del Ministerio Público, c) Las controversias Constitucionales, d) Las acciones de inconstitucionalidad, e) La acción por omisión legislativa y f) La cuestión de inconstitucionalidad. Regulados todos ellos en el artículo 34 de la Constitución local de Veracruz.

Con la finalidad de ahondar en el desarrollo de cada una de estas figuras jurídicas procesales, resulta pertinente destinar los siguientes apartados a su desarrollo para estar en posibilidad de realizar una comparación conclusiva entre los ordenamientos Constitucionales locales de las entidades federativas objeto de estudio en el presente capítulo.

a) **Juicio de protección de los derechos humanos.** Con él se busca la reivindicación localista el juicio de Amparo, bajo la óptica relativa a que si un ordenamiento reconoce derechos, tiene la obligación de garantizarlos, el juicio de protección de los derechos humanos de Veracruz, se presenta como el mecanismo para tutelar los derechos que la Constitución reconoce a los veracruzanos.

Partiendo de la idea derivada de los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa a que el sistema de derechos que consagra la Constitución federal no es cerrado, restringido o limitado, por el contrario tan solo expresa los derechos mínimos que deben ser reconocidos por el Estado Constitucional democrático, y que en nada perjudica su expansión por dicho orden; a través de mecanismos de reforma Constitucional, de interpretación Constitucional, o mediante la recepción o incorporación de las declaraciones de derechos establecidas en los tratados internacionales o bien, por los ordenes de las entidades federativas de nuestro país. En tales términos se establece una oportunidad de sistematizar derechos complementarios.

El órgano reformador Veracruzano, con oportunidad de su intervención, estimo conveniente implantar un instrumento local, para la protección de los derechos humanos. Se busca una complementariedad de ambos sistemas de derechos, bajo el artículo cuarto de la Constitución Veracruzana, que en su párrafo segundo, dispone. *“toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las Leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado.”*

Lo anterior desde el punto de vista de los precursores del derecho Constitucional local, se traduce en una concesión que amplía las fuentes del derecho a las que se pueden acoger cualquier ciudadano Veracruzano, al grado de reconocer facultad al Poder Judicial de la entidad para que en ejercicio de la interpretación Constitucional, reconozca nuevos derechos con soporte en los ordenamientos internos aludidos.

Con motivo de las reformas Constitucionales y la introducción de mecanismos de control Constitucional local, resulto indispensable la creación paralela, de las leyes reglamentarias. Así la ley del juicio de protección de derechos humanos del estado Veracruz- Llave, reglamentaria del artículo 64 fracción I de dicha Constitucional local, pormenorizo el instrumento de referencia. El juicio persigue como objeto la salvaguarda y en su caso, reparación de los derechos reconocidos u otorgados por la Constitucional Veracruzana, (artículo primero). Es un juicio sumario y uni-instancial regulados por los principio de legalidad y suplencia en la deficiencia de la queja a favor de la parte agraviada (artículo cuarto). Se puede interponer en contra de cualquier acto o norma que provenga del gobierno del Estado, Congreso, Titular de dependencia o entidades de la administración publica Estatal, municipal o de organismos autónomos del Estado. La legitimación se refiere al sujeto o sujetos que reciban un agravio personal directo, consistente en un acto de autoridad violatorio de los derechos humanos, (artículo sexto). La competencia no recae directamente en la sala Constitucional, quien solo esta facultada para dictar la resolución final acorde con la sustanciación realizada por los jueces de primera instancia del ramo civil o los de carácter mixto (artículo 22 fracciones I y II). Con la finalidad de evitar que dicha reforma fuera objeto de estudio por la Suprema Corte, establecieron pequeños elementos que desde nuestro juicio resultan confusos e insuficientes, para distinguir dos niveles o competencias, entre ellos el artículo 30 que desde el punto de vista de sus autores buscaba deslindar la competencia entre la jurisdicción local y la federal, señalando causales de improcedencia, entre las que destaca la fracción V, que dispone que el juicio no procede contra actos violatorios de garantías individuales previstos en la Constitución federa. Con relación a los efectos de las sentencias la Ley en cita refiere los siguientes: restituir a la persona agraviada en el ejercicio de sus derechos, fracción I del artículo 57; restituir las cosas al estado en que se hallaban antes de cometida la violación, si su naturaleza lo permite fracción II del mencionado artículo y fijar el monto de la reparación del daño, fracción III. De conformidad con la redacción del artículo 67, las sentencias deben cumplirse en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas seguidas a la notificación personal que le sea realizada a la autoridad responsable.

Como ya se abordo el artículo cuarto de la Constitución de Veracruz-Llave, obsequia el permiso Constitucional local para dotar al poder judicial Veracruzano de la facultad de reconocimiento de nuevos derechos; ejercida a través de la hermenéutica jurídica, y precisar en consecuencia, el alcance y contenido de cada uno de los cercos en una nueva faceta, autoridad-individuo, así como se le otorga la facultad de decidir que otro conjunto de derechos es objeto de protección por la misma vía al estar implícitos o contenidos en los ya garantizados, por tanto en el artículo 5º fracción I, de la Ley reglamentaria en estudio, reconoce como derechos humanos garantizados expresamente en la Constitución Veracruzana los contenidos en los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 15 este último relativo a los derechos político-electorales de los ciudadanos del estado de Veracruz.

b) El recurso de regularidad Constitucional de los actos del Ministerio Público; esta institución cuya importancia fue elevada a rango constitucional, lamentablemente y debido a sus excesos en sus facultades y atribuciones, cometía actos desproporcionados que quedaban fuera de los mecanismos de control, lo que se traducía en una absoluta discrecionalidad de la actuación de la que debería ser una autoridad

técnica-especializada encargada de la persecución de los delitos. Básicamente se pueden ubicar estos actos sin control en la etapa de la Averiguación Previa, específicamente en el momento en que el Ministerio público determinaba el ejercicio de la acción penal y formulaba la consignación ante el juez penal competente, o bien se abstenía de hacerlo, al considerar que no existían elementos indispensables para ello. Otra de las etapas en que acontecía estos actos sin control era derivado de la actuación ejercida por el ministerio público, quien efectuada la consignación, podía desistirse de la acción penal y en consecuencia se solicitaba el sobreseimiento como una forma de finalizar el proceso.

Lo que desde luego, y debido a los abusos que esto generó, se puso de manifiesto que la figura del Ministerio Público, en diversas actuaciones había dejado de tutelar en forma eficaz los derechos fundamentales de todas las partes en conflicto, y en consecuencia ello motivó una Reforma Constitucional que dotó de mecanismos de control a los agraviados en contra de las probables irregularidades que se consideraran cometidas por el ministerio público. Reforma acontecida durante 1994, respecto del artículo 21 Constitucional y que permitió la impugnación por vía jurisdiccional, de las resoluciones del ministerio público que versaran sobre el no ejercicio de la acción penal y desistimiento de la acción penal. Elevando a categoría de garantía el derecho a la impugnación respecto a los actos del ministerio público en los términos ya precisados.

Resultando de gran trascendencia la reforma constitucional experimentada a el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al involucrarse el contenido de los artículos 14 y 16 del máximo ordenamiento jurídico en nuestro país, pues en interpretación de las garantías de legalidad plasmadas en dichos artículos, la tutela judicial fue otorgada tanto para asuntos de orden federal como local, confiriéndole a los tribunales federales la facultad de conocer en vía de amparo los actos de los ministerios públicos de las esferas federales y locales.

La reforma constitucional acaecida a la Constitución Veracruzana reprodujo en la fracción II, del artículo 64 la anterior impugnación a través de un recurso similar, sobre todo respecto de sus efectos, procurando una protección de los derechos humanos de los veracruzanos, respecto a una "ocasional" actuación irregular del ministerio público local, se instauró un mecanismo de control dotando de competencia a la Sala Constitucional, para que esta resuelva, en instancia única, respecto de las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público.

En atención a que el artículo 52 en su segundo párrafo de la Constitución Veracruzana se ha interpretado que el recurso de queja es el medio para interponer cualquiera de los supuestos anteriormente referidos ante la Sala Constitucional, ello en virtud de que ni La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, ni otra Ley reglamentaria contemplan una vía específica para la tramitación de este medio de impugnación.

Resultando oportuno, rescatar el comentario que realiza el doctrinario Cesar I. Astudillo Reyes, y en el que se acepta la existencia de un incipiente conflicto jurisdiccional cuando afirma: "*En la práctica, la introducción de la institución puede generar un punto de*

tensión entre autoridades federales y locales. No pasa desapercibido que lo que la reforma genera es la posibilidad de que subsista una doble jurisdicción para dirimir situaciones de esa naturaleza, pues por un lado se tiene el recurso de queja, del cual conocerá en única instancia la sala constitucional del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz- en adelante TSJV-, y por otra, la vía de amparo bi-instancial, que en la medida en que se violan las garantías de legalidad, pueden conocer los juzgados federales. Como ambos recursos no son excluyentes, se podría hipotéticamente activar las dos vías, con lo cual, de no coordinar un mecanismo adecuado para su resolución pueden generarse problemas prácticos que pueden mellar la de por sí endeble impartición de justicia local, en asuntos en los que normalmente esta de por medio la libertad física de las personas.²¹⁰

c) **Las controversias Constitucionales;** se instauraron como un medio de control que dirime cuestiones de competencia constitucional que se susciten entre órganos del Estado, o entre estos y los gobiernos locales. Para algunos autores debe ser entendida como una jurisdicción competencial o arbitral, garante de la división de poderes desde un punto de vista horizontal, comprende a los órganos ejecutivo, legislativo y judicial; y desde la perspectiva vertical, atiende al conjunto de niveles de gobierno en que se estratifica el ejercicio del poder. Y desde esta perspectiva se ubica a las controversias constitucionales como medios de control del federalismo que busca delimitar las atribuciones que les corresponden a los diversos niveles de gobierno (federal, estadual y municipal).

Portando la bandera del regionalismo la corriente localista decidió instrumentar la figura de las controversias constitucionales para dirimir las controversias surgidas con motivo de los conflictos de competencia entre los órganos locales que pudiesen suscitarse respecto a las facultades que les fueran atribuidas por la constitución local.

En tales términos los artículos 64, fracción III, y 65 fracción I, de la nueva Constitución Veracruzana, determinan como facultad del Tribunal Superior de Justicia Veracruzana, para conocer de las controversias constitucionales que surjan entre dos o más municipios, entre uno o más municipios, y el Poder Ejecutivo, o el Legislativo o entre estos dos órganos.

En el artículo 33 fracción XII, de la Constitución Veracruzana se contemplo la hipótesis relativa a la existencia de un eventual conflicto entre los órganos Ejecutivo y Judicial. Dotando al Congreso Local de la Facultad de dirimir este conflicto por la vía de la mediación política, que implica un retroceso en la función jurisdiccional que se pretendía rescatar evitando las componendas de carácter político.

d) **Las acciones de inconstitucionalidad;** la reforma Veracruzana, incorporo la acción de inconstitucionalidad con las cualidades de abstracción que fueron vislumbradas originalmente por Hans Kelsen a quien se atribuye su creación doctrinal, y con la finalidad de someter a consideración mediante un procedimiento, sin litis aparente,

²¹⁰ ASTUDILLO Reyes, Cesar I. Ensayos de Justicia Constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2004, páginas 80 y 81.

la posible contradicción entre una ley o disposición de carácter general y la Constitución, salvaguardando en todo momento la Supremacía de la ley fundamental y los principios en ella contenidos²¹¹.

Como ya fue objeto de análisis pormenorizado en el capítulo anterior, esta acción nos limitaremos a ubicarla en el ámbito localista. Y en tales términos se ha considerado que cumple con una doble finalidad pues por un lado, constituye una figura que impide el autoritarismo de las mayorías, y por el otro se traduce en una garantía para mantener el equilibrio entre los márgenes de apertura y cierre que ofrecen los principios constitucionales y democráticos que permite la valoración de vicios sustanciales y competenciales.

La regulación de esta figura jurídica se encuentra contenida en los artículos 64, en su párrafo tercero y 65 párrafo segundo de la Constitución del Estado de Veracruz, y busca garantizar que las disposiciones en forma de leyes o decretos emitidos por las autoridades estatales correspondan con la Constitución Local.

Con relación a la legitimación procesal para interponer esta acción, la figura local solo la otorga a: el gobernador del estado y la tercera parte de los miembros del congreso se distingue de la acción de inconstitucional regulada por la legislación federal, en virtud de que no se otorga legitimación ni al procurador de justicia del estado, ni a los partidos políticos, ni a los ayuntamientos municipales, lo que desde luego pudiera generar mas críticas en contra que a favor, debido a que se reduce la posibilidad de que en un ambiente de pluralidad democrática en el que vivimos, un ayuntamiento que se encuentre gobernado por un partido político diverso al del gobernador en turno pueda jurídicamente atacar la inconstitucionalidad de una ley, y con ello solo se manifiesta la posibilidad de un control-controlado.

Por su parte este instrumento no ha sido pulido jurídicamente al no existir una regulación exhaustiva de sustanciación.

e) **La acción por omisión legislativa;** su incorporación en el sistema veracruzano, obedece a la importancia de dicha institución, cuyos antecedentes se remontan a la Constitución Yugoslava de 1974 y la reforma a la Constitución Portuguesa de 1976, que busco la inclusión del Tribunal Constitucional y el conjunto de instrumentos procesales de protección constitucional.

Esta acción ha sido definida como; la negativa que resulta de la inercia o de silencio de cualquier órgano depositario de las funciones del poder, el cual deja de realizar un acto que se encuentra previsto por la Constitución a cargo de dicho órgano y en un momento determinado.

Aquí se evidencia la necesidad de incorporar a nuestro sistema jurídico las figuras concretas de omisión, tomando en consideración que los actos de violación constitucional, se pueden producir por conductas de acción y omisión, con lo que se busca no solo sancionar el comportamiento activo vulnerador de normas y procedimiento sino de

²¹¹ Vid Supra Capítulo IV “Controversias Constitucionales”.

sancionar la pasividad (bastante frecuente) del depositario de a función del poder, con relación a las conductas constitucionales preestablecidas.

La justificación concreta de la incorporación de esta institución en el caso veracruzano obedece a evitar los inconvenientes que genera la inactividad legislativa , y esta acción concreta se dirige al cuerpo legislativo obligándolo a evitar una parálisis legislativa en perjuicio de los principios contenidos en su constitución local, su regulación se encuentra contenida en los artículos 64 y 65 de la Constitución Local y el artículo 38 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, y cuyo resolutor es el pleno del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz, quien para el caso de determinar la existencia de la inconstitucionalidad por omisión, exhortara al Congreso del Estado para que en el plazo de dos sesiones ordinarias proceda a expedir la ley o decreto en que se incurrió en la conducta de omisión. Facultando al Tribunal para el caso de incumplimiento del Congreso, para expedir una ley provisional en el que consten las bases normativas respecto de las cuales habrán de sujetarse las autoridades hasta que se expida la legislación específica.

f) La cuestión de inconstitucionalidad; la conjunción de los sistemas europeo y americano, ha permitido la creación de la institución que se conoce bajo el nombre "modelo de control incidental de constitucionalidad." Aun cuando los jueces ordinarios en su labor cotidiana de aplicación de la ley tenga presente su doble vinculación a las fuentes señaladas, en caso de encontrarse con la probable inconstitucionalidad de una norma aplicable, al caso del cual conocen, carecen de la facultad de desaplicarla aun cuando se consideren sometidos, ante todo, a la ley fundamental, imposibilitando cualquier acto de desaplicación, instituyéndose un mecanismo de coordinación entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional, a fin de que el ordenamiento jurídico vaya depurándose y homogeneizándose mediante su actuación conjunta.

Luego entonces es aquí donde encontramos la fuente del mecanismo llamado cuestión de inconstitucionalidad, a través de un procedimiento mediante el cual las autoridades judiciales locales, acuden al órgano depositario del control de constitucionalidad para someter a su consideración el cuestionamiento respecto a la constitucionalidad de la norma que se pretende aplicar en un determinado proceso judicial, con la finalidad visible de que dicho órgano resuelva la interrogante y determine si dicha norma es acorde a la Constitución o no, pretendiendo conciliar los principios de observancia de la ley eficacia directa a la Constitución. Así el juez local no puede, dejar de aplicar la ley a un cuando considere que no es constitucional; sin embargo se deja expedita la posibilidad de solicitar asesoría y opinión de el órgano encargado de verificar la constitucionalidad o no de dicha norma.

En el Estado de Veracruz se incorpora este mecanismo de control a través del artículo 64 fracción IV de su Constitución política, por virtud del cual se pretende racionalizar el mecanismo de coordinación, reconociendo la capacidad interpretativa de los jueces ordinarios, dejando que sea la sala constitucional del tribunal superior de justicia de la entidad, quien se pronuncie en definitiva, sobre la conformidad constitucional de una ley local, a la luz de lo dispuesto 45 párrafo cuarto de su ley orgánica. El funcionamiento de la Sala Constitucional con este mecanismo de control, se inicia en funciona de que, las

autoridades judiciales locales sometan a su conocimiento dicha cuestión constitucional local, excluyendo a los particulares quienes carecen de legitimidad para hacerlo.

Las reformas sufridas por la Constitución Veracruzana, originó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 09 de Mayo del 2002, resolviera las controversias constitucionales 15, 16, 17, 18/2000, interpuestas por varios ayuntamientos del Estado de Veracruz que demandaron, entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección del juicio de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia dicha entidad, se invade la esfera competencial de los tribunales de la Federación, específicamente por lo que hace el juicio de amparo federal.

La Suprema Corte de Justicia (por mayoría de votos) estimó constitucional la reforma aludida, al considerar esencialmente que el juicio para la protección de derechos humanos solo se limita a salvaguardar la normatividad local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional, sin que esta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución Federal, además de que el instrumento local prevé la reparación del daño, característica ésta que difiere del juicio de amparo federal. Así mismo los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero de la normatividad suprema federal establecen las bases de la autonomía local, en tanto de ellos deriva el régimen de gobierno republicano federal, integrado por estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interno, aunque unidos en un pacto federal; y que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores en los términos que dispongan las constituciones locales. Esta autonomía local, incluso, se prevé de manera directa en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, que establece la posibilidad de que los poderes de los estados se organicen conforme a la constitución de cada uno de ellos; y específicamente el Poder Judicial se ejercerá por los tribunales mediante las reglas que señalen los ordenamientos locales. Criterio reflejado en la tesis XXXIII/2002, por el Pleno y cuyo rubro quedo redactado en los siguientes términos: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave para conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, previsto en la Constitución Política de esa entidad federativa, no invade la esfera de atribuciones de los tribunales de la Federación, pues aquel se limita a salvaguardar, exclusivamente los derechos humanos que establece el propio ordenamiento local.²¹²

No obstante lo resuelto por la Suprema Corte, por mayoría de votos, lo que resulta interesante es conocer el criterio que sostuvieron los cuatro Ministros, que formularon voto minoritario, al considerar la invalidez del precepto que regula el juicio para la protección de derechos humanos, que en esencia soportó, que al coincidir el catálogo de los derechos humanos previstos en la Constitución Veracruzana, con las garantías individuales establecidas en la Constitución Federal, se duplican las instancias siendo facultad exclusiva de los Tribunales de la Federación, a través del juicio de amparo,

²¹² Vid anexos.

conocer de los actos o leyes que vulneren dichas garantías individuales, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución Federal.

5.1.2 Breve perspectiva de la Constitución del Estado de Coahuila

...“La Justicia Constitución Local se erige dentro régimen interior del Estado, como un medio de control para la eficacia y la actualización democrática de la Constitución, bajo el principio de la supremacía constitucional.”

Coahuila, reforma de marzo del 2001 (artículo 158).

La Constitución del estado de Coahuila, mediante decreto número 148, publicado en el periódico oficial del estado, se reformo, adicionó y derogo en diversas disposiciones, con la finalidad de imitar el caso veracruzano, en el capítulo IV, del título V, se incorporo la institución denominada “la justicia constitucional local”, considerándola como un medio de control con los mismos objetivos que motivaron las reformas del resto de las entidades federativas del país, esto es, mantener la eficacia y la actualización democrática de la norma fundamental del estado, pretendiendo el respeto del principio de supremacía constitucional “local.”

La autoridad a quien se doto de facultades constitucionales locales, lo fue el Tribunal Superior de Justicia, como un símil de Tribunal Constitucional local, a quien se le doto de competencia para el conocimiento y resolución de dos instrumentos de control constitucional y que ha continuación se explican:

a) Las controversias constitucionales; consideradas como conflictos competenciales y de atribuciones entre órganos y poderes del estado locales, excluyendo la materia electoral. Los efectos jurídicos de las sentencias que se emitan, tendrán el carácter de cosa juzgada solo respecto de las partes que intervienen y los efectos generales surgen en función de la jurisprudencia local.

Los supuestos en que se puede suscitar las controversias constitucionales contempladas con motivo de la reforma del estado de Coahuila, son; las surgidas entre el poder ejecutivo y legislativo; el poder ejecutivo y uno o mas municipios del estado; el poder legislativo y una o mas entidades paraestatales o para-municipales del propio estado; un municipio y otro u otros del estado; uno o mas municipios y una o mas entidades paraestatales o para-municipales del estado; una o mas entidades paraestatales y otro u otras para-municipales del estado.

El objetivo de este medio de control, lo constituye el de resolver si el acto o actos

reclamados están acordes o no a la constitución local, y los efectos son declarar la validez o invalidez del acto.

b) La acción de inconstitucionalidad; considerada como un medio de control abstracto de constitucionalidad de normas generales "locales", sus efectos son "erga omnes", cuando las sentencias sean emitidas por mayoría absoluta de los miembros del Tribunal resolutor.

La legitimación para su ejercicio, se deposita en el equivalente al treinta por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o consejos municipales cuando se promueva en contra de los bandos de policial y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, aprobadas por los propios ayuntamientos o consejos municipales; el gobernador por si o por conducto de su representante legal, o el equivalente al treinta por ciento de los integrantes del poder legislativo, que se promuevan en contra de las disposiciones de observancia general ya referidas; y el gobernador por si o por conducto de su representante legal, o el equivalente al treinta por ciento de los integrantes de los ayuntamiento o consejos municipales en contra de las leyes, decretos o acuerdos que apruebe poder legislativo.

El plazo para la interposición de este medio de control es de treinta días naturales, siguientes a la fecha de publicación de la norma o acuerdo general o de que se tenga conocimiento de la misma.

Se incorpora un medio de control "difuso" al otorgar al poder judicial la posibilidad "oficiosa" de declarar, en un caso concreto, la inaplicabilidad de una ley que considere que es contraria a la normatividad suprema local, convirtiendo al Tribunal Superior de Justicia local en autoridad de alzada, quien revisara la resolución y resolverá en forma definitiva e inatacable.

5.1.3 Breve perspectiva de la Constitución del Estado de Tlaxcala

" El Poder Judicial garantizara la supremacía de esta Constitución, y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijen las leyes."

Tlaxcala, reforma de mayo del 2001 (artículo 79).

Muy similares, resultaron las reformas del estado de Tlaxcala, quien incorporo las experimentadas por el estado de Coahuila en su Constitución local, a través del decreto numero 107 publicado en el periódico oficial de la entidad del 18 de mayo del 2001.

En la redacción del artículo 81 de la Constitución reformada se faculto al pleno del

Tribuna Supremo de Tlaxcala con atribuciones de Tribunal Constitucional, el cual conoce de los siguientes supuestos:

1.- De los medios de defensa que hagan valer los particulares contra leyes o actos de autoridad que vulneren los derechos fundamentales consagrados en la constitución local (lo que se traduce en **un amparo de competencia estatal**).

2.- De los juicios de competencia constitucional lo que en otras entidades federativas se ubica bajo la denominación de controversias constitucionales; en otras palabras, conflictos competenciales o de atribuciones entre órganos y depositarios del poder locales; estos conflictos pueden suscitarse entre; los poderes legislativo y ejecutivo del estado; el poder legislativo y un ayuntamiento o consejo municipal; el poder ejecutivo y un ayuntamiento o consejo municipal; dos o mas ayuntamientos o consejos municipales de municipio diferentes, excluyendo la materia de conflicto de limitrofes, en este caso concreto la decisión se reserva al Congreso local; dos o mas munícipes de un mismo ayuntamiento o consejo municipal, incluidos los presidentes de comunidad.

Este medio de control, tiene como plazo para su ejercicio, treinta días naturales contados a partir de que el actor haya tenido conocimiento del acto o norma jurídica que pretenda impugnar.

Se dota de una facultad calificativa al órgano de control constitucional, para el caso de resolver respecto a la solicitud de suspensión en la ejecución de los actos materiales que se impugnen, valorando el mayor o menor perjuicio que pueda sufrir el interés público con motivo del otorgamiento de la medida suspensiva. Excluyendo en forma categórica y definitiva el caso de las normas jurídicas, respecto de las cuales no procederá el otorgamiento de suspensión.

En el caso de las ya referidas normas jurídicas se exigió una votación calificada de diez votos para que se pueda declarar la invalidez de estas, en caso contrario deberá desestimarse la impugnación.

3.- De las acciones de inconstitucionalidad; es un medio de control abstracto que se promueve en contra de las normas jurídicas de carácter general locales; para ser más ejemplificativo los expondremos a continuación.

El primero de los supuestos hipotéticos, se refieren a la impugnación que se realice de las normas jurídicas provenientes del Congreso del estado, la legitimación se otorga a; el veinticinco por ciento de los diputados que integran el poder legislativo estatal; la Comisión Estatal de Derechos Humanos; la Universidad Autónoma de Tlaxcala; el Procurador General de Justicia del Estado; y en los asuntos de materia electoral, los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del Estado.

El segundo de las posibilidades impugnativas, gira en torno a los casos que traten de las normas jurídicas provenientes de algún ayuntamiento o consejo municipal, la legitimación se reserva a el veinticinco por ciento de los munícipes del mismo ayuntamiento o consejo municipal , incluidos los presidentes de comunidad; los diputados en cuyo distrito electoral se comprenda el ayuntamiento o consejo municipal que haya

expedido la norma municipal impugnada; el gobernador del Estado; la Comisión Estatal de Derechos Humanos; las Universidades Públicas Estatales; el Procurador General de Justicia del Estado, en los asuntos relativos a sus funciones.

En ambos supuestos se otorgan los plazos de noventa días naturales para su ejercicio, contados a partir de la publicación de la norma jurídica impugnada, en el periódico oficial de la entidad. La suspensión de la norma jurídica no procede en ningún supuesto.

4.- De las acciones contra la omisión legislativa atribuibles al Congreso, Gobernador y ayuntamientos o consejos municipales, por falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general, a que están obligados en términos de la constitución local.

Este medio de control se reserva a las autoridades estatales y municipales y residentes de la entidad federativa.

Para el caso de resolver favorable la omisión legislativa se otorgará un plazo máximo de tres meses para la expedición de la norma jurídica omitida.

5.1.4 Breve perspectiva de la Constitución del Estado de Chiapas

“ La justicia de control constitucional se erige dentro del régimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización de la Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.”

Chiapas, reforma de noviembre del 2002. (artículo 56).

Esta entidad federativa, reformó su Constitución el 06 de noviembre del 2002, otorgando jurisdicción constitucional, a la Sala Superior del Supremo Tribunal de Justicia, como Tribunal de control Constitucional.

Incorporó como medios de control constitucional, los previstos en el artículo 51 de las reformas experimentadas por la Constitución Chiapaneca.

Los cuales en continuación se reproducen:

- a) **Controversias Constitucionales.**- se ejercitan con motivo del conflicto de competencias o de atribuciones que eventualmente pueda surgir entre municipios, o de estos y los poderes ejecutivo y legislativo; o bien, de estos entre sí. La declaración de inconstitucionalidad tiene efectos generales, en función de una votación calificada, y que en el caso concreto lo es cinco de los

siete votos posibles.

- b) **Acciones de inconstitucionalidad.**- Resulta ser el control abstracto de inconstitucionalidad de normas de carácter general, los entes legitimados para su ejercicio lo son: el Gobernador del estado; el treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso Estatal, o de los Ayuntamientos de la entidad; y el Procurador General de Justicia del Estado, la resolución puede tener efectos "erga omnes", con la ya referida votación calificada para las controversias constitucionales, su paliación no puede ser retroactiva, salvo la materia penal, respecto de los beneficios del inculpaado.
- c) **Acciones por omisión Legislativa.**- Surgen con motivo de la estimación de que el Congreso Local no ha resuelto alguna ley o decreto, y que su omisión afecta el debido cumplimiento de la Constitución local. La legitimación se deposita en el Gobernador de la entidad o en su caso la tercera parte de los miembros del Congreso o de los Ayuntamientos. La resolución que llegue a producirse deber determinar como plazo máximo el de dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso estatal, con la finalidad de que este acate la resolución.
- d) **Cuestión de inconstitucionalidad.**- Su formulación se reserva a los jueces y magistrados del Estado, cuando tengan duda sobre la Constitucionalidad o aplicación de una ley local. La respuesta se debe dar por escrito, fundado y motivado en un plazo que no exceda de treinta días.

Este sistema de control constitucional, no contemplo la protección de los derechos fundamentales, a través de la figura llamada "amparo local", que se regulo en algunos otros ordenamientos. Así mismo en la "ley de control constitucional", no se reglamento la cuestión de inconstitucionalidad. La Sala Constitucional, se acerco mas al desarrollo y resolución de cuestiones de naturaleza administrativa y no Constitucionales.

5.1.1 Breve perspectiva de la Constitución del Estado de Quintana Roo

El control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución; tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 76 fracción VII, 103, 105, 107, y último párrafo de la fracción II del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quintana Roo, reforma de octubre del 2003. (artículo 104).

La reforma sufrida por la Constitución del estado de Quintana Roo, se publicó en el periódico oficial del 28 de noviembre del 2003, y siguiendo la experiencia del estado de Veracruz, se incorporó al texto constitucional, la creación de la Sala Constitucional y Administrativa reservando su adscripción al Tribunal Superior de Justicia de la entidad.

A diferencia de otras Salas Constitucionales, la integración de la Sala del estado de Quintana Roo, se integra por un solo magistrado supernumerario, situación que ha sido ampliamente criticada, ya que no obstante de que orgánicamente se le denomina Sala su integración es de un solo sujeto.

La competencia de este órgano de "control", es limitativa, ya que se dedica a substanciar y formular proyectos de resolución que en forma definitiva someterá al Pleno del Tribunal Superior, de igual manera cuenta con competencia ajena pro completo al control constitucional, convirtiendo con ello a la Sala en un Tribunal Unitario de lo Contencioso Administrativo, para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública estatal o municipal. Lo que desvirtúa por completo la naturaleza jurídica de una Sala Constitucional, pero más aún el ámbito de la jurisdicción administrativa en el sentido más amplio de la palabra, pues en la práctica forense, el estado de Quintana Roo, tiene legislado la competencia y creación del Tribunal Contencioso Administrativo, sin embargo en la práctica no existe dicho Tribunal, y en consecuencia los referidos conflictos contenciosos administrativos que surgen entre los particulares y los diversos ámbitos de la administración pública se someten a los Juzgados Federales, a través de los Juzgados de Distrito.

Por su parte y retomando la competencia del Tribunal Superior de Justicia en el ámbito constitucional local, en términos del artículo 105 de su Constitución, se encarga de los conflictos y acciones siguientes:

Controversias Constitucionales.- Son aquellas que surgen con motivo del conflicto de competencias o atribuciones entre municipios del mismo estado; de estos y con los poderes Ejecutivo y Legislativo; o de estos entre sí. Acorde a su normatividad las resoluciones que se emitan en estos conflictos y en determinados casos sus resoluciones pueden tener efectos generales.

Acciones de inconstitucionalidad.- Se puede ejercitar estas acciones dentro de los treinta días naturales seguidos a la fecha de publicación de la norma; la legitimación la tienen; las dos terceras partes, cuando menos, de los miembros del Estado, y el Procurador General de Justicia de la entidad, en contra de leyes de carácter estatal. Las resoluciones que se emiten son declarativas de invalidez de las normas cuando son aprobadas cuando menos, con las dos terceras partes del pleno y no tienen efectos retroactivos, salvo que versen sobre la materia penal.

Acciones por omisión legislativa.- Esta acción se puede ejercitar, cuando se considera que el Congreso no ha resuelto sobre la expedición de alguna ley o decreto y que dicha emisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución estatal. La legitimación en el ejercicio de esta acción se reserva al gobernador y a los ayuntamientos. Los efectos

de la resolución consisten en determinar el plazo para que se expida la ley o el decreto respecto de los cuales verso la omisión y el cual podrá ser a mas tardar del periodo ordinario que curse o el inmediato siguiente del Congreso, plazo que se encuentra supeditado al interés público.

Siguió la línea de los estados de Coahuila y Chiapas y no incorporo a su reforma la protección de los derechos fundamentales a través de un amparo local, como si fue el caso del resto de los estados en estudio.

La ley Orgánica del Poder Judicial, que incorporo estas reformas fue publicada en el periódico oficial del 16 de diciembre del 2003, y en el que se pormenorizan los mecanismos de defensa que han sido abordados y cuyas criticas han ubicado a la Sala Constitucional y Administrativa, en un órgano que dirime conflictos apegados más a lo administrativos que a lo constitucional.

5.2 La Sala Constitucional del Estado de México

...Una situación que en cierta medida ha venido a complicar un definitivo molde institucional de justicia Constitucional en México, no obstante de las virtudes que pudiera redundar al Estado democrático de derecho, al régimen federal de competencia y a la vinculación jurídica de los ordenamiento constitucionales locales, es el surgimiento de las reformas a la Constitución del Estado de Veracruz en el año 2000, de sistema de control constitucional en algunas entidades federativas de la Republica Mexicana...

Además de la debida articulación con el sistema de jurisdicción constitucional federal –acaso el que esta más llamado a una urgente clarificación-, y de las fallas propias de su propio diseño institucional, los sistemas locales tendrán que resolver también el relativo a sus relaciones con las jurisdicciones ordinarias locales que mantienen una estrecha vinculación con la jurisdicción de amparo federal, al erigirse esta última, a través del amparo judicial, en la instancia revisora de las garantías del debido proceso legal en los juicios comunes y que se radican también en los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por otra parte, si la irrupción de estos moldes locales de jurisdicción constitucional avivara el fortalecimiento del federalismo judicial, es todavía temprano para asegurarlo, pues ello dependerá muy directamente de la efectiva practicidad de los instrumentos, de la anticipada disipación de las previsibles tensiones, así como de un decidido pero ponderado activismo de los órganos locales de control constitucional, pues si lejos de echar a andar el instrumental jurídico de que disponen éste se inutiliza o desaprovecha, esos sistemas correrán el riesgo del malfuncionamiento y, al no encontrar acomodo en un sistema integral, estarán condenados a su desaparición.

Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Los elementos históricos, psicológicos, políticos y primordialmente económicos

han sido las vertientes que guiaron las reformas de la Constitución del Estado de México, para incorporar como medios de control las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad cuya competencia se reserva a la Sala Constitucional del Estado de México.

Como se ha venido sosteniendo a lo largo del desarrollo del presente trabajo de investigación, hemos podido documentar que la llamada corriente del derecho constitucional local, tiene poco de novedoso, y menos de original, en atención a que dichos modelos localistas han sido adoptados en países europeos como Alemania y en Sudamericanos y su adecuación "a la mexicana" ha sido incorporado en algunas entidades federativas como las que han sido abordadas.

La inquietud por adecuar la figura de la Sala Constitucional o Tribunales Constitucionales en nuestro país, ha ido de lo federal a lo estadual y en el camino se ha desvirtuado el objetivo o finalidad ulterior de este órgano contralor, al grado de que se le considere una autoridad reinvidicadora de las causas localistas en contra del llamado centralismo judicial, apartándolo de su genuina finalidad que es el control del poder político.

La confusión de los elementos y principios que conforman el Estado Federal, la creación e instauración de la Sala Constitucional y los instrumentos de control cuyo conocimiento se les reserva, han alcanzado dimensión patrioterías, como se desprende de lo sostenido por José Martínez Pichardo al afirmar; *"... para legitimar y legalizar la creación de la Sala Constitucional en el Estado de México, órgano de control constitucional local, expresión del federalismo del siglo XXI; realizando así una antigua aspiración propia del liberalismo político, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la soberanía estatal, en todos los aspectos de personalidad y patrimonio, que en el Estado de México, José María Luis Mora, inició su defensa y actualmente continúa la LV legislatura, al incluir en el derecho positivo local a la Sala Constitucional, que funcionará como parte integrante del Poder Judicial Mexiquense ...la falta de cohesión federal, el abuso del centralismo y el atropello a la soberanía estatal, dejaron reducido al Estado de México a los aproximadamente veintidós mil kilómetros cuadrados que corresponden a su territorio actual, que hoy se defiende como parte del programa de todo gobierno estatal patriota, defensor de la provincia mexiquense; por ello se ha dicho que en el siglo XXI, cualquier atentado contra la libertad y soberanía estatal, se enfrentará con la ley, la fuerza de la identidad, pertenencia y el orgullo mexiquense, como escudo de la dignidad que une en torno a los símbolos estatales, como es el escudo, y el himno al Estado de México, de la autoría de Heriberto Enriquez, que cimbra las fibras más sensibles del ser definido como mexicano por patria y provincia"*²¹³.

La imprecisión en el objetivo de la incorporación de Sala Constitucional, ha alcanzado a su autor y precursor en el Estado de México, Doctor V. Humberto Benítez Treviño, cuando sostiene:

"La creación de una Sala Constitucional en las entidades federativas y, por ende, defender el orden constitucional local, obedece a la premisa fundamental de institucionalizar el ejercicio de la soberanía estatal, ante una Federación que se ha

²¹³ MARTÍNEZ Pichardo José, Prólogo a la obra "La Sala Constitucional del Estado de México." Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005 página XXI.

arrogado facultades que desde 1824 se destinaban a los estados.

Replantear el federalismo concebido por los constituyentes de 1824, que nunca ha sido aplicado ; inculcar en México el respeto a la ley, sobre todo entre las generaciones jóvenes; así como actualizar y revigorizar los principios de democracia, federalismo y Estado de derecho en las entidades federativas..."

Con lo anterior se pone de manifiesto la confusión en la adopción del concepto soberanía el cual se utiliza arbitrariamente confundiendo con el término autonomía.

Los estudios realizados en los diversos foros y congresos previos a la instauración de la Sala Constitucional en el Estado de México, son los antecedentes más cercanos que tiene esta institución, en nuestro país, cuya entidad pionera en su incorporación lo fue el estado de Veracruz-Llave, sin embargo las ambiciones mexiquenses fueron más allá e incorporaron la ley reglamentaria posterior, a la reforma acontecida en la Constitución del Estado de México como ha continuación se detallará.

El retomar la ya abordada discusión en torno a la definición de Soberanía y su indivisibilidad, resultaría tedioso, por lo que remitiremos al lector al desarrollo de los capítulos I, II y III de este trabajo de investigación, por el momento nos limitaremos a manifestar nuestra discrepancia con el Doctor V. Humberto Benítez Treviño, quien fue el autor intelectual de la incorporación de esta institución en el Estado de México, por que su argumento a favor tiende a la destrucción del concepto soberanía al pretender que al igual que el de supremacía le son dables a las entidades federativas y que en tales términos existen soberanía y supremacía federal y soberanía y supremacía estadual. La confusión llega al grado de pretender omitir el concepto de autonomía que corresponde a la calidad y naturaleza jurídica de las entidades federativas, como lo sostiene uno de los Constitucionalistas más connotados en nuestro país, el Doctor Ignacio Burgoa cuando sostiene que; *..."entre el Federalismo y el Centralismo no existe una diferencia esencial, ya que ambas formas de Estado se distinguen por el grado de autonomía, siendo la característica del Estado Federal las siguientes:*

- a) Autonomía democrática de las entidades (estados o provincias), pues la denominación es intrascendente, en el sentido de designar a sus órganos de gobierno administrativos, legislativos y judiciales.*
- b) Autonomía constitucional. Traducida en la potestad de dichas entidades para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir o acatando siempre los principios de la Constitución Nacional.*
- c) Autonomía legislativa, administrativa y judicial, en lo que conciernen a las materias comprendidas en la órbita federal.*
- d) Participación de las propias entidades en la expresión de la voluntad nacional, tanto por lo que respecta a la integración del cuerpo legislativo federal, como por lo que se refiere a la reformabilidad de la Constitución General."*²¹⁴

El autor de la Sala Constitucional en el Estado de México, considera que los Estados no son autónomos, en el sentido de que real o hipotéticamente se reservaron las facultades para organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa, sobre

²¹⁴ BURGOA, Orihuela Ignacio. "El Estado", México, Porrúa, 1970, p 212.

la base del respeto al pacto federal consagrado en la Constitución, sin embargo considera que las entidades federativas no poseen autonomía democrática, pues los gobernadores de los Estados eran nombrados por el Presidente de la República; afirma también que carecen de autonomía Constitucional debido a las limitaciones respecto a las facultades que establece como privativas de la Federación; sin embargo sus argumentos resultan ser jurídicamente infundados, tomando en consideración que en la Constitución en sí misma constituye un Control del poder político y en particular del poder de todos y cada uno de los estados federados, por lo que jurídicamente la autonomía de los Estados ha estado garantizada en el texto mismo de la Constitución, permite que se designe libremente y por los habitantes de cada entidad federativa a su gobernador.

El esquema de distribución competencial en nuestro país, tiene su fundamento en la teoría de distribución funcional, el federalismo, que constituye en sí mismo un mecanismo de control al restringir la actuación de los órganos constituidos federales.

En nuestra, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior se verifica primordialmente a través de la redacción del artículo 124 constitucional, que configura una regla de clausura en materia de competencia al establecer las facultades que no estén expresamente concedidas a los órganos federales, se entenderán como reservadas a los Estados. Lo que para algunos autores se traduce en un control vertical, no obstante ello, nuestro sistema jurídico, es garantizado mediante instrumentos de control de la Constitucionalidad, lo cual refuerza su carácter de control, al atribuir su custodia a un órgano imparcial (el Poder Judicial), previendo un mecanismo de control jurídico.

Como ya se abordó en los capítulos anteriores, la Federación cuenta con mecanismo como son la facultad del Senado para declarar la desaparición de poderes constitucionales de un estado y en su caso nombrar un gobernador provisional, o para resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un estado (artículo 76, fracciones V y VI). Para mantener el equilibrio es que la Constitución prescribe restricciones expresas a los estados en los artículos 117, 118 y 119, estableciendo la necesidad de coordinación y cooperación entre estados y Federación, más que una relación jerárquica ya que ambos se encuentran subordinados a la Constitución. Lo que hace inexacto el criterio sostenido por el Doctor Benítez.

Con justificaciones que van desde la incorrecta concepción del concepto soberanía, hasta la llamada mutilación territorial del Estado de México, así el autor de las reformas en la entidad, argumenta la creación de la Sala Constitucional como la institución reivindicatoria de su llamada corriente constitucionalista local, y así sostiene; *"La defensa histórica del federalismo, como forma de organización de Estado, radica en la conveniencia de fortalecer el Estado mexicano y su distribución de competencias, estimando que subsisten en el sistema republicano la soberanía nacional y la soberanía estatal, contenidas en el artículo 40 Constitucional; son dos fortalezas que se unen para consolidar el desarrollo y la identidad de los mexicanos.*

Pero los provincianos no podemos aceptar la dicotomía del gobierno federal fuerte y entidades federativas débiles; una federación es fuerte por la fortaleza de cada una de sus partes, solo así podremos consolidar los tres ámbitos de gobierno, el Federal, el

Estatal y el municipal.

Por eso el Estado de México ha alzado su voz en protesta de la persona del gobernador federalista Arturo Montiel Rojas, para exigir a la Federación más recursos pues aportando el Estado de México el 10.85 del Producto Interno Bruto, estamos en el lugar numero 25 de las participaciones federales.

*Los mexiquenses tenemos la paradoja de ser en términos absolutos, el Estado más rico del pacto federal y en términos relativos, uno de los estados más pobres y, este no es el Federalismo que buscamos.*²¹⁵

Hasta aquí vale la pena recordar que el concepto soberanía no permite un poder por encima de este, y si la Constitución es la norma suprema en cuyo seno deben adecuarse el resto de los ordenamientos normativos de la Republica, resulta inconcuso que las entidades federativas no pueden ser soberanas.

Sin embargo y como el propio precursor de la Sala Constitucional sostiene, su objetivo persigue un tinte de carácter económico, y en razón del cual, pretende una transformación Constitucional Federal, sin sopesar el riesgo latente de la existencia de entidades federativas cuya capacidad económica es ínfima, y que se requiere más que entidades ricas, un reparto equitativo de los ingresos. Aunado a lo anterior nada se dice respecto al tema de la corrupción que genera grandes perdidas e ingresos a nivel nacional, y si lo que se pretende es el fortalecimiento de el Estado de México, como entidad federativa, de igual manera se deberá incorporar un mecanismo efectivo de sanciones a los servidores públicos corruptos, pues en ello redundaría una entidad federativa fuerte.

Contradictoriamente el precursor de la Sala Constitucional en el Estado de México también reconoce que se han tenido logros en la materia tributaria, cuando precisa que con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal se logró armonizar los sistemas impositivos de los órdenes de gobierno, buscando evitar con ello la doble tributación fiscal y con lo que se logró una distribución de impuestos entre órdenes de gobierno. Lo que evidencia que no se trata de actos restrictivos o vulneradores de las atribuciones de las entidades y municipios, pues Constitucionalmente se ha garantizado que exista un régimen de coordinación, cooperación lo cual se ha explotado realmente poco, y quizás ahora y con motivo de la alternancia política, es aun más difícil de llevar a cabo, sin embargo, mientras no exista una clase política, realmente intelectual, que logre conjugar el interés del pueblo, con el respeto a los derechos fundamentales del ser humano, y el respeto a las atribuciones que le sean conferidas, ello es cada día será mas lejano y ninguna institución con facultades jurisdiccionales se encontrara preparada para asumir los conflictos que esta inmadurez provoca.

En la vertiente de la creación de la Sala Constitucional en el Estado de México, el Doctor Benítez Treviño, encuentra soporte en el criterio de Manuel González Oropeza, cuando este último precisa: " *No existe control de la constitucionalidad estatal o judicial*

²¹⁵ BENÍTEZ Treviño, V. HUMBERTO . "La Sala Constitucional del Estado de México." Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005 página XXI.

propio en los Estados. Esto tampoco es culpa del sistema político, sino de una carencia de innovación política en las propias entidades federativas. Como consideran que estas cuestiones deben ser resueltas por la Federación, los estados han sometido sus problemas de constitucionalidad local ante el Poder Judicial Federal. En México no se ha desarrollado la garantía de la forma Republicana de gobierno como en Estados Unidos. Por lo tanto, los estados deben de establecer su propio control de constitucionalidad, pero en su lugar no han establecido ninguna medio de protección para su propia Constitución.”²¹⁶

Criterio que pone de manifiesto, la responsabilidad por omisión en que han incurrido las entidades federativas para incorporar y desarrollar la materia local normativa, sin compartir con el autor el criterio de restricción a la ley suprema local, sino realizar un análisis armónico de su estructura normativa, para engrandecerla e incrementarla en un ámbito de respeto irrestricto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no es lo mismo que responsabilizar a esta última, de la falta de desarrollo individual de cada entidad federativa, ante el dilación doctrinal e institucional en el que ha permanecido.

La creación de la Sala Constitucional, ha sido justificada por sus precursores, como el primer acto de reivindicación del derecho constitucional local, como un acto de reingeniería legislativa, por virtud de la cual fue sometida a consideración de los diputados de la LV Legislatura, y se dio inicio a ella con la adición y reformas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, (artículo 88 bis y 94); a la Ley Orgánica del Poder Judicial para finalizar con la creación de la Ley Orgánica de la Sala Constitucional, como quedara detallado en los siguientes apartados.

5.2.1 Análisis de la justificación de su creación

La instauración de la Sala Constitucional en el Estado de México, persiguió los mismos objetivos que en el resto de las entidades Federativas del país que las incorporaron, tomando en consideración que el autor de esta Reforma, se suma a la corriente del derecho constitucional local, enarbolando idénticas afrentas para su reivindicación y así, resulta indispensable transcribir la exposición de motivos que soportó la creación de la Sala Constitucional, debido a constituir esta exposición parte importante del trabajo de investigación que se viene desarrollando.

“Toluca de Lerdo, México, 25 de noviembre del 2003.

²¹⁶ GONZALEZ Oropeza, Manuel, citado por BENÍTEZ Treviño, V. HUMBERTO . “La Sala Constitucional del Estado de México.” Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005 página 83.

**C.C. SECRETARIOS DE LA
"LV" LEGISLATURA LOCAL**

P R E S E N T E S

C. DIPUTADO VICTOR HUMBERTO BENITEZ TREVIÑO, diputado presentante, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio del derecho que me confieren los artículos 51 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 28 fracción I y 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, 28 fracción I y 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, someto a la consideración de esta H. "LV", Legislatura, por conducto de ustedes, la iniciativa de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para crear en el seno del Tribunal Superior de Justicia un órgano de control constitucional en la entidad, que se denomine "**Sala Constitucional**", de acuerdo a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Si el siglo XIX fue el siglo del surgimiento del Constitucionalismo Nacional, y el siglo XX, fue el siglo del Constitucionalismo Social, afirmo, que el siglo XXI será el siglo del Constitucionalismo Estatal, de ahí que fácilmente podemos advertir la importancia del constitucionalismo como oposición al abuso de poder.

*Las constantes violaciones a las disposiciones constitucionales, más allá de posturas ideológicas o de partido, hace necesaria una revisión exhaustiva y objetiva del Estado, las constituciones mismas y las relaciones de poder, contrastando los alcances del marco jurídico federal con el de los estados, a fin de crear normas que estén de acuerdo a la problemática y realidad de nuestro tiempo, **definiendo el rumbo y la intensidad de las transformaciones sociales.***

A fin de proponer una alternativa jurídica y tras la exploración minuciosa al sistema político mexicano y particularmente al del Estado de México, concluyo, que las entidades federativas al ser libres y soberanas, tienen la facultad de emitir su propia Constitución y las leyes locales que les sean necesarias para cumplir con sus fines, siempre en el marco constitucional del reparto de competencias entre la federación y las entidades pertenecientes al pacto federal, teniendo estas últimas, todas aquellas facultades y atribuciones que no están expresamente otorgadas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

El artículo 40 de nuestra Carta Magna, contempla la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república, representativa, democrática y federal, integrada por los estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, organizados de acuerdo a los principios y lineamientos que establece la misma Ley Fundamental.

El Estado de México adoptando dicho principio, a través de la Constitución Política Local promulgada el 8 de noviembre de 1917 por el entonces Gobernador Agustín Millán, se declaró sujeto al marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero libre y soberano en su régimen interior; es decir, dejó salvaguardados sus derechos para crear, adecua o modificar el derecho subjetivo local, a fin de fortalecer el marco jurídico de la entidad, y siempre con sujeción a la supremacía constitucional que se consagra en el artículo 133 de la Carta Magna.

Dicho lo anterior podemos advertir, que la presente iniciativa de decreto, tiene como propósitos, el de comprender la dinámica que vive la sociedad mexiquense, imprimir un signo característico de los tiempos que nos han tocado vivir, y perfeccionar el marco jurídico local, para estar en condiciones de superar las omisiones o defectos que en nuestro sistema jurídico estatal aún padecemos.

*No pasa desapercibido, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 103, 105 y 107, se consagran una serie de derechos subjetivos que constituyen determinados medios de control constitucional, como lo son: el Juicio de Amparo, las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad en materia federal; sin embargo, se advierte que la Constitución Federal no prohíbe a las entidades federativas crear medios de control de legalidad respecto a las violaciones cometidas en contra de sus constituciones, siendo ésta, una facultad implícita para los Estados, por lo que con la iniciativa de decreto que se pone a consideración de esta H. "LV" Legislatura Local, se propone la modificación y adición de algunos preceptos de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México para implementar en su articulado un medio de control constitucional local, que se denominará "**Sala Constitucional**" y que funcionará en el seno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, teniendo como funciones, las de velar por la supremacía y control constitucional local mediante la interpretación y/o anulación de leyes o decretos contrarios a la misma, substanciar en una instancia única las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que se generen en el ejercicio del poder público, enderezados por los organismos públicos, los Poderes del Estado, y sus municipios a fin de que dicho órgano pueda resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes, reglamentos o decretos del orden local.*

Considero pertinente hacer de su apreciable conocimiento, que bajo la inspiración del Maestro Emérito Emilio Rabasa, el Estado de Veracruz contempla ya en su marco jurídico local un órgano de control constitucional, que se prevé, dirima las controversias constitucionales del orden local, así como juicios de protección de derechos humanos que se reserva el Estado para sus ciudadanos, en contra de actos o normas que los trasgredan.

Es preciso subrayar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal ha convocado a la consulta nacional sobre una Reforma integral y coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, en la que uno de los temas centrales es "la justicia Constitucional Local" .

Más aún, como corolario del XXVII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, se aprobó "La declaración Federalista de Chiapas, Doctor Belisario Domínguez", en cuya séptima conclusión, se congratula que la Consulta

Nacional, convocada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se creen "Salas Constitucionales" en las entidades Federativas.

Consecuentemente, con la iniciativa, se propone la reforma al artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para que en él se determine la integración y funcionamiento del Poder Judicial del Estado, incluyendo en su texto la figura de la "Sala Constitucional", para este efecto, lo dispuesto actualmente en el primer párrafo del artículo 94, se propone sea incorporado el texto del artículo 88, al mencionarse en el funcionamiento del Tribunal.

Se propone además la adición del artículo 88 BIS, estableciéndose en él las facultades de la "Sala Constitucional", y las bases generales de los juicios que habrá de sustanciar y resolver.

Como es de observarse, se deja intocado lo relativo al procedimiento para la substanciación del juicio constitucional, a efecto de ser tratado en la iniciativa de decreto que reforme y adicione la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, y/o en su caso la iniciativa para la creación de una Ley Reglamentaria.

Con base en todo lo anterior, las reformas y adiciones al texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, específicamente a sus artículos 88 y 94 pertenecientes a su Título Cuarto, Capítulo Cuarto, Sección Primera, se expone de la manera siguiente:

Capítulo Cuarto
Del Poder Judicial
Sección Primera
Del Ejercicio de la Función Judicial.

Artículo 88. El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en:

- a) Un órgano Colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales y;*
- b) En juzgados de Primera instancia y de Cuantía menor, que conocerán y resolverán las controversias que se susciten en el territorio de la Entidad aplicando las Leyes Federales que establezcan jurisdicción. Concurrente y de las locales en materia penal, civil, familiar, así como tratados internacionales previstos en la constitución federal.*

Las leyes determinaran los procedimientos que habrá de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervengan el poder judicial.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

ARTICULO 88 BIS. Corresponde a la Sala constitucional:

- I. *Garantizar la supremacía y control de esta Constitución.*
- II. *Substanciar y resolver en instancia única los procedimientos en materia de controversias que se deriven de esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, surgidos entre:*
 - a). *El Estado y uno o mas Municipios;*
 - b). *Un Municipio y otro;*
 - c). *Uno o mas municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del estado.*
 - d). *El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado.*
- III. *Conocer y resolver en instancia única las acciones de inconstitucionalidad plateadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:*
 - a) *El Gobernador del Estado.*
 - b) *Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura; o*
 - c) *El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un ayuntamiento del Estado.*

Las resoluciones dictadas en los procesos relativos a las controversias constitucionales a que se refiere la fracción II de este artículo, que declaren la invalidez de disposiciones generales del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Municipios, tendrán efectos generales cuando sean emitidas por unanimidad de votos.

Las resoluciones que no fueren aprobadas por unanimidad de votos, tendrán efectos únicamente respecto de las partes en controversia.

ARTICULO 94. El Pleno estará integrado por todos los magistrados; la Sala Constitucional, las Salas Colegiadas y Unitarias por tres magistrados cada una, que conocerán de los asuntos que la ley les otorgue competencia.

Consecuentemente, esta iniciativa de decreto para la reforma y adición al articulado de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, deja intactas las disposiciones que contienen: la titularidad originaria de la soberanía popular; la forma de gobierno republicana, representativa y popular; la adhesión al pacto federal; la división de poderes; el principio de autoridad formal de la ley y de legalidad; el municipio libre y la supremacía e inviolabilidad de la Constitución Política Local. En síntesis, la propuesta plateada con la iniciativa de decreto que se somete a la consideración de esta H. "LV" Legislatura se encuentra conforme a lo dispuesto por las leyes de carácter federal y estatal.

Como notas sobresalientes de las reformas y adiciones planteadas a la Constitución, destacan las siguientes:

La creación de un órgano de control constitucional denominado "Sala Constitucional" al seno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México que conozca en instancia única

de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que se generan en el ejercicio del poder público del Estado de México.

Se prevé también, que estos juicios puedan ser promovidos por los organismos públicos, los Poderes del Estado, y sus Municipios, a fin de que dicho órgano de control constitucional pueda declarar inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o decretos del orden local para que las autoridades emisoras actúen en consecuencia, o emitir resoluciones cuando se transgredan las disposiciones contenidas en la Constitución Política Local.

De ser aprobada la presente iniciativa, se asegurará el respeto a la Constitución Política Local, otorgando al Poder Judicial del Estado de México, no solo la posibilidad de dirimir controversias entre los particulares, sino solucionar controversias constitucionales y acciones e inconstitucionalidad entre los Poderes del Estado, sus Municipios, y los organismos públicos, respecto de violaciones cometidas a la Constitución del Estado Libre y Soberano de México.

Esta iniciativa, que hoy es sometida a la consideración de esta H. "LV" Legislatura refleja el compromiso de los integrantes de Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional de pugnar por el fortalecimiento del Marco Jurídico Estatal y sus instituciones para conducir el desarrollo del Estado de México así como el fortalecimiento de un verdadero federalismo.

*Estoy seguro de que la iniciativa que ponemos en sus manos, mediante la cual proponemos la creación de un órgano de control constitucional denominado "**Sala Constitucional**", fortalecerá el marco jurídico en nuestra entidad, sometemos **a la consideración de esta H. "LV", Legislatura el presente** proyecto de decreto para que de estimarlo acorde a la realidad social y política de nuestro tiempo, se apruebe en sus términos, previo a la agotación del procedimiento respectivo.*

Con esta iniciativa de decreto, el Estado de México, se colocará una vez más a la vanguardia en materia jurídica, de entre las entidades federativas que conforman el pacto federal.

Agradeciendo de antemano la atención que se sirva brindar al presente, reitero a ustedes mi consideración más distinguida..."

El proyecto anterior, fue objeto de modificaciones en la secuela de su aprobación y a las que dedicaremos extremo análisis en el apartado que a continuación se expone.

5.2.1 Análisis de la normatividad que regula su creación

No obstante de haber transcrito en forma pormenorizada la exposición de motivos que soportó la creación de la Sala Constitucional, nos parece oportuno el retomar, parte del dictamen que concluyó con la aprobación de la iniciativa, por contener los elementos justificativos con relación a el aspecto procesal de la normatividad que reguló su creación.

..."

Hemos decidido someter ante la voluntad de esta "LV" Legislatura, este dictamen que sustenta la propuesta de otorgar al Estado de México, de la posibilidad de contar al seno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, con una "Sala Constitucional", que resuelva los conflictos que se deriven de la violación a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Nuestra Constitución no es una norma inmóvil y sin sustancia, por lo que es importante, reformarla para permitir que se desenvuelva en todo su alcance y actualizarla, en concordancia con el día, con los valores y con las instituciones de hoy y de la pluralidad.

Con el propósito de fijar con absoluta claridad la competencia que a través de la iniciativa se pretende dar a la "Sala Constitucional", las comisiones legislativas acordaron adicionar un párrafo en el que se precise que dicha sala conocerá y e pronunciará sobre la defensa de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sin que invada la esfera de los Tribunales de la Federación, toda vez que se circunscribe a la salvaguarda del propio ordenamiento local. En tal virtud, se propone el siguiente texto:

ARTICULO 88 BIS. Corresponde a la Sala Constitucional:

...

...

...

...

...

...

En caso de que la controversia o acción de inconstitucionalidad verse sobre la constitucionalidad de actos, o presunta violación o contradicción de preceptos constitucionales federales, se estará a lo dispuesto en la Constitución General de la Republica, así como a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma los legisladores encargados del estudio de la iniciativa juzgamos conveniente, en un acercamiento incontenible hacia un estado constitucional de pleno respeto a los derechos humanos, facultar al Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, a interponer la acción de inconstitucionalidad cuando estime que las normas expedidas lesionen o afecten los derechos humanos. En consecuencia, se propone el texto siguiente:

ARTICULO 88 BIS. Corresponde a la Sala Constitucional:

...
...

III .- Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, por:

- a) El Gobernador del Estado.
- b) Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura; o
- c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado.
- d) El Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.**

Otro aspecto fundamental que mereció la probación unánime de las comisiones legislativas, fue la propuesta para ampliar a 45 días naturales para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad, con el propósito de permitir a los promoventes mayor tiempo para la pondera reflexión y preparación del ejercicio de esta acción, conforme al texto siguiente:

ARTICULO 88 BIS. Corresponde a la Sala Constitucional:

...
...

III .- Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos **dentro de los 45 días naturales** siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, por:

Asimismo, estimando la naturaleza de los asuntos sobre los cuales habrá de pronunciar la "Sala Constitucional", las comisiones legislativas proponen que la misma se integre con 5 magistrados y para efecto de que sus resoluciones tengan efectos generales deberán contar con el voto aprobatorio de cuando menos 4 de ellos, de conformidad con el texto siguiente:

ARTICULO 88 BIS. Corresponde a la Sala Constitucional:

...
...

...

Contra las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional en primera instancia, podrá interponerse el recurso de revisión, mismo que será resuelto por la propia Sala, y para su aprobación se requerirá de unanimidad de votos.

En consecuencia , de acuerdo con lo expuesto y toda vez que la creación de la "Sala Constitucional" que se propone no contraría la ley fundamental de los mexicanos y si en cambio se trata de una figura de avanzada para la jurisdicción constitucional local, nos permitimos concluir los siguientes:

RESOLUTIVOS

PRIMERO.- Es de aprobarse la iniciativa de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para crear en el seno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad un órgano de control constitucional que se denominará "**Sala Constitucional**", con las adecuaciones expuestas en el presente dictamen y en el proyecto de decreto que se adjunta.

SEGUNDO.- *Se adjunta el proyecto de decreto para que aprobado por el Pleno Legislativo se haga llegar a los 125 Ayuntamientos de los Municipios del Estado de México, con el propósito de integrar la voluntad del órgano revisor de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 148 del ordenamiento constitucional invocado..."*

Dichas adecuaciones, fueron finalmente aprobadas y publicadas en la gaceta de Gobierno del Estado de México el día 12 de julio del año 2004, mediante el decreto numero 52, para quedar redactado en forma definitiva de la siguiente manera:

DECRETO NUMERO 52

*LA H. "LV" LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO
DECRETA:*

LA "LV" LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 148 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LOS H.H. AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO, EN TERMINOS DEL ARTICULO 93 DE LA LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO, DECLARA APROBADAS LAS REFORMAS DE LOS ARTICULOS 88 Y 94 Y LA ADICION DEL ARTICULO 88BIS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO.

ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos 88 y 94; y se adiciona el artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para quedar como sigue:

Artículo 88. *El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en:*

- a) *Un órgano Colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales y;*
- b) *En juzgados de Primera instancia y de Cuantía menor, que conocerán y resolverán las controversias que se susciten en el territorio de la Entidad aplicando las Leyes Federales que establezcan jurisdicción concurrente y de las locales en materia penal, civil, familiar, así como tratados internacionales previstos en la Constitución Federal.*

Las leyes determinaran los procedimientos que habrá de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervengan el poder judicial.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

ARTICULO 88 BIS. *Corresponde a la Sala Constitucional:*

- I. *Garantizar la supremacía y control de esta Constitución.*
- II. *Substanciar y resolver los procedimientos en materia de controversias que se deriven de esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, surgidos entre:*
 - a). *El Estado y uno o mas Municipios;*
 - b). *Un Municipio y otro;*
 - c). *Uno o mas municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del estado.*
 - d). *El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado.*
- III. *Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad plateadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos **dentro de los 45 días naturales** siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, por:*
 - a) *El Gobernador del Estado;*
 - b) *Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura;*
 - c) *El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado;*
 - d) *El Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.*

Las resoluciones dictadas en los procesos a que se refiere este artículo, que declaren la invalidez de disposiciones generales del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Municipios, tendrán efectos generales cuando sean aprobados cuando menos por cuatro votos de los integrantes de la Sala Constitucional.

Las resoluciones que no fueren aprobadas por cuatro de cinco votos, tendrán efectos particulares.

Contra las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional en primera instancia, podrá interponerse el recurso de revisión, mismo que será resuelto por la propia Sala, y para su aprobación se requerirá de unanimidad de votos.

En caso de que la controversia o acción de inconstitucionalidad verse sobre la constitucionalidad de actos, o presunta violación o contradicción de preceptos constitucionales federales, se estará a lo dispuesto en la Constitución General de la Republica, así como a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 94. *El Pleno estará integrado por todos los magistrados; la Sala Constitucional, por cinco magistrados; las Salas Colegiadas. Por tres magistrados cada una; y las Unitarias, por un magistrado, en cada Sala.*

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Publíquese el presente decreto en el periódico oficial "Gaceta de Gobierno."

SEGUNDO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno."

TERCERO.- La Sala Constitucional iniciará el ejercicio de sus funciones 90 días después de la entrada en vigor del presente decreto.

CUARTO.- El Consejo de la Judicatura proveerá lo necesario para la instalación y funcionamiento de la Sala Constitucional.

Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los ocho días del mes de julio del año dos mil cuatro.

...

Toluca Lerdo, México, 12 de julio del 2004..."

La Sala Constitucional del Estado de México, de acuerdo con sus transitorios debía iniciar sus funciones el día 13 de Octubre del 2004.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

Con la finalidad de completar y hacer congruentes las reformas, para la creación de la Sala Constitucional en el Estado de México, se produjeron reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, mismas que fueron publicadas en la gaceta de Gobierno del 10 de septiembre del 2004, y de conformidad con el segundo de sus transitorios, la vigencia de la ley sería a partir del día siguiente a su publicación.

Los preceptos reformados consistieron en la incorporación de la Sala Constitucional, y se efectuó en los siguientes preceptos normativos:

Se adicionó un párrafo a el Artículo 2.- ..."*Garantiza la supremacía y control de la Constitución Política del Estado y conocer y resolver las controversias y acciones de inconstitucionalidad a nivel local.*"

Por cuanto hace al primer párrafo del artículo 43, el mismo quedó redactado de la siguiente manera; "*El Tribunal Superior de Justicia ejercerá sus funciones en las salas: Constitucional, colegiadas y unitarias que determine el Consejo de la Judicatura, distribuidas en las regiones en el número y ubicación geográficas como lo estime necesarias; para el despacho de los asuntos, la sala Constitucional, conocerá de los asuntos de esta índole; las salas civiles, conocerán de los asuntos civiles y mercantiles; salas penales conocerán de los asuntos de este ramo; y las salas familiares de los asuntos de esta materia*".

Se agregó el artículo 44 Bis-1. A efecto de redactarlo de la siguiente manera:

"*Corresponde a la sala Constitucional, conocer y resolver de las controversias y acciones de inconstitucionalidad, previstas en el artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado libre y soberano de México.*"

Se adicionó la fracción IV Bis al artículo 63 relativo a las facultades del consejo de la Judicatura, para quedar redactado de la siguiente manera; "*Designación dentro de los magistrados que formen parte del pleno, a los que en forma temporal integren la Sala Constitucional y dentro de ellos al instructor.*"

Finalmente se realizó una precisión en la redacción del 139 respecto a la exclusión de las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional, para la creación de Jurisprudencia.

Lo anterior en virtud de que se reservó a la redacción de la ley reglamentaria del artículo 88 Bis, la competencia, los instrumentos de control, la forma de tramitar el proceso y procedimiento, los medios de impugnación, plazos, notificaciones y en general se pormenorizó respecto a la Sala Constitucional.

5.2.2 Análisis de la normatividad que regla su funcionamiento

El Estado de México fue la primer entidad federativa que emitió la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis, relativo a la Sala Constitucional, y a los instrumentos Constitucionales de control local, llamados controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

A continuación nos permitimos realizar una transcripción de la citada ley, y paralelo a ello realizar un análisis comparativo con la ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que resulta ser su referente, al momento de su creación, con la finalidad de evidenciar su gran similitud y comentar sus pequeñas diferencias:

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 88 BIS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DEL ESTADO DE MÉXICO.

TITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES.

Artículo 1°. Las disposiciones de esta Ley son de Orden Público, regirán en el Estado de México y su aplicación corresponde al Poder Judicial de la Entidad, a través de la Sala Constitucional.

Su correlativo es el artículo 1° de la ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, con la precisión de que para el caso de la competencia federal esta se encuentra reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivado de las facultades expresamente atribuidas por el artículo 105 fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2°. Este ordenamiento tiene como objeto, reglamentar el artículo 88 bis de la Constitución de los Estados Unidos Libre y Soberano de México.

Su correlativo es el artículo 1° de la ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, cuyo objeto es la reglamentación de las fracciones I y II del referido artículo.

Artículo 3°. La Sala Constitucional se integrara por cinco magistrados del Pleno de Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

La ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, en forma específica no regula el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ello es objeto del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos.

Artículo 4° . Los integrantes de la Sala Constitucional será designados por el Consejo de la Judicatura del Estado de México .

La Sala elegirá anualmente en forma alterna entre sus miembros un presidente

La ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, en forma específica no establece la forma de designación de los Ministros que integraran, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ello es objeto del artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 5° . La Sala Constitucional se integra cada vez que se requiera; iniciaran sus funciones a mas tardar en tres días después a la fecha de presentación del escrito de demanda en la oficialía de partes común del propio Tribunal y estará en funciones hasta agotar el trámite de los asuntos de su competencia .

La ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional regula el procedimiento en los artículos que van desde el 24 hasta el 38 del Capítulo V intitulado de la Instrucción, y no prevén una integración temporal de la Suprema Corte.

Artículo 6° . Los plazos establecidos en la presente ley, se computarán de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Comenzarán a correr al día siguiente de su notificación, incluyéndose en ellos el día de su vencimiento.

II. Se contabilizarán solamente los días y horas hábiles; salvo que expresamente se establezcan plazos en días naturales; y

III. Durante los periodos de receso y en los días en que sean suspendidas las labores de Tribunal, no correrá plazo alguno.

No obstante de que expresamente la ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, establece como ley supletoria al Código Federal de Procedimientos Civiles, el artículo 2° de la multicitada ley otorga supletoriedad a la ley orgánica del poder Judicial de la Federación para el caso de los días en que tengan verificativo, las labores de los juzgados. Por su parte el artículo 3° de la ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, establece las reglas para el computo de los plazos.

En el artículo sexto de la ley reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del estado de México, se contabilizan días y horas hábiles, y en materia federal solo los días, en todo lo demás es exactamente igual, con el cambio de sala constitucional en el ámbito estatal por el de Suprema corte de Justicia de la Nación en el ámbito federal.

Artículo 7° . Las notificaciones al gobernador del Estado de México, se entenderán con el secretario del ramo correspondiente o con el responsable del área jurídica del gobierno estatal.

En términos de lo dispuesto por el artículo 4° de la ley reglamentaria del artículo 105, Constitucional, claramente prevé que las resoluciones deberán de notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio en el domicilio entregado a las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. Y en casos urgentes por medio de telégrafo.

De igual manera, ordena que para el caso de las notificaciones al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, las mismas se entenderán con el secretario de estado o jefe de departamento administrativo a quien corresponda el asunto, o con el Consejero jurídico de gobierno , considerando las competencias establecidas por la ley. Determinando que las partes podrán designar a una o varias personas para oír y recibir notificaciones e imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

El artículo 5° de la ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que, las partes están obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a su oficinas, domicilio o lugar en el que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario se hará constar el nombre de la persona con la que se entiende la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio la notificación se tendrá por legalmente hecha.

Así mismo la legislación federal prevé, la nulidad de notificaciones previsto en el artículo 6°, de la ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, lo que no esta previsto por la ley reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado de México.

Artículo 8°. Transcurridos los plazos fijados para las partes, se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejercitarse, sin necesidad de declaración en este sentido.

En principio tenemos que la ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, no prevé el principio de preclusión tomando en consideración que dicha figura procesal se encuentra contenida en la Ley Supletoria que en la especie lo es el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 288; y por su parte nos parece innecesario plasmar esta figura procesal en la ley reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Local, si el Código de Procedimientos Administrativos de aplicación supletoria a dicha ley, lo prevé en su artículo 30.

Artículo 9°. Cuando por razón del asunto se impongan multas se hará sirviendo como base para su cálculo el salario mínimo vigente en la zona de que se trate.

Similar al artículo 9º de la ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional, con la única diferencia del lugar que servirá para la referencia en el cómputo de salarios mínimos.

Artículo 10º. La audiencia se celebrara con o sin la presencia de las partes.

La ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional lo prevé en el artículo 34 con la diferencia de que se precisa el procedimiento una vez que se abra la audiencia.

Artículo 11º. Para los efectos de esta ley, todo lo que no este previsto exactamente en ella, se remitirá a lo que establece el Código de Procedimientos Administrativos vigente para el Estado de México.

La forma y términos de substanciación de una controversia se apoya en el título II, artículos 10 al 58 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; determinado de igual manera en el artículo 1, que el Código Federal de Procedimientos Civiles, se aplicara supletoriamente.

TITULO SEGUNDO

DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

La regulación jurídica de las controversias constitucionales, la encontramos en la fracción IV del artículo 104 constitucional, que instituye que a la Suprema Corte de Justicia corresponde conocer en exclusiva de “las controversias y de las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105”; por su parte este último precepto en su fracción I, establece que la Corte conocerá de las controversias constitucionales que, salvo las que se refieran a la materia electoral.

CAPITULO PRIMERO

DE LAS DISPOSICIONES COMUNES PARA LAS PARTES

Artículo 12.- Son partes en las controversias constitucionales:

I. El actor: estado, poder o municipio o Comisionado de los Derechos Humanos, que promuevan la Controversia Constitucional.

II. Demandado: estado, poder, municipio que hubiere emitido y promulgado la disposición general o pronunciado el acto que sea objeto de las controversias; y

III.-Tercero Interesado: estado, poder o municipio que sin tener el carácter de actor o demandado, pudiera resultar afectado por la sentencia que se dictare.

Los sujetos legitimados para promover las controversias constitucionales; se encuentran determinados por el artículo 10 de la ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, precisando a los siguientes:

- a) Actor o demandado: la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.
- b) Demandado o demandados: las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general, o bien, pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia;
- c) Tercero o terceros interesados: las entidades, poderes u órganos de que habla la fracción I del artículo 105 constitucional que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse; y
- d) El Procurador General de la Republica.

Resulta pertinente aclarar que este último sujeto procesal, es considerado como una parte autónoma en la controversia constitucional, y en tal circunstancia, no puede tener el carácter de representante del Ejecutivo Federal, no obstante de que los artículos 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6º, fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica, establezcan que el Procurador General de la Republica intervendrá personalmente, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, sin embargo la finalidad de reconocerle la calidad jurídica de parte autónoma en dichos medios de control reside en que coadyuve al principio de supremacía constitucional, y también resulta que de dichos preceptos no se desprenden facultades específicas para que el Procurador represente al titular del Ejecutivo, aunado a lo anterior, se encuentra el contenido del artículo 11 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución; que establece que dicha representación corresponde al Secretario de Estado, al Jefe del Departamento Administrativo, o al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, acorde a la determinación del Presidente.

Artículo 13.- Las partes a que se refiere el artículo anterior, comparecerán a juicio, en su caso, por conducto de las personas que hubieren designado para representarlos, de acuerdo a las disposiciones que los rigen. Asimismo, podrán mediante oficio acreditar delegados para que concurren a las audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan el recurso previsto en este ordenamiento, así como para recibir notificaciones.

En el caso del Gobernador del Estado, quien lo representará en juicio será el Secretario del ramo que corresponda, o el responsable del área jurídica del Gobierno Estatal correspondiente.

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, prevé que la comparecencia del actor al proceso, debe de ser por conducto de funcionarios facultados para tal efecto, existiendo una presunción en su favor para comparecer y gozar de capacidad para hacerlo, a criterio de la Corte y salvo prueba en contrario. Existiendo otra posibilidad legal para acreditar la falta de legitimación del compareciente, por virtud de que el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así lo determine, de

conformidad con el criterio sostenido en la Tesis 2ª . XLVI/2003, ib., tomo XVII, abril del 2003, p.862; o cuando del contenido de la demanda interpuesta se esclarezca que quienes pretenden actuar en representación del actor no cuentan en realidad, con legitimación para promover esa controversia, según criterio sostenido por la Corte, en la Tesis P. X/96, ib., tomo III, febrero de 1996, p.166.

Finalmente vale la pena mencionar que la Corte ha sostenido que el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, debe ser interpretado con un criterio flexible, para impedir que las normas legales obstaculicen el acceso a la justicia, para el caso de que se presentara una hipótesis no prevista en forma específica en la ley local, y sobre todo si de las constancias que integran el expediente, se desprende la existencia de los elementos que hacen inferir que quien actúa no lo hace en interés propio, sino del órgano en nombre de quien lo hace.

CAPITULO SEGUNDO *DE LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN*

Artículo 14.- La demanda deberá formularse por escrito y presentarse en la oficialía de partes común del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con los siguientes plazos:

- I. Respecto de actos de autoridad, dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación en que se hizo sabedor de aquellos o tuvo conocimientos de los mismos; y
- II. Respecto de disposiciones generales, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su publicación en los medios oficiales o dentro de los quince días siguientes al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que de lugar a la controversia.

El proceso de controversias constitucionales se encuentra regulado por los artículos 24 a 38 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos. El plazo para la interposición de la demanda que plantea una controversia constitucional, se encuentra regulado por los diversos supuestos establecidos en el artículo 21 de la ya varias veces citada Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional. Para el supuesto que verse sobre actos concretos, el plazo es de treinta días contados a partir del día siguiente de a aquel en que surta efectos la notificación del acto impugnado; en que el promovente haya tenido conocimiento de el o de su ejecución; o en que el actor se ostente sabedor de el. En caso de normas generales, el computo será de treinta días contados a partir del siguiente al de la fecha de su publicación, o del siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma. Finalmente, tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal, se sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto

que los origine.

Para los órganos legitimados para promover controversias constitucionales, se deben contemplar dos momentos o posibilidades de impugnación de la constitucionalidad de normas generales: tanto con motivo de su publicación como de la primera vez que se hayan aplicado en perjuicio del demandante.

El hecho superveniente y su aparición dan la oportunidad procesal para que el actor amplíe su demanda y si bien el plazo para la ampliación no se encuentra expresamente regulado, ello a dado oportunidad a la Corte para que esta lo fije a través de la Jurisprudencia respectiva, la cual ha establecido como criterio, que la ampliación deberá de producirse dentro de los plazos que rigen la presentación de la demanda inicial, a efecto de dar una congruencia al proceso, tomando en consideración el contenido del artículo 21 de la Ley Reglamentaria. Las reglas de procedencia de la ampliación de la demanda tratándose de este medio de control llamado controversia constitucional, se desprende del contenido del artículo 27 de la ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, como un derecho procesal de la parte actora cuando se actualicen cualquiera de las dos hipótesis que a continuación se precisan; a) dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de demanda, si en esta apareciere un hecho nuevo; y b) hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción, si apareciere un hecho superveniente. Para evaluar la posibilidad en que debe plantearse la ampliación de demanda, debe partirse, de la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues el primer supuesto, se contempla independencia del momento en que nace, ya que el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia en virtud de la contestación de la demanda, y por su parte el hecho superveniente es aquel que se genera o tiene acontecimiento, después de la presentación de la demanda, antes del cierre de la instrucción.

Artículo 15.- La demanda deberá contener los siguientes requisitos:

- I. La Sala ante la que se promueve;
- II. Nombre del estado, poder, municipio o Comisionado de los Derechos Humanos actor, domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, el cargo de servidor público que los representa;
- III. El acto o la disposición general cuya invalidez se demande, así como en su caso el medio oficial en que se hubiere publicado;
- IV. La autoridad demandada;
- V. El nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hubiere;

VI. La fecha de notificación o cuando se tuvo conocimiento del acto impugnado, o bien, la fecha de publicación de la disposición general en el periódico oficial "Gaceta de Gobierno" o medio oficial en que se hubiere publicado;

VII. Los hechos que sustenten el acto o la disposición impugnada;

VIII. Los preceptos de la Constitución Local que se estimen violados; y

IX. Los conceptos de invalidez.

El artículo 22 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, precisa que la demanda de la controversia constitucional debe contener los siguientes requisitos:

- 1.- La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo represente;**
- 2.-La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;**
- 3.-Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiera, y su domicilio;**
- 4.-La norma general o acto cuya validez se demande, así como en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado;**
- 5.-Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;**
- 6.-Las manifestaciones de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande; y**
- 7.-Los conceptos de invalidez.**

Del artículo 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, no se advierte como requisito esencial que los conceptos de invalidez en contra del acto o norma general impugnados se formulen como un verdadero silogismo, porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio es suficiente con que en el escrito de demanda relativo se exprese claramente la contravención del acto o norma combatidos, con respecto a cualquier precepto de la Constitución Federal.

Artículo 16.- El actor deberá adjuntar a la demanda:

I. Las copias simples necesarias de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes;

II. El documento que acredite su personalidad;

III. El documento o documentos en que la parte actora funde su derecho. Si no los tuviera a su disposición deberá señalar el archivo lugar en que se encuentren los originales.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, no contempla artículo

expreso en este sentido.

Artículo 17.- El escrito de contestación de demanda deberá contener como mínimo:

- I. La contestación de cada uno de los hechos narrados por la actora, afirmándolos o negándolos, expresando los que ignore o exponiendo cómo ocurrieron;
- II. En su caso, las causales de improcedencia que estime actualizadas;
- III. Las razones y fundamentos legales que se estimen pertinentes para sostener la validez de la disposición general o acto de que se trate.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula la contestación de la demanda en su artículo 23 resultado idénticas las fracciones I y III, sin exigir las causas de improcedencia como parte de los requisitos de contestación de demanda.

Artículo 18.- Admitida la demanda, se correrá traslado de ella al estado, poder o municipio contra quien se proponga, así como al tercero interesado si lo hubiere, emplazándolos para que la contesten dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su emplazamiento. En caso de ser varios los demandados, el término correrá individualmente.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula el mismo plazo de contestación de la demanda en su artículo 26 primer párrafo, y en esencia su contenido es similar.

Artículo 19.- El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitará en cuaderno por separado conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales, y se resolverá en la misma sentencia.

El plazo para contestar la ampliación de demanda será de quince días posteriores al en que fue notificada.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula el plazo de ampliación de demanda y contestación a la ampliación, en el artículo 27, resultando esencialmente igual al texto comparado.

DE LA INSTRUCCIÓN

Artículo 20.- Recibida la demanda, el Consejo de la Judicatura convocará a los cinco Magistrados que integran la Sala Constitucional, en caso de que no se encuentren en funciones, a fin de que conozcan y resuelvan el asunto planteado.

El Presidente de la Sala designará al Magistrado Instructor, conforme al turno que corresponda, remitiéndole la demanda para el trámite respectivo.

Una vez que se recibe la demanda, el llamado Ministro Presidente de la Suprema Corte la turna a uno de los Ministros, a quien en lo sucesivo se le denominara Ministro Instructor, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y 24 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función de dicho Ministro Instructor es la de admitir, prevenir o desechar la demanda y en el caso concreto tratándose de las controversias constitucionales, admitida esta, ordenara el emplazamiento y vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho corresponda; fija la fecha para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, y en su oportunidad elaborara el proyecto de sentencia. La tramitación de la instrucción no se suspende en ningún caso y bajo ninguna circunstancia, particularmente ante la ausencia del Ministro Presidente o del Instructor, a la luz de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, y del acuerdo del Pleno 3/2000, de fecha 17 de febrero del 2000, por virtud de los cuales existe una suplencia del Ministro Presidente en el orden de designación de los Ministros que integran la Corte, y para el caso de la ausencia temporal del Ministro instructor, el Ministro Presidente ordenara turnar el asunto a otro Ministro para la continuidad en su instrucción; y para el caso de que la ausencia se presentara durante los periodos de receso de sesiones de la Corte, la sustitución se hará por cualquiera de los Ministros integrantes de la Comisión de Receso.

Artículo 21.- Una vez designados y notificados, los magistrados que integran la Sala Constitucional y habiéndose nombrado al Magistrado Instructor, este examinará el escrito de demanda y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

El Ministro instructor debe analizar la demanda de controversia constitucional y para el caso de encontrar algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechara, tal y como ya fue objeto de pronunciamiento por la propia Corte en la Tesis P./J. 128/2001, ib., t XIV, octubre de 2001, p.803.

En otro de los supuestos y cuando no sean manifiestas e indudables las causales de improcedencia, pero el Ministro instructor sospeche que sí lo son las invocadas por los demandados, el Pleno analizara las causales al pronunciar la sentencia de fondo, tal y como se sustentó en la Tesis P./J. 32/96, ib., t III,

junio de 1996, p.386. Lo que implica dos momentos para el estudio de las causales de improcedencia, que se traducirían en una doble actuación de la Corte para el estudio.

Mediante la Tesis P./J. 140/2001, ib., t XV, enero de 2002, p.1034, se sostuvo que; No se actualiza motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda cuando, para ello, el Ministro instructor deba hacer una interpretación directa de la Constitución Federal, lo que desde luego se traduce en no existe el motivo de la especie y naturaleza para su desechamiento.

Artículo 22. Si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren oscuros o irregulares, el Magistrado Instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de tres días.

De no subsanarse las irregularidades, el Magistrado Instructor desechará la demanda.

Por su parte el artículo 28 de la ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deberá prevenir a los promoventes, para que subsanen cualquier irregularidad que se presentara en los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación, si estos se consideran oscuros o irregulares, dentro del plazo de cinco días. Para el caso de que las irregularidades requeridas no fueran subsanadas, y a criterio del Ministro instructor, la importancia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la Republica por el plazo de cinco días y con vista de su pedimento, resolverá sobre la admisión o desechamiento de la demanda, dentro del plazo de las cuarenta y ocho horas siguientes.

Por razones lógicas en el acuerdo que deseche la demanda no puede versar sobre ninguna cuestión que resuelva el fondo del asunto, al ser un acuerdo de tramite y su finalidad consiste en dictar las medidas necesarias para la integración adecuada del expediente. Admitida la demanda el Ministro instructor ordena el emplazamiento a la parte demanda para que formule su contestación en un plazo no mayor de treinta días; y en un igual plazo se da vista al resto de las partes involucradas para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Para el caso de que la parte demandada no formule su contestación en tiempo y forma, existe la sanción de tenerlos por ciertos, salvo prueba en contrario.

Artículo 23.- Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, la ampliación o la reconvencción, el Magistrado Instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, misma que deberá verificarse dentro de los quince días siguientes. El Magistrado Instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo ameriten.

Una vez que ha transcurrido el plazo para la contestación de la demanda, el Ministro instructor señalará día y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, que tendrá verificativo, dentro de los treinta días siguientes.

Artículo 24.- Si la demanda o la reconvenición no se contestaren dentro del termino legal respectivo, el Magistrado Instructor tendrá por confesados los hechos que el actor atribuye de manera precisa, salvo que por las pruebas rendidas legalmente o por los hechos notorios, resulten desvirtuados.

El demandante debe comprobar su interés jurídico, mediante los conceptos de invalidez, los que si se soportan en hechos, datos, elementos o circunstancias que la autoridad demandada haya sustentado en los preceptos legales en que funde dichos actos, corresponde también a este actor la carga de la prueba para desvirtuar la adecuación en la motivación.

Debiendo concluir que la prueba de los hechos es interés de quien ejerce la acción, sin que se revele al demandado de la carga de derivada de la legalidad y observancia y respeto de la Ley Suprema, incumbiendo por su parte al órgano judicial el permitir el desahogo y esperar el resultado de todas las fases que integran el proceso para resolver en su oportunidad lo mas apegado a derecho.

Artículo 25.- Las partes podrán ofrecer las pruebas a las que se refiere el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México, excepto la confesional de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, deberán desecharse de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

La fase probatoria, tiene una estructura compleja, tomando en consideración que en la fase anterior, el magistrado instructor tan solo tiene un conocimiento parcial y subjetivo de las posiciones de las partes contrapuestas en el proceso, por lo que se requiere como en todo proceso que adquiera un conocimiento objetivo sobre el conflicto de intereses. El objeto de la prueba debe versar sobre los hechos planteados y las normas jurídicas aplicables, y en tales términos las partes pueden recurrir a todos los elementos de prueba a su alcance para comprobar los hechos controvertidos y soportar la procedencia de sus pretensiones, más allá de que estén o no contemplados en la ley como probatorios. Para lo cual se les consideran "pruebas legales", salvo la confesional a la luz de lo dispuesto por el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y "extralegales", que se encuentran constituidas por los elementos de convicción que no estén expresamente previstos en el Código indicado.

La institución jurídica de gran importancia en el medio procesal

denominada "carga procesal", se deriva del principio de equidad que rige esta obligación procesal, pues no solo el actor debe probar los conceptos de invalidez, sino que la autoridad demandada tiene como carga procesal, el justificar la validez de los actos impugnados. Lo que en apariencia, pareciera contravenir los principios procesales de las cargas de la prueba; consistentes en que el que niega no está obligado a probar y que un hecho negativo no es susceptible de probarse directamente, pero nos encontramos en presencia de lo que se considera una negativa calificada, esto es que cuando una autoridad niega que haya procedido inconstitucionalmente, se interpreta que su actuación se ajustó a los imperativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que procesalmente se encuentra obligada a demostrar la constitucionalidad o legalidad de sus actos.

De conformidad con el texto del artículo 31 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución, los medios de pruebas admitidos en la controversia constitucional son: testimonial, pericial, de inspección ocular, documental y presuncional, de modo que las partes están en aptitud de ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho.

Artículo 26.- Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia correspondiente, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aun que no exista gestión expresa del interesado.

Las pruebas testimonial, pericial y de inspección judicial, deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar en esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia o ampliar el cuestionario y nombrar perito. En ningún caso se admitirá más de tres testigos por cada hecho.

Al promoverse la prueba pericial, el Magistrado instructor designará al perito o peritos que estime conveniente de entre los que integran el Cuerpo de peritos del propio Tribunal, para la práctica de la diligencia respectiva, sin perjuicio de que las partes puedan nombrar a su perito, dentro de los que se encuentran certificados por el Instituto de Servicios Periciales del Estado de México, o los del propio Tribunal.

Los peritos no serán recusables, pero el nombrado por el Magistrado Instructor deberá excusarse de conocer cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a los que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

En caso de no exhibirse los interrogatorios o cuestionarios se desechará la prueba.

El caso de la controversia constitucional, en materia de pruebas, se basa en los lineamientos del juicio de amparo para el ofrecimiento y desahogo tal y como se encuentra previsto por los artículos 32 y 33 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, interpretando el contenido de dichos preceptos

y a la luz de lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, las pruebas deberán ofrecerse y desahogarse en la audiencia a la que se hace alusión por el ultimo de los artículos en cita y como excepción a la regla se encuentran las pruebas documentales, que pueden presentarse antes, sin perjuicio de hacer una relación de ellas en la audiencia, y tenerla por recibida en el acto que se celebre al relacionarla debidamente y se le tenga por aportada en ese acto, aun cuando no exista gestión expresa del interesado.

El artículo 32 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional en su párrafo segundo, establece que las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberá anunciarse diez días antes de la fecha señalada para la celebración de la audiencia. La prueba testimonial sigue sus reglas genéricas de ofrecimiento y desahogo, respecto a que no podrán ofrecerse más de tres testigos para cada hechos deberá, deberán exhibirse copias de los interrogatorios para los testigos, en el caso de la prueba pericial deberá exhibirse el cuestionario para el desahogo de los peritos. Estas previsiones se ordenan para que las partes puedan preguntar en la audiencia. Además, tratándose de la prueba pericial se prevé que el Ministro instructor designe al perito o peritos que estimen convenientes para practicar la diligencia y que el resto de las partes podrá designar un perito para que se asocie al nombrado por el Ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, siguiéndose las reglas generales para su excusa, esto es, si el perito nombrado por el Ministro instructor tiene alguno de los impedimentos establecidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal deberá excusar.

A la luz de lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, la designación del perito de la Suprema Corte de Justicia constituye una facultad potestativa del Ministro instructor, excusándose al dicho Ministro de expresar en el auto de designación las consideraciones que tomo en cuenta para establecer la conveniencia de que la diligencia respectiva sea practicada por el perito designado. Resulta oportuno rescatar el sentido del criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Tesis 2ª. XL/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXI, abril de 2005, p.1103, bajo el cual se sostuvo que no por el hecho de que el Ministro instructor otorgue la oportunidad a las partes de indicar el nombre del perito de la lista oficial, ello sea óbice para que el deba designar forzosamente al sugerido por la parte oferente de la prueba.

La prueba de inspección ocular o judicial en el caso de las controversias constitucionales debe ser regulado observando las reglas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en sus artículos 161 a 164, y existe la facultad de las partes, representantes o apoderados, para concurrir al desahogo de la prueba de inspección y hacer las observaciones que estime pertinentes.

Artículo 27.- Los servidores públicos tiene la obligación de expedir con toda oportunidad las copias certificadas de los documentos que le soliciten las partes. Si aquellos no cumplieren con esa obligación, las partes podrán solicitar en cualquier momento, a través de la Sala, que requiera a los omisos con los apercibimientos de ley.

Por su parte el artículo 33 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, trata de resolver las dificultades para aportar pruebas en procesos Constitucionales donde se examinan actos y normas de miembros del poder publico, para lo cual, se rescata la obligación a cargo de cualquier autoridad para expedir oportunamente las copias o documentos que les sean solicitados por las partes.

Artículo 28.- En todo tiempo, el Magistrado Instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo; así mismo, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesario para la mejor resolución del asunto.

Existe la llamada facultad de mejor proveer, que se desprende de la redacción del artículo 35 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, y que autoriza al Ministro instructor a allegarse de cualquier prueba que estime necesaria y a requerir a las partes los informes o aclaraciones que considere pertinentes para la mejor resolución del asunto.

En el desahogo de la audiencia, el Ministro instructor recibe en orden las pruebas y los alegatos por escrito de las partes, y elabora un proyecto de sentencia que somete a la consideración del Pleno para su discusión y resolución. En este momento si el Pleno, considera necesario recabar y desahogar mas pruebas lo puede hacer, de conformidad con el contenido del criterio sostenido bajo la Tesis P.J. 37/2002, ib., t.XVI, agosto de 2002, p.906.

Así mismo en materia de pruebas en el procedimiento conocido como controversias constitucionales, se encuentra presente el llamado criterio de idoneidad, ya que el ofrecimiento de pruebas tiene como limitación, que las pruebas ofrecidas deben guardar relación con la controversia constitucional o que influyan en la sentencia definitiva, ya que de lo contrario deberán ser desechadas; no hay que perder de vista que no basta con que le medio de convicción ofrecido tenga relación inmediata con los hechos controvertidos, sino que es necesario que sea adecuado para que el juzgador conozca la verdad material de los hechos, que no es otra cosa que el principio de idoneidad de la prueba, tal y como lo preceptúa el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La prueba de documental se encuentra regulada por el artículo 93 fracciones II y III del Código Federal de Procedimientos Civiles, refiere que los documentos públicos y privados son medios de prueba, encontrando la

distinción entre los documentos públicos y privados a la luz de lo dispuesto por los artículos 129 y 133 de la legislación en cita. Destacando que la característica esencial de estos criterios es precisamente la ausencia de la intervención de una autoridad en el momento de su otorgamiento. Por cuanto hace al desahogo de la prueba documental, si bien es cierto que atendiendo a su naturaleza, esta prueba se desahoga automáticamente sin necesidad de mayores trámites, no lo es menos que el requisito de su relación y recepción en la audiencia constituye para las partes un índice objetivo de que efectivamente el juzgador ha considerado, al fallar dichos elementos de prueba, y de que el sentido de su resolución deberá ser congruente con las circunstancias de hecho jurídicamente demostradas con tales evidencias.

La prueba presuncional se establece su regulación en el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles y se considera dicha prueba en su existencia en dos tipos que la comprenden; legal y humana. Las primeras son establecidas por la ley y suelen ser de dos clases: iuris et de iure (no admiten pruebas en contrario) y iuris tantum (admiten pruebas en contrario); por otro lado las presuncionales legales son aquellas, que sin estar implicadas en la ley el juzgador las hace derivar lógicamente de un hecho notorio o probado.

Artículo 29.- Concluida la audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, las partes dentro del término de cinco días, podrán presentar alegatos por escrito.

La fase mal llamada pre-conclusiva, esta integrada por los actos de las partes que tradicionalmente se denominan alegatos, definibles como las consideraciones, las reflexiones, los razonamientos y las argumentaciones sobre lo realizado en las fases procesales anteriores, que las partes o sus abogados plantean ante el tribunal.

Los alegatos resultan para algunos autores elementos por virtud de los cuales se pretende dar al juzgador, una idea respecto de lo que se ha afirmado o negado, y persigue un objetivo bien definido, el tratar de hacer entender a la autoridad resolutora que las afirmaciones o negaciones han sido confirmadas a través de los medios probatorios desahogados. El alegato debe ser un examen de la prueba para orientar al Juez, quien personalmente obtendrá de ella las conclusiones que estime pertinentes, para algunos autores los alegatos si se realizan con la seriedad adecuada pueden ser considerados como el proyecto de sentencia de cada parte, todo ello partiendo de una fijación de litis en términos estrictos de dicha institución y de la materia de las cargas probatorias.

En la controversia constitucional, la demanda y su contestación fijan la litis, así como para el caso de la ampliación de la demanda y su respuesta respectiva.

Artículo 30.- Una vez concluido el término de alegatos, el Magistrado Instructor, elaborará el proyecto de resolución respectivo, mismo que someterá a la consideración de los demás integrantes de la Sala Constitucional para resolver en definitiva.

La valoración de la prueba, encuentra su pertenencia en esta fase llamada de juicio, se consuma al sentenciarse, sin embargo el Juez tiende a valorar anticipadamente el material probatorio bajo los principios de la moralidad, paralelamente al desahogo de aquel.

Se han considerado tres sistemas de valoración de pruebas, tomando en consideración lo complejo y sutil de las cuestiones relativas al procedimiento probatorio, y respecto de su carácter general existen dos tendencias definidas: a) las que consideran que el organismo jurisdiccional, al ejercitar su actividad sobre pruebas, debe acomodarse rigurosamente a normas preestablecidas que las condicionen, tendencia denominada sistema legal de la prueba; por otro lado se encuentra el b) sistema libre de valoración de prueba, o de libre apreciación y consiste en pretender que el titular del órgano judicial, al formular su juicio lógico-jurídico respecto de las pruebas como resultado del análisis que haga de ellas debe tener absoluta libertad para apreciar, tanto en sí mismas como en su relación recíproca, abstracción hecha del medio empleado para lograrlo; finalmente se encuentra el mixto que comprende parte de ambos.

El valor de las pruebas en procesos como la controversia constitucional, se refiere a la fuerza o eficacia de comprobación de cada uno de los medios probatorios. El juzgador debe valorar con juicio, discernimiento, cordura, templanza y racionalidad los dictámenes en que se haga consistir la prueba pericial, para determinar su valor de acuerdo con la validez artística, técnica o científica de las razones o argumentos que en el estudio científico, tecnológico o artístico respectivo se expongan, para que una vez ponderada se norme la convicción acerca de la certeza o la idoneidad de las conclusiones a que lleguen los peritos. Estimar o apreciar prudentemente una prueba pericial consiste en atender a los argumentos o razones expresados en los dictámenes respectivos para apoyar las conclusiones o preposiciones a que llegue el perito.

La valoración prudente de una prueba no queda al arbitrio del juzgador, sino que éste debe ponderar, sensatamente las razones o argumentos aducidos en los dictámenes en que consista dicha prueba, para otorgarles el valor debido. La jurisprudencia de la Corte ha sostenido este criterio al afirmar que la apreciación de ciertas pruebas no se funda en un arbitrio absoluto, "sino restringido por determinadas reglas basadas en los principios de la lógica, de los cuales no debe separarse, pues al hacerlo (el juzgador), su apreciación aun que no infrinja ciertamente la ley, si viola los principios lógicos en que descansa y dicha violación puede dar materia al examen constitucional.

Respecto al valor de las pruebas, distintas a la prueba pericial, en la controversia constitucional, deben fijarse acorde a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, que adopte un sistema mixto en cuanto a la apreciación de las pruebas, otorgando a unas un valor legal determinado, y dando al juzgador arbitrio para la ponderación de otras. El artículo 202 del Código establece que los documentos públicos hacen prueba plena de los

hechos legalmente afirmados por la autoridad de aquellos que procedan. El artículo 203 del referido Código, refiere que con relación a los documentos privados, prueban los hechos que en el se mencionan, cuando sean contrarios a los intereses de su autor y, cuando provengan de un tercero, solo hacen prueba a favor de la parte que quiere beneficiarse con ellos y contra su colitigante, cuando este no los objeta.

La prueba de inspección ocular tiene valor probatorio pleno, en términos de lo dispuesto por el artículo 212 del Código Federal de Procedimientos Civiles cuando la misma versa sobre materias que no requiere conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

El valor de la prueba testimonial, en términos de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, rescata el principio general respecto de la eficacia de esta prueba, la cual queda al arbitrio del juzgador, regulado por varios elementos o circunstancias, como las previstos por el artículo 215 de dicha legislación. Por su parte el artículo 216 del Código adjetivo federal, establece una excepción a la regla general ya que establece que un solo testigo hace prueba plena cuando ambas partes convengan expresamente en pasar por su dicho, siempre que no esté en oposición con otras pruebas que obren en autos.

Finalmente el valor de las prueba presuncional, acorde con lo dispuesto por el artículo 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles , depende del tipo de presunción, ya que si es legal tienen un valor probatorio pleno, y las humanas se dejan su estimación y valoración de acuerdo al arbitrio judicial.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, pose un criterio mixto de valoración de pruebas.

Ahora bien y con relación a la pruebas "extra-legales" su valor no esta lógica y perfectamente consignado en la ley, pues es fijado discrecionalmente por el Juez en uso de la facultad de apreciación que le es inherente a sus facultades.

Una vez que se ha producido la valoración de las pruebas y como parte de una misma fase procesal se emite la resolución llamada sentencia. En el caso de la controversia constitucional las resoluciones pueden ser de tres tipos:

- 1) Resolución que declara el sobreseimiento; declarando que en virtud de una razón fáctica o jurídica, la controversia es improcedente. Esto puede responder tanto a que sea evidente que la norma general o el acto impugnado no existen, como a que sugiera algún supuesto de improcedencia.
- 2) Estimatorias: son aquellas en que la Corte estima que la norma general o aquellos actos reclamados en la controversia en efecto atentan contra la competencia del órgano o poder promovente y, por tanto, violan la Constitución Federal; y

3)Desestimatorias: éstas, por el contrario, declaran explícitamente la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, por lo menos, no lo declaran inconstitucional por no haberse alcanzado en la votación de la mayoría requerida por la ley.

CAPITULO CUARTO DE LAS SENTENCIAS

Artículo 31.- Las Sentencias que dicte la Sala Constitucional deberá contener:

- I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- II. El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;
- III. El análisis de todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes;
- IV. El examen y valoración de las pruebas;
- V. La mención de disposiciones legales que la sustenten; y
- VI. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, o la condena que en su caso se decrete, fijando el término para el cumplimiento de las situaciones que señalen.

De conformidad con el contenido del artículo 41 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, las sentencias dictadas en las controversias constitucionales deben contener los siguientes elementos:

- 1.- La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia, así como, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;**
- 2.- Los preceptos que la fundamenten;**
- 3.- Las consideraciones que sustenten su sentido y los preceptos que, en su caso, se estimen violados;**
- 4.- Los alcances y efectos de la sentencia, determinando claramente que órganos están obligados a cumplirla, cuales son las normas generales o los actos respecto de los cuales opere y, por último, los elementos necesarios para su eficacia en el ámbito correspondiente;**
- 5.- Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimientos o declaren la validez o la invalidez de las normas generales o actos impugnados; y, en su caso , la absolución o condena respectivas, indicando el términos para el cumplimiento de las actuaciones señaladas; y**

6.- En todo caso, el término en que la parte condenada deba realizar una actuación.

Artículo 32.- Las resoluciones dictadas en los procesos relativos a las Controversias Constitucionales que declaren la invalidez de disposiciones generales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los Municipios, tendrán efectos generales cuando sean emitidos por cuando menos cuatro votos de los integrantes de la Sala Constitucional.

La ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula los efectos generales de las sentencias, en el primer párrafo del artículo 42, exigiendo una proporcionalidad menor en relación con el total del número de ministros que integran la Corte, esto es ocho de once.

Existe la posibilidad de que, mediante una controversia constitucional se declare inválida una norma general, de acuerdo al penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en determinados supuestos y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución y la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, y para que opere esta invalidez es necesario que la controversia se haya interpuesto contra una norma de carácter general y que se trate de uno de los siguientes asuntos:

- 1.- Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente;**
- 2.- Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo Estado;**
- 3.- Una controversia surgida entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal;**
- 4.- Una controversia promovida por la Federación en contra de un Estado o Municipio, o bien,**
- 5.- Una controversia promovida por un Estado en contra de uno de sus Municipios.**

En el supuesto de que se declarara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional por que haya sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, no habrá necesidad de analizar los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto. De igual manera se requiere para el supuesto de invalidez, que la resolución del Pleno del Máximo Tribunal debe contar con el voto favorable de cuando menos 8 Ministros. Y como ya se dijo, solo en los cinco supuestos arriba precisados y contando con los requisitos de votación, podrá una sentencia tener efectos generales.

En el resto de los supuestos que no se encuentren en ninguna de las cinco

hipótesis ya estudiadas la resolución solo producirá efectos entre las partes.

De conformidad con el artículo 41 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, en las controversias promovidas contra normas generales donde no se obtenga el voto favorable de cuando menos ocho Ministros, la Corte declarará desestimada la acción ejercitada, y ello implica que la resolución no formará jurisprudencia.

El artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, establece que las sentencias producirán efectos a partir de la fecha determinada por la Suprema Corte de Justicia de la nación, en el entendido de que para el caso de que existiera una declaración de invalidez no se producirán efectos retroactivos, con la salvedad de la materia penal, en donde se aplicaran las disposiciones legales de la materia y sus principios.

Artículo 33.- En cualquier otro caso, las resoluciones tendrán efectos única y exclusivamente para las partes en la controversia.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula los efectos Inter. Partes en el último párrafo del artículo 42.

Artículo 34.- Dictada la sentencia, se ordenará notificar a las partes, y se mandará publicarla de manera íntegra en el Boletín Judicial.

Cuando la sentencia se declare la invalidez de disposiciones generales, se ordenará su inserción en el periódico oficial, en que tales normas se hubiere publicado.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, establece los pormenores de la notificación y publicación en el artículo 44, ordenando como medio de publicación el semanario judicial de la federación, así como realizando la distinción del medio de publicación en tratándose de las sentencias que declaren la invalidez de normas generales, se realizara además en el diario oficial de la Federación y en órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

El artículo 44 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, prevé que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia ordenara la publicación íntegra de las sentencias que recaigan a controversias constitucionales en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, se publicara en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial donde la norma invalidada hubiera aparecido.

Artículo 35.- Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Sala Constitucional; las sentencias que declaren la invalidez de normas generales no tendrán efectos retroactivos.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula la fecha y efectos de las sentencias, en el artículo 45, con la diferencia del órgano colegiado que dirime los mecanismos de control Constitucional.

CAPITULO QUINTO DE LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS

Artículo 36.- Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado en la sentencia, del cumplimiento de la misma a la Sala Constitucional, la cual resolverá si aquella ha quedado debidamente cumplida.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula la forma de ejecución de sentencia en el primer párrafo del artículo 46, otorgándole la facultad al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre el cumplimiento.

Artículo 37.- Cuando alguna autoridad aplique una disposición general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante la Sala Constitucional, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efecto el acto que se reclama, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula la forma de ejecución de sentencia en el primer párrafo del artículo 47, otorgándole la facultad al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para requiera a la responsable.

Artículo 38.- Lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá, sin perjuicio de que la Sala Constitucional haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula la forma de ejecución de sentencia, en forma coercitiva en el artículo 48, otorgándole la facultad al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 39.- No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de ejecución.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, establece su correlativo en el segundo párrafo del artículo 46.

CAPITULO SEXTO DE LA IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

Artículo 40.- La controversias constitucionales son improcedentes:

- I. Contra resoluciones del Poder Judicial del Estado de México;
- II. Contra disposiciones generales o actos en materia electoral;
- III. Contra disposiciones generales o actos que hubiesen sido materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos, aunque los conceptos de invalidez sean distintos;
- IV. Contra disposiciones generales o actos que hubiesen sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos, en los casos a que se refiere el Artículo 88 Bis, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;
- V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en esta ley;
- VIII. Cuando exista falta de interés jurídico;
- IX. Cuando existan actos consumados de forma irreparable;
- X. Cuando la disposición general o el acto impugnados no sean competencia de la Constitucionalidad; y
- XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

La procedencia de las controversias constitucionales, se juzga en función de la afectación de la esfera competencial del promovente, misma que deriva de un acto concreto o una disposición de carácter general, cuya aplicación contravenga a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior se encuentra regulado en el texto mismo de la Constitución Federal, la ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, sin embargo, la Corte ha fijado por vía de jurisprudencia, que necesariamente los agravios deben incidir en la esfera jurídica del promovente, sin que ello se encuentre expresamente contenido en los ordenamientos jurídicos ya referidos.

El artículo 19 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, enumera varios supuestos, con relación a la improcedencia:

- 1.-Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;**
- 2.-Contra normas generales o actos concretos en materia electoral;**
- 3.-Contra normas generales o actos concretos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre y cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;**
- 4.- Contra normas generales o actos concretos que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, si hay identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y la resolución haya tenido efectos únicamente ínter partes;**
- 5.- Cuando haya cesado los efectos de la norma general o acto concreto materia de la controversia;**
- 6.-Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;**
- 7.- Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el artículo 21 de la ley Reglamentaria del artículo 105; y**
- 8.-En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha ley.**

La causal enlistada en el numeral 6º , requiere de la siguiente precisión; aún y cuando el artículo 65 de la ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, relativo a la acción de inconstitucionalidad, hace una remisión a las causales de improcedencia previstas para las controversias constitucionales, por el artículo 19 de la propia ley, esto no puede interpretarse esto no debe interpretarse en el sentido de que dichas causales deben aplicarse literalmente a las acciones de inconstitucionalidad. Consecuentemente la causal relativa a la necesidad de agotar la vía legalmente prevista antes de acudir a la controversia constitucional, no deriva de que cuando proceda este medio de control tenga que agotarse previamente a la acción de inconstitucionalidad, ni que pueda considerarse a ese medio como la vía idónea para solucionar problemas relacionados con la infracción del principio de supremacía constitucional, tomando en consideración que se trata de instrumentos autónomos y distintos, que no tienen, ni pueden ser considerados como de agotamiento previo el uno, respecto del otro y que el no hacerlo trajera como consecuencia la improcedencia, según se ha resuelto por criterio de la Corte, en la Tesis P. /J. 99/2001, ib., tomo XIV, septiembre de 2001, p.824.

Finalmente y con relación a la causal establecida en el numeral 8º ,

mediante la Tesis P. L XIX/2004, ib., tomo XX, diciembre de 2004, p.1121, el pleno ha determinado, que para que se actualice no es indispensable que la causal de improcedencia exista y se vincule con una disposición expresa y específica, como se interpreta acorde al contenido del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, pues la causal de improcedencia puede surtirse validamente cuando del conjunto de disposiciones que integran la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delimitan el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional, se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forma parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo.

Como se ha observado la labor de la Corte en la materia de estos medios de control constitucional, ha sido activa y en el caso concreto ha incorporado a las causales ya analizadas, las siguientes:

- 1.-Contra el procedimiento de reformas a la Constitución.
- 2.-Contra la solicitud de declaración de procedencia (desafuero) que se presente en términos del artículo 111 de la Constitución Federal.
- 3.-Contra actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizados dentro del procedimiento de declaración de procedencia (desafuero).
- 4.-Cuando se promueve en contra de los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación.
- 5.-Cuando se promueva por un Municipio en contra de otro de la misma entidad federativa.

Artículo 41.- El sobreseimiento procederá en los siguientes casos:

- I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos de alguna autoridad, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de disposiciones generales;
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe disposición general o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de este último; y
- IV. Cuando por convenio entre las partes haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que ningún caso ese convenio pueda recaer sobre disposiciones generales.

El artículo 20 fracción I, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, se desprende que para decretar el sobreseimiento por desistimiento de la demanda de controversia constitucional, este debe ser

expreso y no tratarse de normas generales. Al seguirse el proceso a instancia de parte, para que opere el sobreseimiento por desistimiento de la demanda, este puede manifestarse en cualquiera de las etapas procesales, siempre que cumpla con las condiciones indicadas.

CAPITULO SÉPTIMO DE LA SUSPENSIÓN

Artículo 42.- Tratándose de controversias constitucionales, el Magistrado Instructor, a petición de parte podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el Magistrado Instructor.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula el otorgamiento de la medida cautelar en el contenido del artículo 14, con la diferencia que en la legislación federal esta puede ser otorgada de oficio, respecto del otorgamiento de esta medida.

Artículo 43.- Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el Magistrado Instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula la posibilidad de la modificación o revocación de la medida cautelar en forma idéntica en el contenido del artículo 17.

Artículo 44.- Para el otorgamiento de la suspensión deberá tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la Controversia Constitucional. La resolución mediante la cual se otorgue, deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que surta efectos.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula el otorgamiento de la medida cautelar en el contenido del artículo 18.

Artículo 45.- La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren en tanto se pronuncia sentencia definitiva. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio o un evidente intereses social, si se contravienen disposiciones de orden publico o se deja sin materia la controversia; además, en los casos en que con la misma se ponga en peligro la seguridad, las instituciones fundamentales, la economía o el orden jurídico del Estado, o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula la negativa de la medida cautelar en el contenido del artículo 15.

Artículo 46.- Cuando alguna autoridad no cumpla la resolución en que se haya concedido la suspensión o cuando incurra en defecto o exceso en el cumplimiento de la misma, se aplicaran en lo conducente, las disposiciones relativas para la ejecución de sentencia.

Este es uno de los artículos que merece mayor comentarios en relación con el análisis comparativo que se viene realizando, tomando en consideración que en la materia federal de la ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional se prevén mayores medios de impugnación que en la legislación local, pues en esta ultima no existe ningún otro medio de impugnación mas que el conocido como recurso de revisión, y el precepto en comparación relativo al exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en el ámbito federal es recurrible a través de la queja perfectamente regulada en la sección II artículos 55 al 58 de la ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional.

La ley reglamentaria del artículo 105 constitucional contempla los recursos de reclamación y de queja. No pudiendo promover otros debido a ser medios de control constitucional uni-instanciales, y la sentencia que originen no pueden recurrirse.

CAPITULO OCTAVO
DEL RECURSO DE REVISIÓN

Artículo 47.- El recurso de revisión procederá en contra de:

- I. Autos de la Sala que desechen una demanda o reconvención, su contestación o sus respectivas ampliaciones;
- II. Las resoluciones en que se otorguen, nieguen, modifiquen, revoquen o tengan por cumplida la suspensión;
- III. Los autos que admitan o desechen pruebas;
- IV. Las sentencias dictadas en controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad que decidan la cuestión planteada y;
- V. Las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

El artículo 51 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional establece que en la controversia el recurso de reclamación podrá promoverse contra:

- a) **Actos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus ampliaciones;**
- b) **Autos o resoluciones que pongan fin a la controversia, o que por su naturaleza puedan causar un agravio material, no reparable en la**

- sentencia definitiva a alguna de las partes.
- c) Resoluciones dictadas por el Ministro instructor al resolver cualesquiera de los incidentes precisados en el artículo 12 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, es decir, los de previo y especial pronunciamiento, tales como los de nulidad de notificaciones y falsedad de documentos;
 - d) Autos del Ministro instructor en que se otorgue , niegue , modifique o revoque la suspensión, con inclusión de los cuestionarios suspensivos que son reconsideradas por el Pleno;
 - e) Autos o resoluciones del Ministro instructor que admitan o desechen pruebas; y
 - f) Autos o resoluciones del presidente de la Corte en los que este tenga por cumplidas las ejecutorias del Pleno; lo que aquí se prevé es que el Pleno examine la determinación del Ministro Presidente.
 - g) Procede contra acuerdos dictados en la audiencia que admitan o desechen pruebas.

Artículo 48.- El recurso de revisión deberá interponerse ante la Sala Constitucional, dentro de los ocho días siguientes al en que surta efectos la notificación del auto o resolución recurrida.

En el escrito correspondiente se expresaran los agravios que se le causen al recurrente, exhibiendo copia para cada uno de las partes.

Interpuesto el recurso de revisión se dará vista a la parte contraria, por el término de tres días y transcurridos estos, la Sala Constitucional resolverá dentro de los cinco días siguientes.

En materia Federal, el recurso se denomina de reclamación y se hace consistir en el siguiente:

- 1) **EL RECURSO PODRÁ SER INTERPUESTO POR EL ACTOR, EL DEMANDADA, LOS TERCEROS INTERESADOS, EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA Y EL EJECUTIVO FEDERAL, (A TRAVÉS DEL SECRETARIO DEL RAMO, JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO QUE CORRESPONDA O EL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO), POR ESCRITO, PARA PERMITIR EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y ESCRITO DE TRASLADO PARA LAS PARTES Y EL TERCERO INTERESADO, SE INTERPONE ANTE EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, QUIEN INSTRUYE SU TRAMITACIÓN.**
- 2) **EL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ES DE CINCO DÍAS HÁBILES; Y SE COMPUTA A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN Y NO CORRE EN LOS RECESOS NI EN DÍAS INHÁBILES.**
- 3) **EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EL ARTICULO 70 DE LA LEY**

REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL, INDICA QUE LA RECLAMACIÓN PROCEDE CONTRA LOS AUTOS DEL MINISTRO INSTRUCTOR QUE DECRETEN LA IMPROCEDENCIA O EL SOBRESEIMIENTO DE LA ACCIÓN.

- 4) ESTE RECURSO PUEDE SER INTERPUESTO POR EL ACTOR, EL DEMANDADO, LOS TERCEROS INTERESADOS, EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA Y EL EJECUTIVO FEDERAL, (A TRAVÉS DEL SECRETARIO DEL RAMO, JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO QUE CORRESPONDA O EL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO), POR ESCRITO, PARA PERMITIR EL OFRECIMIENTO DE PRUEBAS Y ESCRITO DE TRASLADO PARA LAS PARTES Y EL TERCERO INTERESADO, SE INTERPONE ANTE EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, QUIEN INSTRUYE SU TRAMITACIÓN.**
- 5) EL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO ES DE CINCO DÍAS HÁBILES; Y SE COMPUTA A PARTIR DEL DIA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN Y NO CORRE EN LOS RECESOS NI EN DÍAS INHÁBILES. EN MATERIA ELECTORAL, EL PLAZO PARA INTERPONERLO ES DE TRES DÍAS Y EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DEBERÁ RESOLVER DE PLANO DENTRO DE LOS TRES DÍAS SIGUIENTES.**

TITULO TERCERO

DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

CAPITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Por acción de inconstitucionalidad se debe entender, como un medio de control de la Constitución, y es considerada como un procedimiento abstracto de control, que puede ser incoado por el treinta y tres por ciento 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, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud de la cual, esta debe resolver la contradicción de una norma general, con el carácter de ley, o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en su caso, se produzca una resolución, que declare la invalidez total o parcial del objeto de la acción de inconstitucionalidad interpuesta, con un objetivo específico que es el de garantizar la observancia de la Constitución y dar certidumbre al orden jurídico nacional.

La acción de inconstitucional busca lo que todo mecanismo de control constitucional, el preservar el principio de supremacía de la Constitución y

actualizar el respeto de la función legislativa a el máximo ordenamiento jurídico en el país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se caracteriza por no sujetarse al principio de definitividad, que si es característica del Juicio de Amparo.

Artículo 49.- Este Título tiene por objeto regular el procedimiento, relativo a las acciones de inconstitucionalidad que sean interpuestas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarlos contrarios a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Con relación a su regulación constitucional y legal de las acciones de inconstitucionalidad, la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en términos de la Ley Reglamentaria del artículo 105 ya aludido, el Máximo Tribunal conocerá “ de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

La sustanciación de las acciones de inconstitucionalidad se rige por el Título III artículos 59 a 73 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo no previsto en él, por las del diverso Título II de la misma Ley. Supletoriamente se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 50.- Pueden interponer las acciones de inconstitucionalidad, en términos de la presente ley:

- I. El Gobernador del Estado;
- II. Los diputados integrantes de la Legislatura Estatal, cuando estén de acuerdo con ello al menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la legislatura;
- III. Los Ayuntamiento del Estado, cuando tengan la aprobación de cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento de los miembros del cabildo;
- IV. El Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, en materia de Derechos Humanos.

Los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad pueden ser:

- 1) El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por aquel;***
- 2) El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;**

3) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

4) El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

5) El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; y

6) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, pero solo contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa que les otorgó el registro.

En el caso de las Legislaturas locales, los diputados que integren una nueva pueden promover la acción de inconstitucionalidad independientemente que la Legislatura que aprobó la norma impugnada haya concluido sus funciones. Así mismo aunque los diputados de una Legislatura no hubieran votado en contra de la norma general impugnada, están legitimados para promover la acción, tal y como ha sido resuelto en la Tesis P./J. 20/2001, ib., p. 448.

Las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan contra leyes electorales, tienen el carácter de demandantes los partidos políticos con registro nacional o estatal. La parte demandada será el órgano legislativo que hubiera emitido la norma general impugnada y el ejecutivo que la hubiera hecho pública. Los partidos políticos señalados perderán legitimación para promover, si la autoridad electoral les niega el registro condicionado que solicitaron.

Si bien el artículo 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), contempla como forma de agrupación ciudadana a las agrupaciones políticas, como formas de asociación que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y a la cultura política, así como a la creación de una opinión pública informada, las agrupaciones políticas, carecen de legitimación procesal para promover las acciones de inconstitucionalidad, tomando en consideración que el propio artículo 22 de dicho Código, establece que no son partidos políticos, calidad a la que acceden cuando demuestran que se les otorgó el registro correspondiente.

El Procurador General de la República, puede promover la acción de inconstitucionalidad para impugnar leyes federales, locales o del Distrito Federal, y tratados internacionales, pues su carácter de Procurador Nacional y sus facultades le permiten defender la Supremacía Constitucional en todos los ámbitos.

En todos los casos, las partes legitimadas para promover las acciones de inconstitucionalidad, pueden plantear la contradicción de las normas generales frente a la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Federal, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trata la contravenga. Además, no existe disposición alguna que establezca limitaciones a este respecto, ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de 1995 y 1996.

La acción de inconstitucionalidad procede en contra de normas generales que tengan el carácter de leyes, así como tratados internacionales, y que sean contrarios a la Constitución Federal. El carácter general de una norma depende no solo de su designación, sino de su contenido material; es decir, la que cubra ciertos requisitos que la definan como tal. Así las Constituciones Locales son normas de carácter general no solo por sus características, sino por que si no lo fueran escaparían del control abstracto que ejerce la Corte y por tanto dejarían de estar subordinadas a la Constitución Federal.

Artículo 51.- En el procedimiento relativo a las acciones de inconstitucionalidad se aplicará lo dispuesto en el título anterior cuando no se encuentre previsto expresamente en este título.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula el mismo supuesto en el contenido del artículo 59.

Artículo 52.- El plazo para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad serán de cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma impugnada en el medio oficial correspondiente.

La demanda, que se interponga ejercitando una acción de inconstitucionalidad, debe presentarse dentro de los treinta días naturales posteriores a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el medio oficial correspondiente. En cuanto al cómputo del plazo para la presentación, la Segunda Sala del Máximo Tribunal ha concluido que, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, el plazo para ejercitar la acción es de 30 días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial; por tanto, es a partir del día siguiente de la publicación oficial cuando debe realizarse el cómputo respectivo, con independencia de que, con anterioridad a esta fecha, la parte que ejerce la acción haya tenido conocimiento o se manifieste sabedora de la disposición impugnada. Si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Cuando la acción se intente contra una norma electoral, el cómputo del plazo para ejercerla se realiza a partir del día siguiente al de la publicación oficial de la norma impugnada, no con motivo de su aplicación ni de otras situaciones, y debe tenerse en cuenta que en estos casos todos los días son hábiles. Ahora bien, los actos que integran el procedimiento legislativo solo puede impugnarse a partir de que es publicada la norma general, por que en ese momento adquiere definitividad.

Artículo 53.- La demanda deberá contener los siguientes requisitos formales:

- I. La Sala ante la cual se promueva la acción de inconstitucionalidad;
- II. Los nombres y firmas de los actores, así como su domicilio para oír y recibir notificaciones;
- III. Nombre y domicilio de la autoridad que haya emitido y promulgado la disposición general impugnada;
- IV. La norma general cuya invalidez se demanda y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- V. La fecha de publicación de la norma impugnada;
- VI. Los preceptos Constitucionales que se estimen violados;
- VII. Los conceptos de Invalidez.

El artículo 61 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, establece que la demanda de acción de inconstitucionalidad debe satisfacer los requisitos que a continuación se transcriben:

- 1.- Los nombres y firmas de los promoventes;**
- 2.- Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada;**
- 3.- La norma general-ley o tratado internacional-cuya validez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;**
- 4.- Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y**
- 5.- Los conceptos de invalidez, o sea, los motivos por los que se considere que la norma impugnada es inválida.**

Para el caso de que la acción sea promovida por una minoría parlamentaria, la demanda deberá ir firmada cuando menos por el 33% de los

integrantes del correspondiente órgano legislativo, sin perjuicio de que en ella sean designados como representantes no sean designados, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia los designara de oficio.

Artículo 54.- La parte actora deberá designar representante común, quien actuará durante todo el procedimiento. En caso de que no se designare, lo hará de oficio el Magistrado Instructor. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, asistan a audiencias, rindan pruebas y ofrezcan alegatos, así como para que promuevan el recurso previsto en esta Ley.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula la designación de representante común en el segundo párrafo del artículo 62.

Artículo 55.- El Gobernador del Estado será representado por el Secretario del ramo correspondiente o por el responsable del Área Jurídica del Gobierno Estatal y considerando para tales efectos las competencias establecidas por las disposiciones legales.

Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, regula la representatividad del ejecutivo federal en el contenido del artículo 63.

Artículo 56.- En el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad no ha lugar a la suspensión de la norma impugnada, pero si ha lugar a la suspensión del acto reclamado.

La Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, establece categóricamente la imposibilidad de concesión de la medida suspensiva de la norma cuestionada, en el tercer párrafo del artículo 64 de dicha ley. Sin embargo la redacción de este artículo, en la legislación local incorporó la suspensión del "acto reclamado", sin que este sea contemplado como requisito de la demanda.

En nuestro país las acciones de inconstitucionalidad se promueven a posteriori, derivado de que la norma debe ser promulgada y publicada antes de que se cuestionen su inconstitucionalidad. Y derivado de ello, la acción de inconstitucionalidad si puede ser ejercitada durante el periodo conocido como *vacatio legis*, ya que el plazo para ejercer la acción comienza a correr a partir de la publicación de la ley y no de su entrada en vigencia. Doctrinariamente y atendiendo a una de las características que se han atribuido a este procedimiento, llamado acción de inconstitucionalidad, radica en que se puede promover a priori, esto es, durante el procedimiento de discusión y aprobación de la norma impugnada, o a posteriori, esto es, cuando aquella se ha publicado.

DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 57.- Una vez cumplido lo dispuesto por el artículo quinto de la presente ley, y conforme al diverso diecinueve, si el escrito inicial de demanda fuere oscuro o irregular, el Magistrado Instructor prevendrá al demandante para que realice las aclaraciones correspondientes dentro de los tres días siguientes.

Una vez cumplida la prevención, el Magistrado Instructor dará vista a los órganos que hubieren emitido la norma y al órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de ocho días rinda un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.

El procedimiento está regulado por los artículos 64 a 70 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional y, en lo no previsto por ellos, por el Título Segundo de la misma ley. Supletoriamente se aplica el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 58.- Tratándose de una acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales, los plazos a que se refiere el artículo anterior será de tres días para hacer aclaraciones y de cinco para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

La Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional precisa que los plazos se surten cuando el Ministro instructor da vista al órgano legislativo emisor de la norma y al órgano ejecutivo que la hubiera promulgado, para que en el plazo de quince días rindan un informe que incluya los razones y fundamentos tendientes a sostener que la norma general impugnada es válida, o bien, que la acción es improcedente. En el caso del Congreso de la Unión, cada Cámara debe rendir este informe por separado. Cuando la acción se refiera a leyes electorales, el plazo para rendir el informe es de dos días. Acto seguido, el Ministro instructor da vista con el escrito de demanda y los informes presentados por el Procurador General de la República, para que éste formule su respectivo pedimento hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva.

Artículo 59.- Las causales de improcedencia establecidas en el título anterior son aplicables a las acciones de inconstitucionalidad, con excepción de la relativa a las leyes o normas en materia electoral.

La acción de inconstitucionalidad es improcedente en los siguientes casos:

1.-Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

2.-Contra leyes o tratados internacionales que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez;

3.-Contra leyes o tratados internacionales que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, siempre y cuando se trate de las mismas partes , normas generales y conceptos de invalidez;

4.- Cuando haya cesado los efectos de la ley o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad;

5.-Contra un precepto transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió,

6.- Cuando la demanda se presente fuera del plazo de los 30 días.

Al ser una acción para impugnar normas de carácter general, es improcedente cuando pretendan controvertir actos como los que ejercen las autoridades electorales con base en una ley determinada. Las jurisprudencias han determinado las siguientes causas de improcedencia:

- 1. Contra actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, como lo es la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Local, por no constituir una norma general que por lo mismo no se ha promulgado ni publicado, los cuales son presupuestos indispensables, para la procedencia de la acción.**
- 2. Cuando se interpone contra un precepto que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, debe sobreseerse en ella al surtirse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19 fracción V, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 3. Cuando es promovida por un partido Político contra una norma que determina que un consejo municipal ejerza el gobierno del ayuntamiento por un lapso determinado, en tanto toman posesión los munícipes electos en los comicios, por que dicha acción no tiene naturaleza electoral.**
- 4. Cuando es promovida por la representación parlamentaria minoritaria de una Legislatura Local en contra de reformas o adiciones a la Constitución Federal.**

Para el caso de que se haga valer una causal de improcedencia que involucre el estudio de fondo, la acción de inconstitucionalidad se desestimaré y, de no operar otro motivo de improcedencia, se estudiarán los conceptos de invalidez.

La improcedencia de una acción de inconstitucionalidad debe ser manifiesta e indudable, a la luz de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley

Reglamentaria del artículo 105 constitucional, que indica que solo así podrá desecharse la demanda presentada; lo manifiesto e indudable depende de que el juzgador, al leer el escrito inicial de demanda y sus anexos, considere perfectamente acreditada la causal de improcedencia que corresponda. Los hechos que la funden deben encontrarse claramente manifestados por el demandante o probados con indudables elementos de juicio, de modo que los actos posteriores del procedimiento no se necesiten para configurarla ni para desvirtuar su contenido.

Artículo 60.- Una vez rendidos los informes a que se refieren los artículos 57 y 58 de la presente ley, o bien, si hubiere transcurrido el termino establecido para tal efecto en los citados artículos, el Magistrado Instructor pondrá los autos a la vista de las partes con el objeto de que presenten sus alegatos, dentro del plazo de cinco días siguientes.

La Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, establece similar precepto en el artículo 67 .

Artículo 61. El Magistrado Instructor, en todo momento hasta antes de dictarse la sentencia, podrá solicitar a las partes o a quien estime conveniente todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto del que se trate.

La Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, establece similar precepto en el primer párrafo del artículo 68 .

Artículo 62.- Una vez agotado el procedimiento que establece el presente titulo, el Magistrado Instructor propondrá el proyecto de resolución definitiva del asunto de que se trate, a los integrantes de la Sala Constitucional a efecto de que sea discutido y analizado en la sesión correspondiente, la cual deberá celebrarse dentro de los diez días siguientes al en que se hubiere agotado el procedimiento, debiendo dictarse el fallo definitivo, en un plazo no mayor a diez días contados a partir de la fecha en que el Magistrado Instructor presente su proyecto de sentencia.

La Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, en la redacción del artículo 73, remite a la reglas establecidas en los artículos 41, 43, 44 y 45 de la propia Ley.

CAPITULO TERCERO *DE LAS SENTENCIAS*

Artículo 63.- En las sentencias relativas a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, la Sala Constitucional deberá corregir los errores en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

La Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, establece similar precepto en el primer párrafo del artículo 71 .

Artículo 64.- Las resoluciones de la Sala Constitucional solo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, cuando sean aprobadas por cuando menos cuatro votos de los integrantes de la Sala. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, la Sala Constitucional desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

La Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, en la redacción del artículo 73, remite a la reglas establecidas en el artículo 43, de la propia Ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Publíquese el presente Decreto en el periódico oficial "Gaceta de Gobierno." El presente ordenamiento, entrará en vigor treinta días después de su publicación.

SEGUNDO.- El Consejo de la Judicatura dictará los acuerdos generales y demás providencias que sean necesarias para el debido cumplimiento y ejercicio del presente ordenamiento jurídico.

Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla.

Dada en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, Capital de Estado de México, a los quince días del mes de julio del año dos mil cuatro. Diputado Presidente. C. Víctor Humberto Benítez Treviño. Diputados Secretarios. C. Juan Darío Arreola Calderón. C. Paulino Colín de la O. C. Constantino Acosta Dávila. Rúbricas.

Por lo tanto, mando se publique, circule, observe y se le dé debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, México, a 9 de septiembre del 2004.

El Gobernador Constitucional del Estado de México

Arturo Montiel Rojas

(Rúbrica)

El Secretario General de Gobierno

Manuel Cárdena Morales

(Rúbrica)

Como se pudo evidenciar la ley Reglamentaria del artículos 88Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano, resulta guardar gran similitud con la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con pocas aportaciones, no obstante de que se esperaban grandes innovaciones, por surgir de una tesis crítica del sistema Federal.

Sin embargo, resulta importante subrayar la modificación en los plazos en el desarrollo del proceso y procedimiento durante el ejercicio de los instrumentos de control constitucional, ya que los plazos se modifican en la ley reglamentaria del artículo 88 Bis a diferencia de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al ya haber abordado en el capítulo que antecede la justificación de las diferencias, consideramos innecesario retomar los comentarios ya vertidos en torno al tema.

Por otro lado, en la ley reglamentaria del artículo 88 bis existe una restricción de medios de impugnación al tan solo el llamado Recurso de Revisión y de los supuestos de procedencia de este.

En materia de suspensión para el caso de las acciones de inconstitucionalidad llama la atención la posibilidad asumida por la legislación local para suspender el acto reclamado, pues con relación a la negativa del otorgamiento de la suspensión de la norma impugnada, es idéntico al ámbito federal. No obstante lo anterior y como se comentó en el análisis del artículo 56, se establece la posibilidad de suspender el acto reclamado, lo que desde luego, llama la atención pues en los requisitos de la demanda no se establece un apartado específico para el llamado "acto reclamado."

La justificación, a la que hemos tenido acceso de viva voz de los defensores de la corriente localista, es que se ha dado un gran paso en la creación de mecanismos locales de protección constitucional, desde el punto de vista estadual, y que debido a lo reciente de esta disciplina, sobre la marcha se harán las adecuaciones, que se estimen pertinentes, reiterando que lo importante es el arranque, de la mayoría de edad que han adquirido los estados de la república y la necesidad de incorporar estos mecanismos de control constitucional, a sus respectivos ordenamientos locales.

La defensa parece convincente desde el punto de vista del derecho, a la autonomía de que han gozado desde la integración del pacto federal las entidades federativas, sin embargo y lamentablemente en la práctica y ejercicio de estos medios de control constitucional local nos hemos podido percatar que en la gran mayoría de las entidades que los contemplan, pocas lo han llevado a la práctica y los que lo han hecho a más de tres años de creación, han tenido poco uso práctico, tal es el caso del Estado de México quien por conducto de su Sala Constitucional, ha tenido solo cinco casos de ejercicio de controversias constitucionales, y de los cuales tres han sido sobreseído y uno resuelto a favor del Gobernador del Estado de México y el quinto se admitió.

La corriente precursora del derecho constitucional local, se encuentra más interesada en la necesidad de reivindicar y justificar la intención evidente de incorporar una autoridad que dirima las controversias y acciones de inconstitucionalidad que surjan al interior de la entidad federativa, que perfeccionar en dicha inclusión los medios de control constitucional basados en la experiencia federal.

Prueba de lo antes precisado, lo constituye la reducción de los plazos de interposición de la controversia constitucional contenida en el artículo 14 de la ley reglamentaria del artículo **88BIS**, que reduce a la mitad los plazos exigidos por la legislación federal, percibiendo en teoría una celeridad procesal que desde luego sabemos

que no significa certeza legal. En contraposición a esta reducción de plazos se encuentra ampliación de la plazos que se discutió en la legislatura local, acordando por unanimidad la ampliación del plazo de interposición de una acción de inconstitucionalidad de 30 días naturales, que era la propuesta originaria, a 45 días naturales para otorgar un plazo suficiente para el ejercicio de la acción.

Otro aspecto de la ley reglamentaria del artículo **88BIS**, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, lo constituye precisamente la posibilidad de otorgar la suspensión en el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, respecto del acto reclamado cuando de entre los requisitos de la demanda no se encuentra este elemento, y en atención a que la impugnación de la norma que se estima inconstitucional es a priori.

Ahora bien y con relación a las facultades para mejor proveer, si bien el artículo 28 de la ley en comento precisa; “ En todo tiempo, el Magistrado Instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo; así mismo, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesario para la mejor resolución del asunto”, no existe elevada a obligación esta actuación procesal, no obstante la naturaleza de los medios de control en ejercicio, y que debiera ser considerada una obligación a cargo del instructor, como en su oportunidad lo constituye la suplencia de la queja.

Finalmente, una de las críticas mas importantes que expresaremos con relación a la ley reglamentaria del artículo **88BIS** de la Constitución local, lo constituye el hecho de plantear que estos medios de control constitucional, no sean **uni-instanciales, y la sentencia que originen pueda recurrirse, ante la propia Sala Constitucional en segunda instancia**, lo que desde nuestra opinión, resulta ser contrario a la naturaleza jurídica de este medio de impugnación en concreto que tiene a que la resolución impugnada, sea re-estudiada, y con ello se obtenga una modificación, revocación o confirmación del fallo controvertido por una autoridad Superior y diferente de la emisora, lo que en el caso concreto no acontece, resultando innecesario un re estudio que más que ello será una reconfirmación del caso sometido a su consideración, desnaturalizando paralelamente la importancia que debiera tener la Sala Constitucional en la entidad como un órgano de control constitucional.

5.2.4 Análisis de la normatividad que regula el procedimiento y proceso

Tal y como lo hemos realizado a lo largo del presenta trabajo de investigación nos permitiremos desarrollar este tópico a través de dos cuadros comparativos de los instrumentos de control constitucional local; llamados, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, regulados por la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, debido a que en los temas anteriores fueron ampliamente desarrollados y afecto de evitar una duplicidad en el desarrollo de este tema, nos limitaremos resumirlo en los siguientes cuadros de análisis.

DIFERENCIAS

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL (PROCESO)	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (PROCEDIMIENTO)
<p>I) Respecto de su tramitación supone un control concreto.</p> <p>II) A través de su ejercicio se plantea una invasión de esferas competenciales establecidas en la Constitución Local.</p> <p>III) Solo puede ser planteada por el Estado, Poder o Municipios o Comisionado de los Derechos Humanos</p> <p>IV) El promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio.</p> <p>V) Es un proceso</p> <p>VI) No es procedente para impugnar la materia electoral</p> <p>VII) instrumento útil, para impugnar actos y normas generales.</p> <p>VIII) En el caso de normas generales los efectos de la sentencia consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales, Siempre que se trate de disposiciones de los Órganos Ejecutivo, Legislativo o de los Municipios, siempre que haya sido aprobada por una mayoría de, por lo menos 4 votos de los Magistrados que integran la Sala Constitucional. En cualquier otro supuesto, los efectos de las Resoluciones serán Inter.-partes.</p> <p>IX) En materia de promoción, puede promoverse a priori, contra leyes que aún no entran en vigor.</p> <p>X) La suspensión participa de la naturaleza de las medidas cautelares, pretende preservar la Materia del juicio, asegurando provisionalmente</p> <p>La situación jurídica, el derecho o el interés de Que se trate, para que la sentencia que en su</p>	<p>-Su tramitación supone un control Abstracto.</p> <p>-Con ella se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental (no compartimos el criterio de "Ley Suprema")</p> <p>-Puede ser promovida por el Gobernador Diputados existiendo coincidencia de el treinta y tres por ciento, cuando menos de los integrantes del órgano legislativo; igual porcentaje de los miembros de un Cabildo para ser interpuesto por los Ayuntamientos del Estado; y el Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México.</p> <p>-Se eleva una solicitud para que la Sala Constitucional, realice un análisis abstracto de constitucionalidad local, de la norma.</p> <p>-Es un procedimiento</p> <p>- Procede para combatir cualquier tipo de de normas</p> <p>-Solo procede para impugnar normas generales</p> <p>- Interpretando el contenido de los artículos 51 y 64 de la Ley Reglamentaria, los efectos de las sentencias deben ser los mismos, pero se establece la sanción de desestimación de la acción cuando las resoluciones no sean aprobadas por la mayoría ya referida.</p> <p>- Solo puede promoverse a posteriori</p> <p>- No procede la suspensión (art.56 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 BIS de la Ley Fundamental del Estado de México), respecto</p> <p>de la norma impugnada, pero si del acto reclamado.</p>

<p>Caso declare el derecho del actor, pueda ser Ejecutada eficaz e íntegramente; de igual manera Tiende a prevenir un daño trascendente que Eventualmente pudiera ocasionarse a las partes, En tanto se resuelve el proceso en el principal.</p> <p>XI) El sistema probatorio admite la participación de las partes.</p>	<p>- No hay litis, se demuestra a través de Razonamientos jurídicos.</p>
--	--

SEMEJANZAS

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

- 1) ALCANCE PROTECTOR: SE CONSIDERAN MEDIOS DE DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y "SOBERANO" DE MÉXICO EN SU INTEGRIDAD.
- 2) COMPETENCIA PARA RESOLVER: LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL LOCAL Y LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 88 BIS, CONSAGRAN ANA COMPETENCIA A FAVOR DE LA AUTORIDAD DENOMINADA SALA CONSTITUCIONAL COMO EL ÚNICO ÓRGANO FACULTADO PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.
- 3) SUPLENCIA DE QUEJA: SI LA DEMANDA DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTA ALGUNA DEFICIENCIA LA CORTE DEBERÁ SUBSANARLA, PUES ESTE PROCESO CONSTITUCIONAL IMPLICA UN INTERÉS PÚBLICO, TAMBIÉN OPERA LA SUPLENCIA EN LA CORRECCIÓN DE LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA, LOS ALEGATOS, LOS AGRAVIOS, Y LOS ERRORES QUE ENCUENTRE EN LA CITA DE LOS PRECEPTOS LEGALES, Y EXAMINAR LOS RAZONAMIENTOS DE LAS PARTES, ARTÍCULOS 63 Y 64 DE LA LEY REGLAMENTARIA.
- 4) PARA AMBOS INSTRUMENTOS RESULTA SER SUPLETORIO EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS VIGENTE PARA LA ENTIDAD.
- 5) LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DERIVADOS DE UNA INTERPRETACIÓN ARMÓNICA DE LOS ARTÍCULOS 51 Y 64 SERIAN LOS MISMOS, PARA AMBOS INSTRUMENTOS DE CONTROL.

5.3 Análisis de los Tribunales especiales y su inconstitucionalidad

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

La restricción del ámbito de acción de los gobernantes es una garantía de no abuso del poder, ya que los obliga a actuar exclusivamente en los términos en que las leyes lo permitan. Con la regulación del ejercicio del poder político se inicia el control. Sin embargo esa limitación de atribuciones estatales no es suficiente para lograr un control efectivo, por lo que debe ser complementada con la responsabilidad jurídica de los funcionarios y con mecanismos jurídicos que hagan efectivas las limitaciones establecidas en el orden jurídico. El control garantiza la efectividad de las limitaciones.”

Doctora Carla Huerta Ochoa.

Hemos expuesto en capítulos anteriores este tema, sin embargo es tal su importancia, que resulta ser una de las vigas maestras para la mejor comprensión del presente trabajo de investigación, tomando en consideración que como se ha venido sosteniendo en esta tesis, no podemos reducir la calidad de tribunal especial a los que surgieron hace ya tiempo y que se integraban para la solución de un conflicto para posteriormente desaparecer, sino valiéndonos de un método de interpretación armónica de todos y cada uno de los preceptos constitucionales, así el artículo 13 Constitucional, debe ser robustecido en sus conceptos por aspectos jurídicos y no históricos en su interpretación, como ha continuación se detallará.

No obstante de la existencia de facultades y atribuciones, bien definidas en nuestro régimen jurídico, nos encontramos con la creación de Tribunales que denominaremos “sui generis”, que sin formar parte del órgano judicial, realizan genuinas funciones jurisdiccionales, como es el caso de los Tribunales; Contencioso Administrativo, Tribunal de justicia fiscal y administrativa, las juntas laborales y el agrario. Mismos que al realizar esta función debieran en todo caso sufrir una reforma y ser incorporados al Poder Judicial, máxime que a estos si se les constriñe al acatamiento de la materia jurisprudencial y en tal sentido ello coadyuvaría en forma tangible a la correcta distribución de atribuciones y funciones del poder.

La creación de la Sala Constitución en el Estado de México, si bien es un órgano

que pertenece al Poder Judicial de la entidad, resulta ser un órgano de control interno de la constitucionalidad local, y desde luego al ser esta constitucionalidad local sujeta a un control constitucional federal, se encuentra a su vez regulado por Poder Judicial Federal, sin embargo parte de las propuestas que toda vía no se han puesto en marcha, lo constituye lo más riesgoso de la reforma estatal respecto al sistema de impartición de justicia, pues se pretende la creación de Tribunales que resuelvan en última instancia la materia de amparo en la entidad so pretexto de que un conflicto que surge en un ámbito local no puede ni debe ser resuelto en forma definitiva en una esfera competencial federal.

Prueba de lo anterior resulta lo vertido en la obra de la Sala Constitucional del Doctor Benitez Treviño cuando afirma; " A partir de la Sala Constitucional del Estado de México, simiente de lo que en lo futuro será la creación de **"Tribunales Constitucionales Estatales"** , **constituye el primer peldaño para regular como debe de ser , el nuevo artículo 124 constitucional a cuyo amparo la federación se arrogó facultades, que desde 1824, estaban destinadas a los estados.**

Resultando conveniente, desde luego centrar a los precursores del constitucionalismo local en la realidad vergonzosa relativa a que; en nuestro país no se ha aplicado totalmente el régimen de facultades reconocido constitucionalmente y que podría aportar bastante al enriquecimiento de nuestro federalismo. No se han aplicado en su filosofía constitucional y política las facultades implícitas ni las concurrentes. Las facultades implícitas son un elemento de apoyo a las facultades expresas y no una vía indiscriminada de acopio de atribuciones en detrimento de los estados; en tanto que las facultades concurrentes representan un derecho de los estados que solo usan lo que por originario les corresponde. Si pretendemos mejorar nuestro federalismo las entidades federativas están obligados a considerar los avances constitucionales, doctrinarios, y de jurisprudencia en la materia, máxime, tratándose de la necesidad de fortalecer el campo de atribuciones de las entidades federativas.

Y en el camino de este fortalecimiento, una de las soluciones que se han planteado con relación a la necesidad de incorporar los criterios de competencia y el papel de la Corte como órgano encargado de verificar la constitucionalidad de las leyes, y debido a su importancia nos permitimos abordarlo de la siguiente manera:

"CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODERE 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 se coloca a esta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de estas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquella. 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 si y ante si, en el ejercicio de las 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 ex profeso,

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.

Y el criterio anterior, cuya competencia reserva al Poder Judicial Federal, también se encuentra robustecido con el siguiente tema, el cual nos permitiremos desarrollarlo para su mejor comprensión.

JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES SU APLICACIÓN ERGA OMNES.

Se ha planteado por una de las corrientes doctrinarias contemporáneas en materia constitucional la necesidad de darle el exacto peso y valor jurídico a las jurisprudencias que en materia de inconstitucionalidad emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su fase de tribunal constitucional con la finalidad de que surta los efectos erga omnes.

Esta teoría se soporta en la justificación relativa a que la aplicación de leyes contrarias al pacto federal constituye una clara contravención a los principios constitucionales y que provoca una afectación a la esfera jurídica de los individuos.

Los principios de legalidad y constitucionalidad son elementos fundamentales en la democracia liberal, el conformar un estado de derecho que al respetar las normas establecidas logra el tan anhelado equilibrio en la sociedad. La vigencia y aplicación de este principio de legalidad se deposita en la actividad de los tribunales y en el caso concreto se ha determinado que el poder judicial federal es el contralor de las garantías individuales y el orden constitucional a través de diversos instrumentos entre los que se encuentran el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

El principio de constitucionalidad de leyes limita su campo de actuación al solo actualizarse una vez que la contravención es constatada jurisdiccionalmente y si el órgano que lo constata tiene la facultad para establecer las debidas consecuencias.

Lo anterior no exime como ha acontecido en diversas ocasiones en nuestro país para que los gobernados nos encontremos expuestos a la aplicación de leyes que no solo son atentatorias de los derechos fundamentales sino que lo más lamentable resulta que dicha violación a la Constitución de resolución. Así ha surgido la tesis que sostiene que para evitar el peligro social que representan las leyes inconstitucionales debe ser acotado por el derecho mismo, a través de la reforma a la ley de amparo con el objetivo de que la jurisprudencia sea el instrumento jurídico eficaz para detener la aplicación y vigencia de disposiciones o leyes que puedan provocar anarquía social y propicien la falta de credibilidad de las instituciones jurídicas y políticas que fueron creadas ex profeso para salvaguardar los intereses legítimos de la ciudadanía en general.

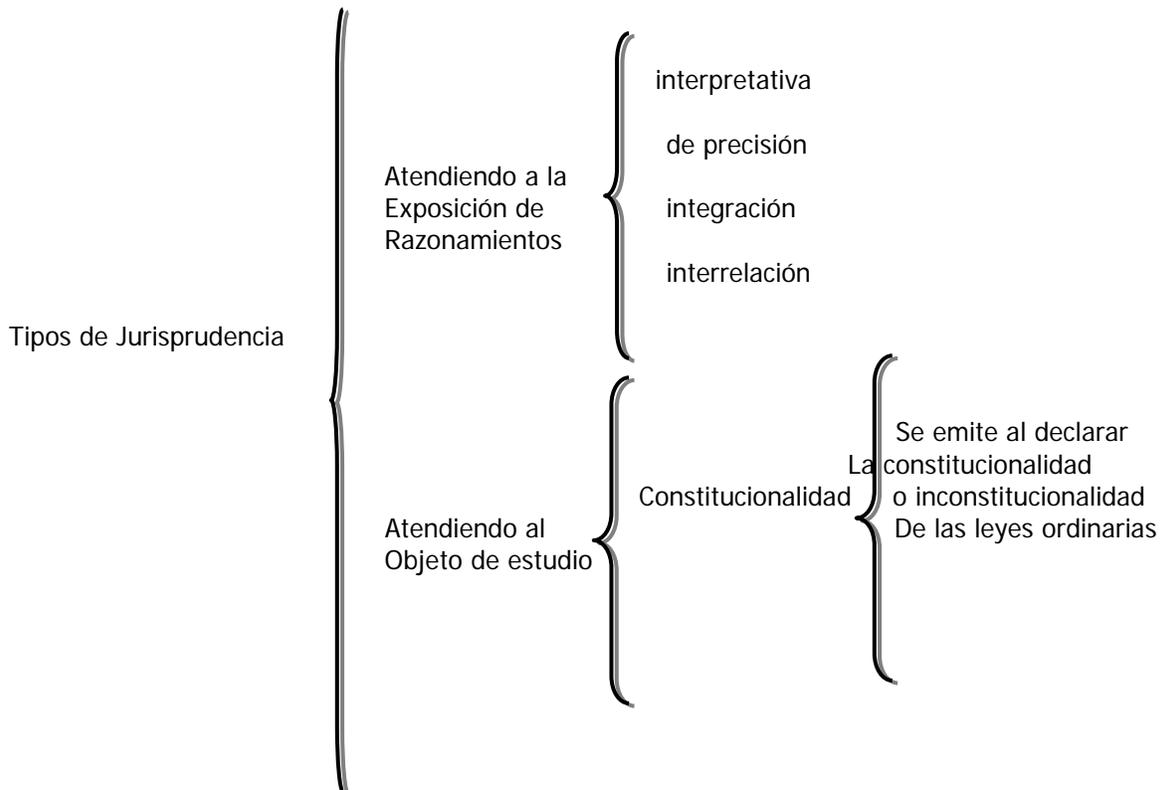
La teoría en estudio, reconoce la importancia de progresar en materia de justicia buscando el correcto equilibrio de las funciones del poder, pero sobre todo velando por el apego irrestricto de las autoridades a la Constitución, y en este caso se reconoce la competencia del Poder Judicial Federal de vigilar permanentemente que los depositarios

del poder no se excedan en sus funciones, respetando el criterio sostenido por la Corte, cuando esta ha establecido que no hay inconstitucionalidad de pleno derecho, o sea que obligadamente los particulares tendrían que plantear la inconstitucionalidad de la ley, para que se haga respetar la Constitución.

Se ha considerado la necesidad de fortalecer el sistema normativo, garantizando con plenitud y eficacia el orden constitucional mexicano, tomando en consideración que el órgano Legislativo, al expedir leyes contrarias a los derechos fundamentales, incurre en abuso de poder, y este se hace extensivo a las autoridades que aplican la disposición y si bien a través del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad se persigue la invalidez de la ley, el planteamiento que se ha realizado por esta teoría consiste, precisamente en preservar transparencia constitucional, aplicando de manera general la jurisprudencia que establezca la inconstitucionalidad de una ley.

La justificación en el otorgamiento de efectos erga omnes de la jurisprudencia que determine la inconstitucionalidad de leyes, se da en función de que estos efectos de generalidad no rompe con formula Otero o principio de relatividad, tomando en consideración que la Jurisprudencia Constitucional es creada por la Suprema Corte ed Justicia de la Nación al actuar en el ámbito de sus facultades constitucionales, por virtud de las cuales desentrañan y fijan el sentido de las expresiones que son utilizadas en la ley suprema.

La Jurisprudencia de constitucionalidad se identifica como aquella que se ocupa de la leyes ordinarias, al determinas los jueces Constitucionales si un texto normativo ordinario respeta o excede los parámetros establecidos por la Constitución federal. Lo anterior nos lleva al siguiente cuadro sinóptico relativo a los tipos de Jurisprudencia.



La corriente doctrinaria que pugna por otorgar los efectos de generalidad a las jurisprudencias emitidas en materia de inconstitucionalidad de leyes, no ignoran la restricción aparente, que en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 107 y que en lo conducente refiere:

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

...

II.-La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial que verse la queja, sin hacer una declaración general al respecto de la ley o acto que la motivare.

Y si bien en dicho artículo, se plasma el principio de relatividad, se debe distinguir entre lo que es la sentencia dictada en el amparo y la jurisprudencia.

La jurisprudencia es el resultado del ejercicio de la función jurisdiccional, y la imperatividad de la jurisprudencia no importa invasión de competencias y atribuciones, tomando en consideración que en términos de la fracción XII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el contenido del artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y lo dispuesto en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, que atribuyen competencia a el Poder Judicial Federal para establecer jurisprudencia con motivo de los asunto que le sean sometidos a su conocimiento, y por tanto, ejerce una función jurisdiccional y no legislativa.

En los términos anteriores y en estricto respeto al contenido del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la ley fijara los términos en que sea obligatoria la Jurisprudencia que sustente la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la interpretación constitucional o inconstitucional de leyes, tratados internacionales y leyes de los Estados, en tales términos y al otorgarle los efectos erga omnes a la actividad jurisdiccional llamada jurisprudencia, se incorporaría otro medio de control constitucional efectivo y de celeridad en beneficio de la supremacía constitucional y de la función jurisdiccional, sin que ello implicara invasión de esfera competencia de la función legislativa por el poder Judicial Federal.

No obstante lo necesario e interesante de esta teoría, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado, una posición en contrario al sostener, por conducto de la Segunda Sala, en contradicción de tesis sometidas a su conocimiento, que el criterio que debería regir con carácter jurisprudencial en terminaos del artículo 195 de la Ley de Amparo, lo siguiente:

TESIS 2ª. /J. 38/2002 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, mayo de 2002, página 175, establecida bajo el rubro y texto; JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTAN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTIA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS.- La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos, consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como de expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables y no, en citar también la jurisprudencia respectiva, esto es, la obligación de fundar los actos en la ley, no implica hacerlo en la forma en que haya sido interpretada por los órganos competentes del poder Judicial de la Federación, dado que la Jurisprudencia tiene notables diferencias con la ley y no puede ser equiparable a esta, principalmente por que la jurisprudencia es obra de los órganos jurisdiccionales, y la ley del órgano legislativo, es decir, la jurisprudencia no es norma general y solo se aplica a casos particulares, conforme al principio de relatividad de las sentencias que rige al juicio de garantías, por lo que resulta erróneo sostener que los actos de las autoridades administrativas sean violatorias del artículo 16 Constitucional, por no apoyarse en la Jurisprudencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, habida cuenta que por emisión del octavo párrafo del artículo 94 de la Constitución Federal, los preceptos 192 y 193 de la Ley de Amparo establecen con precisión que la Jurisprudencia obliga solamente a los órganos jurisdiccionales.

En los términos antes anotados es de precisar, que no compartimos el criterio simplista de interpretación dado por la Corte por conducto de la Sala Competente, tomando en consideración que tal y como se expuso en líneas que anteceden al realizar una interpretación armónica de los artículos invocados no existe tal invasión competencial en la esfera de atribuciones conferidas constitucionalmente a los diversos órganos depositarios del poder, máxime que la Corte omite incluir en sus argumentos la cualidad de ser un órgano contralor de la legalidad de los actos de autoridad y cuya potestad esta debidamente conferida en la Constitución, motivo por el cual en nada se trasgrede la formula Otero, al constreñir a las autoridades no jurisdiccionales a la observancia de una jurisprudencia y no de cualquier jurisprudencia, sino en el caso concreto, las jurisprudencias emanadas del control constitucional conocido como acción de inconstitucionalidad en beneficio de la colectividad en estricto respeto al sistema de coordinación del ejercicio de facultades y atribuciones, que se traduciría en beneficios considerables de tiempo y costos judiciales y hasta legislativos sin incurrir en una invasión a la esfera competencia de los órganos depositarios de las funciones del poder.

5.4 Análisis de la invasión de esfera competencial.

...“Un escritor profundo ha observado que la amplitud y respetabilidad 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 gran altura al 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.”

Mariano Otero.

En un sano e imparcial desarrollo del presente tema, nos permitiremos retomar las directrices ya abordadas en los capítulos anteriores, respecto a este tema que consideramos el eje de conducción de nuestro trabajo de investigación.

Nos parece pertinente para el desarrollo de este tema retomar el criterio que en su oportunidad expresó el Doctor Diego Valadés, 1998, con relación a una consulta que le fue realizada por el Estado de Morelos afirmo:

“ Aun cuando en nuestro sistema las Constituciones federal y estatales, han propendido al casuismo para asegurar que los órganos de poder sólo puedan hacer aquello que les esta expresamente permitido, es evidente que no han podido prever todas las posibles circunstancias susceptibles de presentarse. En los casos en que se produzcan situaciones dudosas o imprevistas, debe prevalecer la interpretación que sea más acorde con el contenido general de la constitución, y no la que lleva a alterar sus principios o desvirtuar la esencia de sus preceptos. También debe tenerse en cuenta que en los sistemas constitucionales democráticos predomina la interpretación extensiva cuando se trata de los derechos individuales y sociales, y la interpretación restrictiva cuando concierne a las facultades de los órganos del poder.

Todo acto interpretativo se basa en la valoración de la norma que se interpreta. Se trata, por ende, de un problema de valores. En este caso habrá que determinar cual es el valor que se hace prevalecer: el de la limitación del poder, como una garantía de la democracia constitucional, o el de la ampliación de facultades más allá de lo expresamente autorizado por el orden constitucional.

Las normas constitucionales corresponden a una razón que caracteriza al texto y lo hace coherente y funcional. La interpretación no puede hacerse contraviniendo la razón constitucional y afectando la funcionalidad de la norma. Hay un contexto sistémico del cual no puede separarse el interprete.

Otra función interpretativa reside en descubrir en la norma regularidades que se pueden convertir en principio general...²¹⁷

Si bien, hemos abordado a la sociedad el tema del federalismo, sabemos que la corriente de localista del constitucionalismo ha enarbolado como bandera las constantes invasiones en el ejercicio de sus facultades y atribuciones, por parte de las autoridades federales, específicamente por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin reconocer que las propias entidades federativas han incurrido en estas conductas omisivas y en que en consecuencia se han vuelto permisivas en la actuación de la Suprema Corte en los conflictos de índole local.

Por su parte no se puede sustentar una corriente localista desde el punto de vista constitucional soportada en conceptos erróneos pues como ya se dijo las entidades federativas son autónomas y no soberanas y así lo sostiene categóricamente los célebres doctrinarios, Jorge Carpizo y Miguel Carbonell cuando abordan el tema del régimen federal al sostener:

"El artículo 40 expresa que México es un Estado federal, y que dicho Estado está constituido por estados libres y soberanos, pero unidos en una Federación. La tesis que asienta nuestro precepto constitucional es la teoría de Tocqueville, es la tesis de la soberanía: tanto la Federación como los estados miembros son soberanos.

El concepto asentado parece estar en contradicción con el artículo 39, que señala que la soberanía nacional reside en el pueblo. Lo que pasa es que los constituyentes de 1916-1917 no tocaron este artículo por tradición, pero una interpretación armónica de nuestra Constitución nos indica que la naturaleza del Estado federal mexicano esta señalada en el artículo 41 que expresa que:

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

De este artículo claramente se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, y que existe una división de competencias entre dos ordenes que la propia Constitución, norma suprema, crea y que le están subordinados: el de la Federación y el de las entidades federativas. La nota característica del Estado Federal, que acepta el artículo 41 es la

²¹⁷ VALADÉS, Diego, citado por ELEAEL ACEVEDO VELÁZQUEZ. "El proceso legislativo de los estados al amparo del artículo 116 Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2005, páginas 180,181.

descentralización política.²¹⁸

Y en los términos antes precisados no hay afrentas que reivindicar, sino que se debe actuar dentro del marco perfectamente otorgado por la constitución a las entidades federativas. En tal sentido, si bien, con la creación de un órgano llamado Sala Constitucional, que dirima y resuelva en el ámbito local las disputas respecto a la Constitucionalidad de sus leyes, acuerdos, bandos etcétera en el interior y confronta con los dispositivos de su ley fundamental, en forma aparente no se trastoca el ámbito de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo vista esta competencia y creación de órganos constitucionales locales con una perspectiva mas amplia que la reivindicación localista, nos encontramos que resulta un tanto estéril, crear un control local si existe una subordinación expresa a la Constitución Federal como norma fundamental y en tal sentido este filtro que resultaría ser la Sala Constitucional, al perfeccionar un sistema jurídico local en función de la ley fundamental local, se encontraría perfectamente expuesto al escrutinio federal mediante los medios de impugnación federales para el caso de que los mismos atentaran contra la Constitución Federal y así en lugar de crear un medio de control para ser constitucional en lo local debiera crearse en principio un órgano autónomo que persiguiera como finalidad ulterior el evitar la proliferación de leyes inconstitucionales no solo en el ámbito local sino en congruencia con el pacto federal.

Dicho de otra manera, el tema del derecho constitucional no puede ser objeto de revanchismos localistas que tienden a la creación de órganos no independientes del resto de los órganos depositarios del poder, pues lo que en realidad se ha creado con las Salas Constitucionales es la posibilidad de controlar los actos de otras autoridades contrarias a los intereses políticos del gobierno local, corriendo el grave riesgo de atribuir un fracaso mas grande a la autonomía local, ya que mientras no se logre reivindicar genuinamente las instituciones constitucionales locales, por un órgano autónomo con independencia del nombramiento de sus magistrados por los otros dos poderes, se evidencia una clara subordinación a intereses centrales bien definidos.

Las instituciones no pueden ser sustentadas en proyectos piloto como en la especie lo ha sido Sala Constitucional del Estado de México, tomando en consideración que no puede darse seriedad a un órgano colegiado que se integra cuando se interpone un medio de control constitucional y cuyos miembros son Magistrados con perfiles civilistas, penalistas y hasta de la rama familiar pero no constitucionalistas, si bien ello se traduce en un ahorro significativo de recursos, la justicia constitucional no puede estar subordinada a un presupuesto judicial.

Las experiencias que pugnan por el desarrollo de la justicia constitucional local, han sido escasas y con aportaciones precarias pues casi la totalidad de las entidades federativas no han resuelto a la fecha mas de cuatro conflictos constitucionales y por si esto fuera poco nos permitiremos exponer que los miembros del poder judicial de las entidades federativas acuden a la Suprema Corte de Justicia para la permanencia en sus cargos, la protección federal para evitar los juicios de responsabilidad y en general para

²¹⁸ CARPIZO Jorge / CARBONELL Miguel, " Derecho Constitucional" Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Porrúa, México 2005, página 42.

protegerse respecto de las decisiones emitidas en el ámbito de la competencia local de los órganos que se encuentran facultados para ello, lo que desde luego implica una incongruencia que será expuesta a detalle a continuación.

Para profundizar en lo anterior, partiremos de la interpretación que de los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ha establecido principios básicos entre los que se destacan; *“el decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, que dio lugar a la regulación constitucional de la administración de justicia estatal, sentando en la fracción III del artículo 116 de la Carta Magna las bases a las que debían sujetarse los poderes judiciales de los estados.”*

No obstante lo anterior y la existencia de la corriente localista de reivindicación del derecho constitucional, los propios integrantes del Poder Judicial de las diferentes entidades federativas, han generado la intervención de la Corte en los conflictos de responsabilidad y remoción de los integrantes del Poder Judicial local, lo que ha continuación se expone ha continuación.

El Pleno de la Corte ha resuelto por mayoría de votos que el juicio político seguido contra magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados puede afectar la esfera jurídica del Poder Judicial Local, y por ende, cuenta con un interés legítimo para impugnarlo vía controversia constitucional en términos de la fracción I del Artículo 105 de la Constitución Federal, esto fue expresado en la resolución de fecha 18 de noviembre del 2003, al resolver la controversia constitucional 328/2001 promovida por el Poder Judicial del Estado de Guerrero, que resolvió en definitiva el juicio político, así como todo lo actuado en dicho juicio por el cual se destituyó e inhabilitó para el ejercicio de la función pública a dos Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y aun Juez de primera instancia de la entidad, y se les revocaron sus nombramientos. En el caso de esta controversia se concluyó en la interpretación del artículo 12 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guerrero, que señala entre los supuestos de procedencia del juicio político contra servidores públicos, el que estos cometan las “omisiones de carácter grave.” La Suprema Corte estimó que la omisión de tener en cuenta pruebas sólo puede considerarse grave si trasciende a la decisión final del asunto, lo que implica su valoración que corresponde al arbitrio judicial y que no puede ser analizado por el Congreso por que implicaría vulnerar la autonomía del poder judicial local, al que esta vedado analizar las consideraciones jurídicas de una resolución judicial, que implica la valoración de pruebas.

En consecuencia, la denuncia presentada en contra de los funcionarios de que se trata no podía motivar la incoación de un juicio político (con base en argumentos jurídicos relativos a la inexacta valoración de pruebas y de constancias de autos), ya que nos e actualizaban los supuestos del artículo 12 de la citada ley de responsabilidades, y por lo mismo, la resolución que dio fin al procedimiento de juicio político vulnera lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Federal al no respetar los principios de autonomía, reserva de decir el derecho y de división de poderes, lo cual constituye una invasión a la esfera competencial del poder judicial de la propia entidad federativa, al atribuirse facultades que no el corresponde e instaurar juicio político en el caso no previsto, ni, por tanto, autorizado por la Constitución ni por la Ley de Responsabilidades de los Servidores

Públicos del Estado de Guerrero.

De la resolución emitida por la Corte, se establecieron los siguientes argumentos:

- a) Del estudio del artículo 116 de la Constitución Federal, se desprende que el órgano reformador estableció como prerrogativa de los Poderes Judiciales locales la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, consistente en que los órganos jurisdiccionales deben resolver los conflictos que se sometan a su conocimiento con total libertad de criterio, teniendo como norma rectora a la propia ley y sin ninguna relación de subordinación respecto a de los demás órganos del Estado; por tanto, cualquier injerencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, afecta la esfera de competencia del Poder Judicial.

El comentario que haremos con relación a este primer argumento emitido por la Corte se hace consistir en que resulta insostenible lo argumentado por la Corte en el sentido de que la libertad de criterio no tiene ninguna restricción, ello en virtud de que la determinación que se realice en el ejercicio de la función jurisdiccional debe ser apegada no solo a la ley del acto y del procedimientos sino en términos amplios a la propia Constitución, y si bien se ha establecido el mecanismo de control denominado responsabilidad de los servidores públicos, dicho mecanismo se encuentra instituido en ley y es otra de las obligaciones de respeto y límites que deben observar los juzgadores, máxime que no se está invadiendo ninguna esfera competencial pues si bien se otorga esta independencia a los depositarios de la función jurisdiccional, la propia constitución ordena que se establezcan medios de control cuya competencia en su ejercicio y vigilancia se deposita a cargo de otros órganos, así se cumple la posibilidad de equilibrios y se actualiza la teoría de pesos y contra pesos.

- b) El respeto a la independencia de los Poderes Judiciales locales, tiene como fin el preservar a dichas instituciones libres de injerencias o intervenciones ajenas a su función jurisdiccional, función que tiene encomendada constitucionalmente, la cual tiene que ejercer con plena libertad de decisión, sin más restricción que las que la propia Constitución y las leyes les impongan.

Sabemos que la impartición de justicia requiere ser realizada en forma imparcial, sin embargo esta función del poder requiere de igual manera que las otras de ser controlada y sancionada en caso de desvió, motivo por el cual de permitir una independencia indiscriminada de estas facultades necesariamente conducirían a su arbitrariedad y parcialidad prohibidas expresamente por el texto constitucional y recordemos que si bien existen controles internos, también hay controles externos ejecutados y encomendados a los otros dos poderes con la finalidad de establecer y poner en marcha los mecanismos de control del propio poder judicial²¹⁹.

- c) Por disposición fundamental, la independencia en la función jurisdiccional de los Poderes Judiciales locales, constituye una prerrogativa para su buen funcionamiento; luego, es claro que el procedimiento y la resolución del juicio político seguido contra magistrados de tribunales superiores de justicia pudiera llegar a incidir en la esfera jurídica del poder judicial del Estado, cuando los

²¹⁹ Vid Supra Capitulo IV

Congresos Locales o autoridades correspondientes, analicen las consideraciones jurídicas del fallo y por ello, estimen que se incurrió en responsabilidad política, ya que carece de facultades para analizar la resolución emitida por uno de sus órganos en el ejercicio de su facultad jurisdiccional.

Ninguna de las facultades y atribuciones que se han otorgado a los depositarios del poder, quedan fuera del propio control constitucional, y los argumentos esgrimidos por la Corte, más parecen lo que los psicólogos llaman una proyección dada la falibilidad humana que elementos que genuinamente se refieran a la invasión de competencia, pues el análisis no se realiza en función jurisdiccional, sino en función y facultades de responsabilidad concedidas por la propia Constitución, en un acto disciplinario de control.

Así mismo se destaca una flagrante contradicción de los argumentos que la Corte había venido sosteniendo en forma reiterada respecto de los actos futuros e inciertos, pues el ejercicio del procedimiento de responsabilidad no implica que necesariamente tenga inmersa una sentencia de sanción, lo que desde luego de ninguna manera permite concluir que *“el procedimiento y la resolución del juicio político seguido contra magistrados de tribunales superiores de justicia pudiera llegar a incidir en la esfera jurídica del poder judicial del Estado”*.

- d) Por ejemplo la valoración de pruebas corresponde al arbitrio judicial y que no puede ser analizada por el Congreso por que implicaría vulnerar la autonomía del Poder Judicial Local, al que esta vedado analizar las consideraciones jurídicas de una resolución judicial

Dichos criterios generaron el voto particular, por parte del ministro José Gudiño Pelayo, y al resultar ampliamente compartidos sus argumentos y dada la pertinencia dentro del presente trabajo de exposición nos permitiremos exponerlos a continuación:

- a) La controversia constitucional no fue pensada para que la Suprema Corte de Justicia se convirtiera en un tribunal ante el cual se ventilan procesos extraordinarios en que se reclamara la reinstalación de funcionarios públicos que, por virtud del ejercicio de una prerrogativa y mandato constitucional, han sido removidos previa la consideración del órgano competente de que su conducta lo hace indigno de ejercer el cargo y tampoco va con su naturaleza hacerlo, señalando que *“...”* ni la controversia constitucional es un recurso de reinstalación, ni la Corte debe asumir el papel de reinstaladora de servidores públicos legalmente destituidos por quien tuvo facultades para hacerlo.”
- b) Admitir que la Corte, en vía de controversia constitucional, tiene facultades de revisión de las decisiones tomadas en juicios políticos locales o en procedimientos equiparables, implica admitir que tiene la última palabra en materia de control político lo cual, desde la perspectiva del control constitucional, es inaceptable, pues el constituyente federal determinó que en materia de responsabilidad política de funcionarios locales, sean las propias autoridades del Estado las que los resuelvan y no los órganos federales; aunado a que vía controversia constitucional (instrumento de control constitucional que tutela básicamente el sistema federal), no pueden afectarse las autonomías

estatales.

- c) Por ende, tratándose de resoluciones dictadas en juicios políticos y en procedimientos equiparados a dichos juicios, incluso en el ámbito local, la controversia constitucional es improcedente.

En consecuencia, no se puede por un lado sostener la invasión de la federación en la jurisdicción local y por el otro acudir como miembro de esta judicatura local a la Corte para ventilar cuestiones de responsabilidad vía controversia constitucional, pues ello tiene mucho de incongruente y poco de reivindicador.

Ahora Bien y del análisis histórico del juicio político en México, se puede validamente concluir que la intención del constituyente se encuentra inmersa en el respeto a las "autonomías" estatales específicamente en materia de responsabilidad de los servidores públicos al plasmarlo en la exposición de motivos y dictámenes de ambas Cámaras legislativas señaló que determinados funcionarios locales podrían ser sujetos de juicio político en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal y en congruencia con lo ya establecido y de manera fundada en los artículos 40 y 41, solo facultó a la Cámara de Senadores como jurado de sentencia a emitir una resolución declarativa, la que debe comunicarse a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. Expresamente se manifestó cuando justificó los efectos meramente declarativos de estas resoluciones por respeto a los regímenes estatales." Así el constituyente evidencia que las sanciones que pudiera merecer un servidor público local por responsabilidad política, en todos los casos, solo es competencia de las autoridades locales y nunca de las federales."

Para muchos autores para que el federalismo pueda ser una realidad, debe respetarse la autonomía de los estados y han llegado a la conclusión de que Si la Corte afirmase por vía de interpretación (por que no esta facultada) que tiene facultades revisorias en relación con las resoluciones dictadas en estos juicios locales, la definitividad y validez de dichos actos políticos de los poderes locales, actos que solo inciden en su ámbito interno y respecto de los cuales están constitucionalmente facultados para resolver en definitiva, sería burlado el federalismo de manera que sería nugatorio el establecimientos de todo sistema de responsabilidad de servidores públicos de los Estados. Así las cosas, no tendría sentido que los Estados cumplieren con el mandato que les impone la Constitución general de regular la responsabilidad de sus servidores públicos, pues cuando esta responsabilidad se hiciera efectiva, esos procesos de modo simultáneo propiciarían que llegase un poder de la Federación, que en nada debe interferir respecto de fuero interno (en tanto actúen dentro del marco de sus esferas competenciales) a imponer la última palabra.

Por ello la necesidad de congruencia en la intervención de los ordenes federal y estadual, en tales términos tenemos la existencia de dos posturas; la primera relativa a que los criterios adoptados por los Ministros de la Suprema Corte en los casos de juicio político, tiene consecuencias positivas. Si se opta por la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de estos asuntos, la justicia federal contribuye a que la local nos sea trastocada por invasiones de otros poderes u órganos; y la segunda que opta por la incompetencia del Máximo Tribunal, igualmente se fortalecerá la justicia estatal, por que ésta tendrá que encontrar por sí misma las vías para solucionar sus

conflictos internos los cuales indudablemente implica su fortalecimiento.

Y si la Sala Constitucional es un órgano creado ex profeso en el ámbito local, debiera el gobierno estatal dar la importancia que se merece, reconociendo desde la formación del cuerpo colegiado de los magistrados que el perfil constitucional y que su creación y actuación fuera permanente y no en función de la existencia de una controversia o acción de inconstitucionalidad, sin que ello implique un gasto excesivo pues pudiera en su permanencia dedicarlos a la investigación de la cuestión Constitucional local, afecto de perfeccionar las leyes desde su propuesta.

Finalmente nos gustaría dejar en claro la necesidad de frenar el poder desproporcionado que se ha conferido a la Corte, retornándoles sus facultades y crear un genuino Tribunal Constitucional autónomo y conformado por todos los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de cada una de las entidades federativas, para lograr la inclusión genuina y la competencia para resolver en última instancia las los medios de control constitucional , aún los generados en las entidades federativas.

5.5 Aspectos Concluyentes

- El estado federal, desde nuestra perspectiva debiera ser considerado como un medio DE control pactado para evitar la excesiva concentración del poder político, y que se encuentra refrendada la voluntad de las partes (entidades federativas) en el texto constitucional.

-La reforma democrática del Estado, debe rescatar y sensibilizarse respecto a la necesidad de fortalecimiento de los puntos mas débiles para la consolidación de la democracia mexicana, entre los que se encuentran, la falta de cultura política que afecta a la ciudadanía y la vulnerabilidad de los partidos políticos que atraviesan procesos desiguales de democratización interna.

- Las reformas sufridas en el caso veracruzano, permite a los constitucionalistas contemporáneos preguntarse, hasta que punto un mecanismo que permite reformas parciales con el objeto de actualizar o facilitar la evolución jurídica de un documento puede ser utilizado para promulgar una nueva Constitución. Siendo evidente que todo acto de reforma tiene límites y que no puede utilizarse para subvertir el orden ahí establecido so pena de cometer fraude constitucional.

-La importancia de la reforma experimentada en la Constitución veracruzana, permitió enderezar un debate riguroso respecto a la necesidad de establecer controles efectivos al ejercicio del poder local.

-En la exposición de motivos del control constitucional del estado de Coahuila se justifica la existencia de un sistema de control constitucional local, haciendo ver que no es un control que viene a suplir el federal, más bien lo complementa; así mismo, alude al

artículo 115, para señalar las facultades de los estados para resolver conflictos internos; a la doctrina, para precisar la necesidad de control con garantías al texto constitucional local, haciendo ver la necesidad de este control para eliminar el control centralista del Poder Judicial Federal. En todo este marco de referencia resalta la importancia del Poder Judicial, contralor de este sistema de protección jurisdiccional; todo esto inspirado en varias vertientes, pero cuyo éxito se atribuye a las decisiones del órgano jurisdiccional local. El estado de Coahuila en su desarrollo del control de constitucionalidad jurisdiccional local, retoma los principios de supremacía constitucional, facultades reservadas a los estados para regular su régimen interior y el sistema de control difuso regulado en el artículo 133 Constitucional. Se creó la Ley de Justicia Constitucional Local para el estado de Coahuila de Zaragoza y que incorpora la creación de cuatro medios de control constitucional local; 1) el control difuso de la constitucionalidad local; 2) las cuestiones de inconstitucionalidad local; 3) las acciones de inconstitucionalidad local y 4) las controversias constitucionales locales, estas dos últimas son una copia del texto federal.

-La reforma Constitucional, del 06 de noviembre del 2002, experimentada por el estado de Chiapas, es considerada por la corriente doctrinaria localista como una de las más importantes, al incorporar el llamado control Constitucional Local, creando órganos y figuras de justicia constitucional estatal, dando continuidad a la reforma experimentada en la constitución de Veracruz- de Ignacio de la Llave y del estado de Coahuila, busco la actualización de algunos postulados jurídico- políticos introdujo novedades en la conformación del Poder Judicial del Estado, primordialmente referidas al Justicia constitucional. Se introdujeron cuatro figuras de control constitucional; controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, acción por omisión legislativa y cuestión de inconstitucionalidad.

-Las controversias constitucionales como un mecanismo estadual de control de la constitucionalidad local, pretende ser justificar al afirmar; "En consecuencia, quedan cubiertos los dos ordenes sustanciales en que se articula el poder, federal y local, mediante dos garantías constitucionales semejantes pero establecidas y referenciadas en dos ámbitos distintos. Por un lado se salvaguardan las competencias establecidas en la Constitución mexicana a favor de los municipios, los estados y la federación (referida a los distintos órganos de cada orden), y por otro, las establecidas por el orden local, en uso de su autonomía, para el ejercicio del gobierno estatal y municipal. El instrumento es el mismo el parámetro de control es lo que cambia; por parámetro se entiende la Constitución Federal o la local"

-Se debe ser prudente en no extender poderes absolutos a los poderes locales, porque si se analizan detenidamente las formalidades que regulan la producción normativa encontraremos que en el prevalecen el equilibrio y la coparticipación de poderes, sin que se permita la intromisión de uno sobre el otro, ni mucho menos la concentración de dos en uno.

- En la exposición de motivos de la creación de la Sala Constitucional en el Estado de México se hizo referencia a la existencia de los medios de control constitucional consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se advirtió que el ordenamiento supremo no prohíbe a las entidades federativas crear los medios de control constitucionalidad de legalidad respecto a las violaciones cometidas en contra de

sus constituciones, siendo ésta, una facultad implícita para los Estados, por lo que con la iniciativa de decreto, se propone la modificación y adición de algunos preceptos de la Constitución del Estado libre y Soberano de México para implementar en su articulado un medio de control constitucional local, que se denominará "Sala Constitucional" y que funcionará al seno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, teniendo como funciones, las de salvaguardar por la fundamentalidad de la constitución local y control constitucional local mediante la interpretación y/o anulación de leyes o decretos contrarios a la misma, substanciar las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que se generen en el ejercicio del poder público, enderezados por los organismos públicos, los Poderes del Estado, y sus municipios, a fin de que dicho órgano pueda resolver sobre la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o decretos del orden local. Rescatando la necesidad de permanencia de esta sala y cuya conformación respecto de los magistrados que la integran, reúnan perfiles especializados en la materia procesal constitucional.

- El hecho de que las constituciones y leyes estatales estén circunscritas por los lineamientos fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no quiere decir que se desvaloricen como ordenamientos intrascendentes con pobreza de contenido y carencia de metas en beneficio de sus localidades y regiones. Por lo que desde luego no se puede ni debe permitir que la creación reglamentaria del artículo 88 BIS, se torne en una copia deficiente de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional.

- No debemos perder de vista que la articulación de competencias es distribución del poder, por lo que solo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede hacerlo. Y en consecuencia el marco de actuación de las entidades federativas si tiene un limite y lo es la propia Constitución.

-La constitución es la norma jurídica que determina los modos de la creación normativa, y que además consagra valores esenciales que de deben de ser respetados. Su supremacía consiste en la subordinación del orden jurídico a la norma fundamental, por lo cual no puede ser patrimonio de ningún poder, en virtud de lo cual cada órgano debe vigilar que los otros se sometan a sus disposiciones.

- Los estados miembros, no son soberanos, sino autónomos en cuanto a que su orden jurídico no es condicionante de su régimen interior sino condicionado. En atención a las siguientes consideraciones, la producción del orden jurídico de un estado miembro descansa sobre la base de su autonomía dentro del régimen federal, en el sentido de que puede dictarse sus propias normas sin rebasar el marco de las limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda entidad federativa impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales deben ser acatadas, además, por el derecho interno correspondiente.

- La autonomía de los estos miembros de la unión es una característica más distintiva del federalismo; autonomía que se traduce en la aptitud de dictarse su normatividad interna, elegir a sus autoridades y resolver libremente los asuntos locales.

-La supeditación del derecho fundamental de cada estado miembro al derecho fundamental del Estado federal se reitera por el artículo 41 de la Constitución, en el sentido de que esta nunca debe contravenirse por las Constituciones locales.

En torno a estas directrices concluyentes nos abocaremos a emitir nuestras propuestas derivadas del presente trabajo de investigación.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

PRIMERA.- Para realizar el estudio, de la justificación de la creación de las salas constitucionales en las entidades federativas, específicamente la creada por el Estado Libre y soberano de México, se debe establecer como punto de partida la forma de Estado y sistema jurídico que ha sido adoptado por nuestro país, por ello en la exposición de este trabajo de investigación, se establece como una constante, el tema del Federalismo.

El Federalismo, como forma de Estado, y viga maestra de la disciplina Constitucional, goza de una amplia diversidad de acepciones que lo pretenden delimitar, sin embargo, se debe tener en cuenta, que este fenómeno se encuentra fusionado con otros elementos, verbigracia, sociológicos, políticos, administrativos, históricos, jurídicos, etcétera, sin omitir el elemento geográfico en que este se encuentra implantado, y en tales términos el federalismo no puede definirse en forma unívoca, tomando en consideración estas variables que con llevan, a la implantación de un modelo único de federalismo en cada país que lo adopte, sin que este sea igual al diseñado en algún otro país, tal es el caso del Federalismo Mexicano.

Con lo anterior se justifica, la inexistencia de un modelo único de Federalismo, ya que cada Estado debe diseñar su propio modelo en vista de sus propias características, historia y necesidades. Así el federalismo surge como un fenómeno de alto contenido humanitario debido a sus elementos social y cultural que le dan soporte, implica la posibilidad de unión entre los hombres para que estos superen sus deficiencias y debilidades individuales (pacto o unión). La construcción de un sistema federal, es compleja pero debe partir de lo que la doctrina ha identificado como un sentimiento societario y cultural de un federalismo maduro y consistente que busque la genuina unidad.

Hasta aquí **concluimos** que, el Federalismo, más allá de sus particularidades, tiene una finalidad que lo caracteriza y que constituye el soporte de este trabajo de investigación, y el cual no ha sido objeto de divergencia por las diversas doctrinas que lo pretenden estudiar y este se reduce a, la unión o pacto.

SEGUNDA.- Partiendo de la aclaración anterior, vale la pena precisar que los fines del federalismo los constituyen; el equilibrio (armonía) y estabilidad (firmeza) de la Unión; el fortalecimiento de la democracia; la garantía de igualdad entre sus miembros y libertad de sus integrantes; la consolidación de la unidad, todos ellos siempre en el marco del respeto a la soberanía de la unión y a la autonomía de las entidades federativas.

Los principios del federalismo parten del reconocimiento de la diversidad; la distribución de las funciones del poder; régimen de competencias y atribuciones, la existencia de una Constitución, desarrollo de un sistema jurídico; mecanismos de control constitucional, definición territorial; autonomía de los miembros; participación, coordinación y cooperación entre sus miembros y descentralización política, entre los que, ortodoxamente se han establecido, sin embargo, debemos rescatar como el trascendente

de todos ellos, el de distribución del poder y mecanismos del control del poder, tomando en consideración, que la finalidad del federalismo debe ser la unión e igualdad, ya que el poder depositado en una sola persona o grupo de personas resulta ser lesivo y destructor, enemigo del propio federalismo.

Así se **propone** robustecer y actualizar los mecanismos de control del poder político, pues el Estado como titular del poder lo organiza jurídicamente partiendo de un ordenamiento jurídico supremo, llamado Constitución, esta última creadora y organizadora del poder político y de los órganos que lo ejercen dotándolos de competencia.

De igual manera se evidencia la necesidad de un mejor conocimiento de la Constitución, para poner en práctica a cabalidad todos y cada uno de los mecanismos de control del poder político que esta contempla, y no pretender a toda costa la reforma de la Constitución.

En un acto de buena voluntad y de madurez federalista se **plantea la posibilidad de la incorporación de "Sala de control fundamental", en todas y cada una de las entidades federativas, con facultades y regulación que será objeto de precisiones ulteriores.** Pues si bien, se estamos consientes de la coexistencia de los ordenes federal y local en nuestro país, sin subordinación o jerarquía de uno sobre el otro, también debemos estarlo, con respecto a que, en todo pacto o unión, los propios actores y suscriptores de este, consientes de su naturaleza humana, consignaron en forma específica, mecanismos de control para evitar que el poder se desborde y el primero de estos mecanismos es la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como limite preestablecido en el ejercicio de las funciones federalistas.

Así, encuentra soporte esta propuesta y conclusión, en la redacción del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se consigna: " **El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...** ", que interpretado armónicamente, con los artículos contenidos en el Capítulo IV del Título Tercero de la Constitución comprenden las disposiciones relativas al Poder Judicial, como uno de los tres órganos depositarios de las funciones del Supremo Poder de la Federación, como el encargado de administrar justicia y en específico los conflictos que se susciten derivado este pacto o unión, encuentran una reserva expresa, depositada en el Poder Judicial Federal.

Motivo que justifica nuestra posición de enmendar, en principio, el nombre que se ha dado a las Salas "Constitucionales", y en consecuencia designarlas como "**Sala de control fundamental**", pues las **Constitucionales locales a la luz de lo dispuesto por los artículos 41 y 133** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran subordinadas al Pacto Federal y al constituir un control interno de su ley suprema en la entidad no se considera acertado denominarlas Salas Constitucionales, por la subordinación y jerarquía al máximo ordenamiento jurídico en nuestro país y por el hecho de que el modelo federalista adoptado por los suscriptores de este pacto o unión, no puede ser resuelto en el ámbito de uno de sus suscriptores, sino del órgano depositario de la función jurisdiccional, e imparcial del propio Federalismo.

TERCERA.- Para avanzar y solidificar las bases en torno a las cuales se soportara la criterio federalista, debe de reconocerse que sistema jurídico del Estado Federal Mexicano, ha crecido desordenadamente por la inclusión inmoderada de instrumentos de toda índole (leyes, reglamento, decretos, convenios, circulares, acuerdos, etcétera) que llevan a la duplicidad, contradicción, omisión y/o imprecisión normativa, de consecuencia negativas para la seguridad del Estado de derecho. Agravando con todo ello el conflicto de normas propio de todos sistema jurídico. La cuestión del rango normativo y jerárquico de las leyes es de una importancia extrema en cualquier ordenamiento jurídico, sin embargo, la mutación del derecho no implica dictar más leyes y más reformas; pues en realidad consiste en, hacer un replanteamiento general del sistema jurídico nacional en su estructura, funcionamiento, y fines.

Una percepción ecléctica de federalización del derecho **consistirá**, en la creación de un derecho constitucional uniforme en toda la republica, pero elaborado con la participación de todas las entidades federativas. El derecho federalizado será entonces producto de un movimiento amplio e incluyente de reconstrucción del derecho, a través de la confección de una legislación procesal constitucional elaborado, con la aportación de todos los estados de la republica, participantes activos de jornadas de revisión y análisis del ser y deber ser del derecho en México. Tomando como punto de partida la experiencia que nos ha dado la Ley de Amparo, el Código de Comercio, La Ley Federal de Trabajo. En tales términos y aprovechando la apertura, que han brindado los congresos que ha nivel nacional e internacional se han celebrado y ante la coincidencia de la necesidad regulatoria de medios de control de la fundamentalidad de la constitución local, se requiere del discernimiento en conjunto para la creación de la legislación procesal constitucional que regulara los mecanismo de revisión de las resoluciones que sean emitidas por estas Salas en toda la Republica Mexicana. Ello implicaría la federalización del derecho constitucional, abarcando la revisión de la materia de constitucionalismo local, en un ámbito de federalismo mexicano, sin vulnerar la autonomía de los estados, coadyuvando a la simplificación del derecho, y disminuir conflictos de normas y a unificar al país a través de un su sistema jurídico.

CUARTA.- Se **propone** instituir como premisa fundamental de este proyecto de fortalecimiento federalista, el reconocimiento consistente en que los Estados miembros, no son soberanos, "sino autónomos", pues como doctrinariamente se ha concluido; " en cuanto a que su orden jurídico no es condicionante de su régimen interior sino condicionado, al descansar sobre el principio de autonomía en el universo federalista, ya que puede dictarse sus propias normas sin rebasar el marco de las limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda entidad federativa impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Lo anterior en virtud, del uso incorrecto e indiscriminado que han venido sosteniendo las entidades, objeto de estudio del capítulo V de este trabajo de investigación, cuando argumentan la supremacía local, al afirmar:

Artículo 80. En el estado de Veracruz, la Constitución y leyes federales, los tratados internacionales y esta Constitución será sic la **ley suprema**.

Veracruz, reforma de febrero del 2000.

Artículo 158. La Justicia Constitución Local se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio de control para la eficacia y la actualización democrática de la Constitución, bajo el **principio de la Supremacía constitucional**.

Coahuila, reforma de marzo del 2001.

Artículo 79. El Poder Judicial garantizara la **Supremacía de esta Constitución**, y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijen las leyes .

Tlaxcala, reforma de mayo del 2001.

Artículo 56. La justicia de control constitucional se erige dentro del régimen interior del estado, como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización de la Constitución, bajo el **principio de supremacía constitucional**.

Chiapas, reforma de noviembre del 2002.

Artículo 104. El control constitucional se erige dentro del régimen interior del Estado, como un medio para mantener la eficacia y vigencia de esta Constitución; tiene por objeto **dirimir de manera definitiva e inatacable en el orden jurídico estatal**, los conflictos que por la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, surjan en el ámbito interior del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo o entre uno de ellos y los municipios que conforman el Estado, o entre dos o más municipios, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 76 fracción VII, 103, 105, 107, y último párrafo de la fracción II del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quintana Roo, reforma de octubre del 2003.

En tales términos no se debe desnaturalizar la "supremacía" de la Constitución Federal, al pretender la existencia de una supremacía local. A la luz de una interpretación acorde del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se redacta; **"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de estos**, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecido por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, **las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.**

Finalmente al considerar que la Constitución es la norma jurídica que determina los modos de la creación normativa, y que además consagra valores esenciales que deben ser respetados. Su supremacía consiste en la subordinación de todo el orden jurídico a la norma fundamental, por lo cual no puede ser patrimonio de ningún poder, en virtud de lo cual cada órgano debe vigilar que los otros se sometan a sus disposiciones. Así la existencia de un órgano de control constitucional, debe respetar la supremacía Constitucional, en el entendido de que no se puede ser supremo en lo local, pero si autónomo, sin embargo y con la finalidad de evitar funciones de control

desproporcionadas, en un solo órgano que sería el judicial local, **se plantea** la posibilidad de la creación de un órgano Federal revisor de las determinaciones de las "Salas de Control fundamental", indiscutiblemente en el marco del respeto a un pacto o unión, **se propone** la creación de un órgano especializado en dirimir en revisión los recursos que se interpongan en contra de las determinaciones de las diversas Salas de Control Fundamental, de las entidades federativas.

Y así para que el control sea dable, se requiere además de las atribuciones estatales y la delimitación de facultades en el orden jurídico, la existencia de una interrelación de estructura federalista, con respeto a los principio de soberanía, autonomía y supremacía que la propia Constitución Política contempla.

La propuesta se traduce en la creación de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de una reforma Constitucional en donde se confieran facultades expresas para conocer del recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones emitidas por cualquiera de las Salas de Control Fundamental en la Republica Mexicana, y cuyo perfil para ocupar el cargo de ministro en esta Sala será el de un concurso de oposición a nivel Nacional, en donde los intelectuales y doctrinarios, tengan la posibilidad real de acceder a un puesto de tan importante envergadura. Todo ello en el marco de respeto al federalismo. A efecto de dar certeza y precisión a la intervención de esta Tercera Sala, se propone la reforma de los articulo relativos del Capítulo IV, Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (94, 95, 96, 104, 105 y las precisiones que sean necesarias en el resto de los preceptos que se contiene en el capitulo)

QUINTA.- Por principio de orden, se debe hacer realidad la exclusividad del poder judicial para interpretar y aplicar el derecho. Los órganos administrativos no deben interpretar el derecho y el Poder Legislativo solo deberá hacerlo con fines internos para el mejor desarrollo de su función (interpretación auténtica). Es imprescindible alcanzar una total unificación de la jurisprudencia para la consolidación del sistema jurídico. Si el Estado mexicano, en aras de la unidad jurídica nacional, votó por que los tribunales federales sean la última instancia para la resolución de conflictos, a pesar de la inconformidad de los tribunales locales, es preciso hacerlo efectivo. Así mismo, la jurisprudencia debe extender su obligatoriedad a todos los órganos del Estado y a particulares, rebasando los estrechos alcances vinculatorios dentro del Poder Judicial. Es importante reivindicar al poder judicial y su jurisprudencia.

SEXTA.- Recapitulando, que si bien y con relación al principio de Supremacía Constitucional, algunos juristas sugieren que la jerarquización de la leyes federales y locales, no es un problema de superioridad de competencias, sino un asunto de constitucionalidad de normas, por lo que en un conflicto entre leyes federales y locales se deberá resolver no en atención a su naturaleza federal o local, sino a favor de aquella que sea acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La superioridad al ser reservada a la constitución, no permite una divergencia entre lo federal y lo local, sino en lo constitucional sobre lo inconstitucional. Por lo cual y por el momento dejaremos en

manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales como actualmente se desenvuelven. Desde luego realizando la precisión constitucional, a la que se ha hecho referencia en las conclusiones anteriores, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea designada con facultades y competencia de un Tribunal Constitucional, como un órgano de mayor jerarquía que posee la función esencial y exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental, específicamente de la Constitución y del propio Federalismo.

SÉPTIMA.- Para evitar el caos normativo producido por la creación inmoderada de leyes, reglamentos, decretos, etcétera, se propone la fundación de comisiones permanentes de estudio, revisión y análisis de la legislación, que al seno de los propios congresos, depuren permanentemente la normatividad en vigor. Con ello se evitan contradicciones, las duplicidades, las lagunas o ambigüedades jurídico-normativas. En tal sentido se **propone** la creación en el ámbito local **del Instituto de Investigación del sistema jurídico local**, mismo que deberá formar parte en el organigrama de las llamadas "Salas de Control fundamental", en donde se permitirá la existencia y formación de los candidatos más aptos y preparados para formar parte de los Magistrados que integren la Sala local, mediante concurso de oposición y adecuando las leyes orgánicas para su inclusión.

OCTAVA.- Con la finalidad de robustecer el federalismo y a sus miembros, resulta ser indispensable la permanencia de las Salas de Control Fundamental en todas las entidades federativas y no como se encuentran funcionando en el Estado de México, pues el solo hecho de que la "Sala Constitucional", tan solo se integre una vez que es presentado una demanda ejercitando uno de los medios de control Constitucional ello da pauta a considerar un tribunal no permanente y ello esta prohibido por el artículo 13 Constitucional y su respectiva interpretación jurisprudencial, sumado a la circunstancia de que lo que se persigue es un federalismo fuerte y permanente.

En el área procesal es prioritario hacer efectivo el principio de justicia pronta y expedita a través de procedimientos sencillos, con la cantidad necesaria de prevención de los medios de impugnación, y con el plazo necesario para su desahogo, pues en de la práctica y de estudios serios se ha concluido, que ha sido perjudicial la reducción de recursos y plazos para su interposición, sobre todos aquellos que evitan la continuación de una violación procesal y que solo ocasionan una reposición del procedimiento.

NOVENA.- Si bien hemos llegado a la conclusión de que las garantías son los medios que permiten asegurar los derechos y protegen la libertad de los abusos que la autoridad pudiera cometer. Las limitaciones son un tope al ejercicio del poder, pero no garantizan que se incurra en tales abusos. Únicamente a través de la incorporación de diversos instrumentos de control es como se lograra garantizar las limitaciones establecidas, y en tales circunstancias nos parece adecuado incorporar como medios de control; todas las figuras adoptadas por las Constituciones locales con motivo de esta corriente de Constitucionalismo Local, específicamente aquellas que tienden al control de los actos del Ministerio Público y de la omisión legislativa.

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ALFONSO Da Silva, José. Aplicabilidad de las normas constitucionales. Traducción NURIA González Martín. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003.
- 2.- AGUIRRE Saldívar, Enrique, Los retos del Derecho Publico en materia de Federalismo. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1997.
- 3.- ARELLANO García, Carlos, Practica Forense del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México 2003.
- 4.- ASTUDILLO Reyes, César I., Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004.
- 5.- BENÍTEZ Treviño, Humberto, La Sala Constitucional en el Estado de México como expresión del federalismo del siglo XXI. Universidad Nacional Autónoma de México, LV Legislatura del Estado de México, México 2005.
- 6.- Burdeau, Georges, Tratado de Ciencia Política, Tomo II El Estado, Volumen II Las Formas de Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. México 1980.
- 7.- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Transición Política y Reforma Constitución en México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2005.
- 8.- CARPIZO, Jorge y CARBONEL, Miguel, Derecho Constitucional. Editorial Porrúa y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, México 2005.
- 9.- CASTRO, Juventino V., El artículo 105 Constitucional. Editorial Porrúa S.A., México 2004.
- 10.- CIENFUEGOS Salgado, David, Historia Constitucional de las Entidades Federativas Mexicanas. Editorial Porrúa - Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2007.
- 11.- CONCHA CANTÚ, HUGO ALEJANDRO y CABALLERO Juárez, José Antonio, Diagnostico sobre la Administración de Justicia en las entidades federativas. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2001.
- 12.- DIEZ Quintana, Juan Antonio, Medios de Impugnación Constitucionales respecto a la violación de los Derechos Humanos. Editorial PAC, México 2001.

- 13.- FERNÁNDEZ Sampieri, Roberto, Metodología de la investigación. Editorial McGraw Hill, México 1991.
- 14.- FERNÁNDEZ Segado, Francisco, La justicia Constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americanos y europeo- kelseniano, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004.
- 15.- FIX-Fierro, Héctor, El amparo administrativo y la mejora regulatoria. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005.
- 16.- FIX-Zamudio, Héctor, Ensayos sobre el derecho de Amparo. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México 2003.
- 17.-FIX-Zamudio, Héctor, Los problemas contemporáneos del poder judicial. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986.
- 18- GÁMIZ PARRAL, Máximo N. y GARCÍA RUBÍ, Jorge Arturo, Las entidades federativas en la reforma Constitucional, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005.
- 19.- GÁMIZ PARRAL, Máximo N. , Resurgimiento del Estado Federal, Editorial Universidad Juárez del Estado de Durango y Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001.
- 20.- GARCÍA Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del derecho. Editorial Porrúa S.A., México 1992.
- 21.- HÁBERLE, Peter, y KOTZUR Marcus, De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano, Traducción de Héctor Fix –Fierro, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004.
- 22.- HERRERA Ortiz, Margarita, Manual de Derechos Humanos. Editorial Porrúa, México 2003.
- 23.- HUERTA Ochoa, Carla, Mecanismos Constitucionales para el control del poder político. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2001.
- 24.- JIMÉNEZ Jiménez, María Angélica, Guía de Lectura sobre el Orden Jurídico, Editorial Edicalidad S.A. de C.V., México 1993.
- 25.- LÓPEZ Ayllón, Sergio, Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1997.
- 26.-MÁRQUEZ Gómez, Daniel, Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública, Editorial INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS de la Universidad Nacional Autónoma de México,

México 2003.

27.- MARTÍNEZ Sánchez, Francisco, La Jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes, su aplicación erga omnes. Editorial Porrúa, México 2002.

28.- OROZCO Enríquez, José de Jesús, Derecho Constitucional Consuetudinario. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 1993.

29.- OROZCO Gómez, Miguel, Procedimientos Constitucionales: Controversia Constitucional y acción de inconstitucionalidad, Editorial Porrúa, México 2004.

30.- OVALLE Favela, José, Garantías constitucionales del proceso. Editorial MC Graw-Hill, México 2005.

31.-PALACIOS Alcocer, Mariano, El régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995.

32.- POKROVSKI, V.S., Historia de las ideas Políticas, Editorial Tratados y manuales grijalbo, México 1992.

33.-RABASA, Emilio O. , Historia de las Constituciones Mexicanas, Editorial INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004.

34.- RABASA, Emilio O. , ¿Por qué la democracia?, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993.

35.- RAZ, Joseph, El concepto de sistema jurídico, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1986.

36.- SALGADO Ledesma, Eréndira, Poderes en Conflicto. Editorial Poder Judicial de la Federación – Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2005.

37.- SAYEG HELÚ, Jorge, Introducción a la Historia Constitucional de México. Editorial PAC, México 2005.

38.- SERRA Rojas, Andrés, Problemas Políticos del Mundo Moderno. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México 1985.

39.- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 2005.

40.- TENA RAMÍREZ, Felipe, Leyes fundamentales de México, Editorial Porrúa, México 1985.

41.- VALADÉS Diego y SERNA José María, El gobierno en América Latina

¿PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO?. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 2000.

42.- VÁZQUEZ Alfaro, José Luis, Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el ordenamiento Mexicano. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991.

43.- VILLORO Toranzo, Miguel, Metodología del trabajo jurídico. Editorial Universidad Iberoamericana, México 1968.

44.-ZALDÍVAR Lelo de la Rea, Arturo, Hacia una nueva Ley de Amparo. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2002.

45.- ZAVALA Cueva, Flor de María, El colapso del Proceso Ordinario Civil, en el Distrito Federal con motivo de las Reformas de 1996. Tesis UNAM. México 2001.

OTRAS FUENTES

- 1.- Carbonell, Miguel, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa y UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE México, México 2005.
- 2.- Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, México 2004.
- 3.- De Pina, Rafael, Diccionario de derecho. Editorial Porrúa S.A., México 1981.
- 4.- De Santo, Víctor, Diccionario de derecho Procesal. Editorial Universidad, Buenos Aires 1991.
- 5.- Pallares, Eduardo, Diccionario de derecho Procesal civil. Editorial Porrúa S.A., México 1981.
- 6.- Diccionario Porrúa de la lengua española. Editorial Porrúa S.A., México 1979.
- 7.-Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM - Porrúa, México 2007.
- 8.-"Consideraciones sobre la división de poderes", Locus regis actum, 1997 (número 12).
- 9.- "La distribución de poderes entre las partes y el juez en el proceso civil moderno", revista Uruguay de Derecho Procesal, 1997 (número 3).
- 10.- " La tutela jurisdiccional", Revista del Senado de la Republica, 1997 (volumen 3, número 6).
- 11.- " Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes y su obligatoriedad para las autoridades administrativas", MAYO 2005 (NÚMERO 4) .
- 12.- "Los subsistemas de la prueba y de la oralidad", Revista Uruguay de Derecho Procesal, 1997 (número 2).
- 13.- " Los temas tratados en el V Congreso Internacional de derecho procesal ", revista de Derecho Procesal, 1973 (año III, Número 5).
- 14.- " Derecho Constitucional, Memoria congreso internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos comparados", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional

Autónoma de México, México 2004.

15.-"Federalismo y Regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002.

16.-"Instrumentos de Tutela y Justicia Constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002.

17.-Los temas tratados en el V Congreso Internacional de derecho procesal ", revista de Derecho Procesal, 1973 (año III, Número 5).

18.- "Reforma judicial ", revista Jurídica, 1996, número 5.

19.- "Memoria del XII congreso mexicano de derecho procesal", Universidad Nacional Autónoma de México, México 1990.

20.- "XII Congreso Mundial de derecho procesal", Universidad Nacional Autónoma de México, México 2005.

21.- "XIII Congreso Mexicano de derecho procesal", Universidad Nacional Autónoma de México, México 1993.

22.- "Consideraciones Jurídicas sobre el desafuero de ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR", Documento de Trabajo Número 64, (abril 2005) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, México.

23.- "¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2004.

24.-"¿Qué son las controversias Constitucionales?, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2004.

25.- "Independencia del Poder Judicial", Serie el Poder Judicial Contemporáneo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2006.

26.- "La Audiencia Constitucional en el Amparo", Colección Figuras Procesales Constitucionales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2005.

27.- "La Violación al Voto Público", Colección Figuras Procesales Constitucionales, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2006.

28.- "Los tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª. Edición México 2006.

29.- "Administración Pública y cambio social", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y

Sociales 92, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1978.

30.- Revista Mexicana de Política Exterior 44, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1994.

31.- El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México 2005.

LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Carbonell, Miguel, Editorial Porrúa 2004, 2005, 2006, 2007.
- 2.- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, Carbonell, Miguel Editorial Porrúa 2005.
- 3.- Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación y Estatuto Orgánico del Consejo Nacional para prevenir la discriminación, Carbonell, Miguel Editorial Porrúa 2005.
- 4.- Compendio de Derecho Procesal Constitucional, por Eduardo Ferrer Macgregor, Editorial Porrúa 2004.
- 5.- Compendio a las Garantías Individuales, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Raúl Avendaño López, Editorial SISTA, México 2003.
- 6.- Compendio de Derecho Procesal Constitucional, Legislación, Prontuario y Bibliografía, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Editorial Porrúa, México 2007.
- 7.- Ley de Amparo, Editorial SISTA, México 2003.
- 8.- Constitución Política del Estado de México, Editorial SISTA, México 2006.
- 9.- Constitución Política del Estado de México, Editorial SISTA, México 2007.
- 10.- Para entender La Constitución Política del Estado de México, Cárdenas Jaime y otros, Editorial Nostras, México 2007.
- 11.- Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Estado de México. Lunes 12 de julio del 2004, No.8. (Sala Constitucional)
- 12.- Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Estado de México. Jueves 09 de Septiembre del 2004, No.51 (Ley Reglamentaria del Artículo 88 BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México)

ANEXO (SENTENCIA DE AMPARO INDIRECTO NUMERO 980/2006)

NAUCALPÁN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO A TRES DE OCTUBRE DE DOS MIL SEIS.

VISTOS para resolver los autos del juicio de amparo 980/2006, promovido por MARÍA TERESA DE JESÚS GONZÁLEZ HERNÁNDEZ por derecho propio, contra actos del Juez Cuarto Penal de Primera Instancia con residencia en Cuautitlán, México, y otras autoridades; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, el treinta y uno de agosto de dos mil seis, turnado a este Juzgado Segundo de Distrito el uno de septiembre de ese mismo año, María Teresa de Jesús González Hernández por derecho propio, solicitó el Amparo y la Protección de la Justicia Federal, contra actos del Juez Cuarto Penal de Primera Instancia con residencia en Cuautitlán, Estado de México, en su carácter de autoridad ordenadora, Procurador General de Justicia en el Estado de México, con sede en la Ciudad de Toluca; Subprocurador Regional de Justicia en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, con sede en Cuautitlán Izcalli; Delegado de Aprehenções en Tlalnepantla de Baz, Estado de México, con sede en la Subprocuraduría General de Justicia en Tlalnepantla; Comandante de la Policía Ministerial del Grupo de Aprehenções adscrito al Centro de Justicia en Cuautitlán Izcalli; Comandante de la Policía Ministerial de los Grupos 2, 5, 7 de Aprehenções en Tlalnepantla; y, Director del Centro de Prevención y de Readaptación Social, Cuautitlán México, como autoridades ejecutoras; que hizo consistir en los siguientes:

1.- "SE PRECISA COMO ACTO RECLAMADO A LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES ORDENADORAS, EL AUTO CONSTITUCIONAL DICTADO POR LA C. JUEZ CUARTO PENAL DE PRIMERA INSTANCIA DEL DISTRITO JUDICIAL DE CUAUTITLÁN, MÉXICO, DICTADO EN MI PERJUICIO EN FECHA 14 DE AGOSTO DEL AÑO 2006, POR EL DELITO DE FRAUDE EN AGRAVIO APARENTEMENTE DEL SEÑOR JOSÉ LUIS MARGALLI BECERRIL, EN TERMINOS DE LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 306, FRACCIÓN I, 307 FRACCIÓN IV EN RELACIÓN AL 6, 7, 8, FRACCIÓN I Y 11 FRACCIÓN I, INCISO C) DEL CÓDIGO PENAL VIGENTE PARA EL ESTADO DE MÉXICO, CON EL QUE SE PRETENDE PRIVAR A LA SUSCRITA DE MI LIBERTAD, POSESIONES Y DERECHOS, SIN QUE PARA TAL EFECTO SE ENCUENTREN REUNIDOS LOS REQUISITOS DE LEGALIDAD PREVISTOS EN LOS ARTICULOS 14, 16, 17, 19 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO SE HARÁ VALER EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIO QUE EN CAPÍTULO POR SEPARADO SE MENCIONAN".

2.- DERIVADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN DECRETADO EN MI CONTRA POR LA RESPONSABLE ORDENADORA SE PRECISA COMO ACTO RECLAMADO, LA PRIVACIÓN DE MI LIBERTAD DE MANERA ILEGAL, SIN QUE PARA TAL EFECTO SE ENCUENTREN REUNIDOS LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES PREVISTOS POR NUESTRO MÁXIMO ORDENAMIENTO JURÍDICO, LO QUE SERÁ MOTIVO DE ANÁLISIS EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIO SE HACE VALER".

3.- ASIMISMO Y CON FUNDAMENTO EN LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE INVOCAN, SE PRECISA COMO ACTO RECLAMADO, LA ABSTENCIÓN REALIZADA POR LA RESPONSABLE ORDENADORA DEL SEÑALAMIENTO DE LA AUDIENCIA DE PRUEBAS, PREVISTO POR EL ARTÍCULO 185 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES VIGENTE PARA EL ESTADO DE MÉXICO, YA QUE NO OBSTANTE HABER DEJADO INSUBSISTENTE EL AUTO CONSTITUCIONAL DE FECHA 19 DE MAYO DEL AÑO EN CURSO, SE ABSTIENE DE SEÑALAR DÍA Y HORA PARA QUE TENGA VERIFICATIVO LA AUDIENCIA DE OFRECIMIENTO DE PRUEBAS, PERMITIENDO QUE EL PROCESO NATURAL SIGA SU CURSO CON LOS VICIOS ORIGEN DEL AUTO CONSTITUCIONAL INICIAL, LO QUE OCASIONA A LA SUSCRITA UNA FRAGANTE (SIC) VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES CONSAGRADAS EN MI FAVOR".

4.- POR ÚLTIMO SE PRECISA COMO ACTO RECLAMADO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES EJECUTORAS DEL MISMO, LA EJECUCIÓN MATERIAL EN LA PRIVACIÓN DE MI LIBERTAD DERIVADO DEL AUTO CONSTITUCIONAL, DICTADO EN MI CONTRA".

Lo que estima violatorio de las garantías individuales consagradas en los artículos 14, 16, 17, 19 y 20 de la Carta Magna.

SEGUNDO.- Por auto de uno de septiembre de dos mil seis, se admitió la demanda de garantías, se solicitó informe justificado a las autoridades señaladas como responsables, se dio la intervención que legalmente le corresponde al Agente del Ministerio Público Federal adscrito, quien emitió su pedimento en el sentido de sobreseer en el presente juicio de garantías (fojas 354 a 356).

Previo desahogo de las vistas de cuatro y cinco de septiembre de dos mil seis, en que señaló el quejoso denominación correcta de las autoridades responsables, se requirió a las nuevas para que rindieran su informe justificado por auto de doce de ese mes y año (foja 344); y se citó a las partes para la celebración de la audiencia constitucional, la que tuvo verificativo al tenor del acta que antecede; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con los artículos 1º, fracción I, 36 y 37 de la Ley de Amparo; 48 y 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Acuerdo General 57/2006, aprobado en sesión del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el veintitrés de agosto de dos mil seis, publicado el cuatro de septiembre de ese mismo año, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

SEGUNDO.- El Director del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Cuautitlán, Estado de México (foja 26); Subprocurador Regional de Cuautitlán Izcalli, Estado de México (foja 37); Procurador General de Justicia del Estado de México (foja 39); Delegado Regional de Aprehenções con sede en Tlalnepantla, Estado de México (foja 42); y, Jefe de la Policía Ministerial Adscrito al Grupo Tres de Aprehenções con sede en Cuautitlán Izcalli, México (foja 350), al rendir sus respectivos informes justificados, niegan la existencia de los actos reclamados que se les atribuyen.

Por tanto, al no existir prueba alguna en contrario aportada por el quejoso, que desvirtúe la negativa, es procedente sobreseer en términos de la fracción IV, del artículo 74, de la Ley de Amparo.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia número 284, visible en la página 235, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, que a la letra dice:

"INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES. Si las responsables niegan los actos que se les atribuyen y los quejosos no desvirtúan esta negativa, procede el sobreseimiento, en los términos de la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo".

Lo anterior es así toda vez que el único acto reclamado lo constituye el auto de formal prisión emitido el catorce de agosto de dos mil seis, en contra de la quejosa, sin que de los informes justificados ni de las constancias a ellos anexados, se desprenda orden de privación de la libertad alguna.

TERCERO. La Juez Cuarto Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Cuautitlán, México (foja 45), al rendir sus informes justificados, convierten en la existencia del acto que se les atribuyó, consistente en el auto de formal prisión dictado en contra de la quejosa, por lo que debe tenerse por plenamente probados el mismo.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 278, visible en la página 231, Tomo VI, Materia Común, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, del texto:

"INFORME JUSTIFICADO AFIRMATIVO. Si en él confiesa la autoridad responsable que es cierto el acto que se reclama, debe tenerse éste como plenamente probado, y entrarse a examinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese acto".

CUARTO. La quejosa adució como conceptos de violación los que obran plasmados en la foja 6 a la 13 de su escrito de demanda los cuales no se transcriben en obvio de repeticiones innecesarias, máxime que no existe artículo expreso en la Ley de Amparo en vigor, que obligue a la transcripción en sentencia.

Es aplicable la jurisprudencia 477, visible a página 474, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, del texto:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS. El hecho de que el juez federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposición de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma".

QUINTO. Aun suplidos en su deficiencia conforme con lo dispuesto por el artículo 76 bis fracción II de la Ley de Amparo, son infundados los conceptos de violación alegados por la quejosa.

Previo a analizar si el auto de formal prisión que nos ocupa, reúne los requisitos de forma que al efecto exige el artículo 19 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, resulta necesario establecer las siguientes circunstancias respecto a la competencia con que cuenta la responsable a efecto de emitir el acto reclamado.

Es cierto, pues entre los requisitos que señala el artículo 16 Constitucional para la emisión de actos de autoridad se encuentra la competencia.

Esta figura jurídica consistente en el conjunto de facultades que las normas jurídicas otorgan a las autoridades para ejercer, dentro de los límites establecidos por tales normas, la facultad de conocer y resolver una controversia. Es decir, la competencia implica limitaciones a la jurisdicción que pueden ser objeto diferentes órdenes a saber, materia, grado, cuantía o territorio, por mencionar alguno.

Una autoridad estará investida de jurisdicción cuando esté legalmente facultada para ejercer determinada función a nombre del Estado; en tanto que será competente cuando las disposiciones jurídicas precisadas no limiten a dicha autoridad la posibilidad de dictar resoluciones que impliquen actos de molestia, sino que atendiendo a los criterios de materia, grado, cuantía o territorio, entre otros, le faculte para ello.

Sin embargo, si bien es cierto que es menester que en los mandamientos de autoridad consten los preceptos legales y razones suficientes acerca de la competencia que le asiste para la emisión de resoluciones que trasciendan a la esfera jurídica de los gobernados; no menos cierto resulta que no debe considerarse que todo acto de autoridad que no funde y motive su competencia es inconstitucional, porque ello acarrearía graves perjuicios a la pronta impartición de justicia que contempla el artículo 17 de la Carta Magna.

Lo anterior es así porque en materia administrativa la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido reiteradamente la obligación ineludible de informar al gobernado sobre la competencia del órgano respectivo, dada la gran cantidad de oficinas en las que se deposita el ejercicio de las funciones propias de esta disciplina.

En el ámbito judicial las reglas de competencia se encuentran plasmadas en los códigos adjetivos aplicables, tal es el caso del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.

Por lo que, aún cuando en la resolución que se analiza, no se razonó con claridad la competencia de la responsable, debe atenderse a tres directrices que permiten establecer si en la especie es o no factible conceder la protección constitucional únicamente por este aspecto, que a saber son:

1. Si la competencia de la responsable puede sustanciarse dentro del procedimiento de donde derive el acto reclamado.
2. La forma en la que esa deficiente fundamentación y motivación trasciende a la esfera del gobernado de modo tal que lo deja sin defensa; y
3. De acuerdo al principio de pronta y expedita impartición de justicia, consagrado en el artículo 17 de la Carga Magna, el fin práctico a que conduciría la concesión de amparo.

El primer aspecto a considerar debe partir del contenido de los artículos 350 a 364 del código instrumental de la materia, que conforman la sección destinada a la substanciación de las cuestiones competenciales y conflictos de competencia. De los numerales en cita destaca que la competencia de la responsable puede cuestionarse en cualquier estado del mismo procedimiento ya sea en la vía declinatoria o en la inhibitoria.

Por lo que, se evidencia que el gobernado cuenta con elementos suficientes para solicitar que la responsable deje de conocer del proceso si la considera legalmente incompetente. Máxime que el artículo 355 del ordenamiento en consulta, señala que la competencia por declinatoria no podrá resolverse hasta después de que se practiquen las diligencias que no admitan demora, por lo que antes de que la responsable se pronuncie sobre esta formalidad es imperativo que resuelva la situación jurídica del consignado.

Tal circunstancia, conduce a establecer que la deficiencia de fundamentación y motivación sobre la competencia de la autoridad no deja en estado de indefensión al quejoso, pues con posterioridad podrá dilucidar tal aspecto procesal, si lo considera pertinente.

Respecto al segundo y tercer punto para determinar la viabilidad de la concesión de amparo, es necesario que el juzgador federal, vigilante del orden constitucional, sobreponga el interés supremo del gobernado, que en el caso concreto es su libertad, a las formalidades del procedimiento, fundamentalmente porque en el caso concreto el instructor de la causa penal es competente conforme a las disposiciones contenidas en el ordenamiento instrumental aplicable, de acuerdo a los hechos que hasta el momento conforman la causa.

Es por ello que la concesión de amparo que pudiera haber respecto de la fundamentación y motivación de la competencia resultaría ociosa, pues el resolutor de primer grado solamente subsanaría esa omisión y como la protección constitucional no la vincularía respecto de los aspectos por los que ordenó la orden de aprehensión o el formal procesamiento del gobernado, nada impide que reiteré ese criterio; situación que entorpece y desnaturaliza la función de tan noble institución como es el amparo, que se debe ocupar de la cuestión efectivamente planteada, que en el particular es la libertad del quejoso.

En conclusión, que la responsable no haya fundado y motivado su competencia no es razón suficiente para dejar de analizar las razones que tuvo para ordenar el acto reclamado, pues en el caso concreto a ningún fin práctico conduciría la concesión de amparo por ese solo hecho; porque su competencia puede ser cuestionada en cualquier momento del proceso penal, de ahí que, tal deficiencia no afecta de manera trascendental la defensa del quejoso aunado a que un amparo cuyo único fin sea la mera formalidad soslayando que lo verdaderamente importan en esta etapa del juicio penal es la situación jurídica del quejoso, pugna con el principio de la pronta administración de justicia. Máxime que en la especie no existe duda de que la responsable, por los hechos que se consignaron en la averiguación previa, sea competente.

Similar criterio sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 3/2000 que se cita a continuación.

"COMPETENCIA PENAL. AUN CUANDO NO SE HUBIERE PLANTEADO CORRECTAMENTE, PROCEDE RESOLVERLA. Las cuestiones de competencia son de interés general, se rigen por el derecho público que reglamenta el orden general del Estado en sus relaciones con los gobernados, los demás Estados y cuando son entre autoridades judiciales se traduce en un reflejo de los atributos de decisión e imperio de que están investidas, por lo que no debe existir tardanza en establecer en qué fuero radica o a qué juzgador corresponde el conocimiento de determinada causa penal. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que la decisión de declarar la inexistencia del conflicto competencial, cuando alguna autoridad judicial no se pronunció sobre si es o no competente para conocer de una causa penal, o de ordenar la reposición del procedimiento, cuando no se siguieron las formas previstas para el planteamiento del conflicto produciría demora injustificada en perjuicio del interés general, del ofendido y del probable responsable, tal criterio debe aplicarse en los casos en que obran en el expediente los elementos suficientes para dictar la resolución correspondiente y no hubiere duda para establecer el fuero en que radica la competencia, así como al órgano juzgador que corresponda su conocimiento, atendiendo a las reglas respectivas; en cambio, no es aplicable ese criterio en aquellos procesos penales en que exista duda sobre la determinación de la competencia, ya que ocasionaría el efecto contrario al que se pretende; porque retardaría la decisión que debe emitirse sobre el particular".

De todo lo anterior se estima que la deficiente fundamentación y motivación de la competencia no amerita la concesión del amparo, para el efecto de que la responsable subsane dicha omisión; se insiste porque si el Juez de la causa no es legalmente competente para conocer del proceso, el amparo en cumplimiento al principio de expeditez, debe resolver esa cuestión, inclusive en suplencia de la queja; por el contrario, si la autoridad que dictó el acto aquí reclamado, si tiene competencia, esa omisión no trasciende la esfera del gobernado y a ningún fin práctico conduce otorgar la protección de la justicia federal para que se subsane; pues de hacerlo se contravendría el artículo 17 constitucional al reponer el procedimiento por una violación que no trasciende al resultado del fallo.

Más aún, el juez de la causa, resulta competente conforme lo disponen los artículos 1 y 2 del Código Penal de Procedimientos Penales para el Estado de México; 65 y 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, lo anterior a efecto de emitir el auto de formal prisión reclamado por el delito de fraude en contra de la quejosa por razón de fuero, pues el delito materia de la formal prisión en estudio (fraude), se encuentra previsto en una norma de carácter local como es el Código Penal del Estado de México; razón de territorio, ya que los hechos se suscitaron en el Municipio de Cuautitlán, Estado de México, el cual forma parte de la jurisdicción del Juez Cuarto Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Cuautitlán, México, por materia ya que el órgano que lo emitió se encuentra especializado en materia penal y por grado ya que se trata de un juzgado de primera instancia; circunstancias que conllevan a considerar que efectivamente el juez responsable resultó competente a efecto de emitir el acto reclamado.

Por otra parte, y entrando al estudio del auto de formal prisión reclamado, se reitera que resultan infundados los conceptos de violación alegados.

Efectivamente, de las copias certificadas que la Juez responsable acompañó a su informe justificado, a las cuales se les otorga pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por disposición de su numeral 2°, se advierte que las que tomó en consideración para emitir el acto reclamado son las siguientes:

- 1.- Escrito de denuncia formulado por José Luis Margalli Becerril (fojas 50 a 54).
- 2.- Nueva comparecencia ante el Agente del Ministerio Público del denunciante José Luis Margalli Becerril de cinco de septiembre de dos mil cinco (foja 57).

3.- Nueva comparecencia de José Luis Margalli Becerril, de veintiocho de octubre de dos mil cinco.

4.- Declaración ministerial del testigo de los hechos Jorge Melocio Rosales Medina de trece de septiembre de dos mil cinco (fojas 64 y 65).

5.- Declaración ministerial de otro testigo Alberto Sánchez García de trece de septiembre de dos mil cinco (fojas 65 y 68).

6.- Comparecencia voluntaria ante el Agente del Ministerio Público de Guillermo Margalli Partida de doce de octubre de dos mil cinco (fojas 78 y 79).

7.- Declaración preparatoria de la inculpada María Teresa González Hernández de dieciocho de mayo de dos mil seis).

Constancias a las que correctamente la Juez responsable les otorgó valor en términos de los artículos 254 y 255 del Código de Procedimientos Penales en vigor, a fin de tener por acreditado el cuerpo del delito de fraude, previsto en el artículo 306, fracción I del Código Penal vigente, numeral del cual advirtió la responsable como elementos que integran la figura delictiva en estudio los siguientes:

- A) El que obtenga dinero, valores o cualesquiera otra cosa, ofreciendo encargarse la defensa o gestión a favor de un inculpada o de la Dirección o Patrocinio de un asunto civil, familiar, mercantil, laboral o administrativo.
- B) Si no efectúa ella o no realiza este sea porque no se haga cargo legalmente de la misma porque renuncie o abandone el negocio o la causa sin motivo justificado.

En ese sentido, la juez de la causa tuvo por justificado que la activo el veinticinco de octubre de dos mil tres, le dijo al denunciante José Luis Margalli Becerril, ser la presidente del sitio de taxis "La Quebrada" ubicado en Avenida la Quebrada y Playa abierta en el fraccionamiento la quebrada en Cuautitlán Izcalli, ofreciéndole encargarse de la gestión para tramitar placas de servicio público para poder tener un vehículo y ponerlo a trabajar con ese juego de placas, por lo que el cuatro de noviembre de dos mil tres, le entregó la cantidad de veinte mil pesos, en el domicilio en donde se ubica el sitio de taxis, obteniendo por ello un recibo de la misma fecha con la leyenda "sitio en la Quebrada A.C." en la que se aprecia una firma de TERESA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, diciéndole la activo que ella le avisaría de los trámites y los pagos faltantes, diciéndole el quince de febrero de dos mil cuatro, que ya podía empezar a trabajar con su vehículo aún y cuando no tenía placas y que necesitada otros veinte mil pesos, lo que le entregó en esa misma fecha, sin que le haya dado recibo alguno, pues el argumento que quedaba pendiente el mismo, pero el pasivo a partir de ese momento empezó a trabajar el vehículo pagando manutención que les cobran a los taxistas, consistentes en trescientos cincuenta pesos mensuales.

Que en junio de dos mil cuatro María Teresa, le dijo al sujeto pasivo y a otras personas que comenzaría el trámite de digitalización ya que se lo solicitaban las instituciones estatales como requisitos para todos pidiéndole por ello doce mil pesos más y la factura original de su vehículo, los cuales le entregó en esa misma fecha, obteniendo por ello un recibo con fecha de siete de junio de dos mil cuatro en donde le recibí la factura, quien además le dijo que todo era derecho y legal y que ya estaba haciendo la digitalización del vehículo para entregarle la concesión, diciéndole desde agosto de dos mil cuatro cuando la cuestionó el denunciante respecto a cuándo saldría la orden de pago que pide el Gobierno del Estado de México para la entrega del permiso condicional del servicio público, que ya pronto saldría su orden de pago, pero que en octubre de dos mil cuatro, le pidió que dejara de trabajar ya que había problemas con los concesionarios, además, que había operativos, así que ya sin trabajar en el sitio, el pasivo continuo insistiéndole sobre su concesión que se comprometió a gestionarle, pero fue hasta el once de mayo de dos mil cinco que María Teresa González Hernández le dijo que no le entregaría nada, que ya no la estuviera molestando y que no quería saber nada de él, obteniendo así la sujeto activo, un total de cincuenta y dos mil pesos y la factura original del vehículo marca Chevrolet, tipo chevy, modelo dos mil dos, color gris plata, motor hecho en México, con un valor de la factura de setenta y dos mil pesos, sin que haya realizado la gestión administrativa a la que se comprometió.

Lo anterior correctamente lo tuvo por justificado con la declaración del denunciante José Luis Margalli Becerril, quien en su escrito de denuncia narró precisamente los hechos antes señalados respecto a que María Teresa González Hernández, el veinticinco de octubre de dos mil tres, le ofreció tramitarle una concesión para que trabajara en el sitio de taxis del que ella era presidente, pidiéndole en una primera ocasión veinte mil pesos, posteriormente otros veinte mil pesos y finalmente doce mil pesos para el trámite de la digitalización y el original de su factura, para finalmente decirle que no le tramitaría nada y que no quería nada con él, aclarando que el quince de febrero de dos mil cuatro, cuando le entregó veinte mil pesos a María Teresa González, se encontraban presentes otras personas y una de ellas también estaba realizando dicho trámite quien también le entregó dinero, sin saber cuánto, declaración que fue debidamente ratificada ante el órgano investigador ante el cual también exhibió un emblema de "sitio la QUEBRADA S.A. DE C.V." de cuatro de noviembre de dos mil tres en la que MARÍA TERESA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, también exhibió un recibo de siete de junio de dos mil cuatro, en el que consta que dicha persona recibió una factura V28529 que ampara la propiedad del vehículo del denunciante, con el fin de exhibirla ante las autoridades de transporte terrestre para que saliera la digitalización y por ende el permiso para prestar el servicio público, entregándole un formato de solicitud de concesión expedida por la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado, con la que le hizo creer que era de esperar su permiso de concesión y luego sus placas.

Versión a la que válidamente la responsable, le otorgó valor probatorio en término de los artículos 193 y 196 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, ya que narró los hechos que la constan a través de los sentidos y no por referencias de terceras personas, evidenciando que María Teresa González, obtuvo dinero precisamente cincuenta y dos mil pesos así como una factura original, al manifestar que era presidenta del sitio de taxis la quebrada asociación civil, ofreciendo sus servicios para tramites administrativos en su carácter de presidenta de esa asociación, para tramitar placas de servicio público, es decir para taxis, sin embargo no realizó dicha gestión, no obstante que obtuvo de José Luis Margalli Becerril cincuenta y dos mil pesos y la factura V28529, que ampara la propiedad del vehículo marca chevrolet, tipo chevy, modelo dos mil dos, color gris plata, con valor de setenta y dos mil pesos, ya que no tramitó las placas de servicio público, es decir para taxis que prometió falsamente al denunciante, señalando la juez instructora que ese falaz ofrecimiento de la agente del delito, sirvió de señuelo a la disposición patrimonial de José Luis Margalli Becerril, quien resultó la persona engañada y originó el lucro indebido de éste, además que la justificable realizó también movimientos corporales para persuadir al pasivo y obtener el dinero y la factura, pues le exhibió dos recibos uno de cuatro de noviembre de dos mil tres, donde recibe la cantidad de veinte mil pesos y otro de siete de junio de dos mil cuatro, en el cual le recibió la factura original V28529,



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

siendo que en ambos casos recibió cuando se encontraba en el sitio de taxis la quebrada asociación civil, ubicada en Avenida la Quebrada y Playa abierta en el fraccionamiento la Quebrada, municipio de Cuautlán, Izcalli, además que también le permitió trabajar en el sitio de taxis desde febrero de dos mil cuatro hasta octubre de ese mismo año, pues incluso el pasivo pago cuota de mantenimiento, tal y como lo acreditó con los recibos 498, 458, 490 y 473, que amparan la cantidad de trescientos cincuenta pesos y con el argumento de que había problemas con los concesionarios, le pidió que dejara de trabajar, por lo que José Luis le siguió insistiendo con la concesión prometida y el original de su factura, pero el once de mayo de dos mil cinco, le dijo la agente del delito que no le entregaría nada y que no la estuviera molestando.

Declaración que correctamente adminiculó con la testimonial a cargo de Jorge Melecio Rosales Medina, quien en lo substancial manifestó que conoce a María Teresa de Jesús González Hernández, ya que es quien funge y tiene el cargo de delegada de la base de sitio denominada "la quebrada A.C." ubicada en calle Playa Abierta, esquina con Avenida la Quebrada, colonia la Quebrada, municipio de Cuautlán Izcalli, México, sin embargo, como se encuentra plenamente reconocido como delegado ante las autoridades de transporte terrestre es Melitón Quintanar Arenas y Teresa es únicamente quien le ayuda a los trámites de emplazamiento en esa base de taxis, quien también manifestó que respecto al problema con el señor José Luis Margalli, efectivamente le dijo esa señora que ella le tramitaría sus papeles para que tuviera concesión en esa base de taxis, siendo desde el año de dos mil tres, por lo que el señor José Luis se interesó porque le tramitara su concesión, incluso empezó a trabajar con su vehículo en la base de taxis pero como tolerado, siendo su vehículo de la marca chevrolet, tipo chevy, año dos mil dos, del cual le entregó a la señora Teresa la factura original de su vehículo y la cantidad de veinte mil pesos en efectivo siendo la entrega en al caseta de la base de sitio, dinero que le entregó en sus propias manos, diciéndole la señora Teresa que no desconfiara, que ella a eso se dedicaba y que todo iba a salir bien, para que trabajaran sin problema alguno con la concesión autorizada, siendo que entregó dicho dinero el cuatro de noviembre de dos mil tres, y José Luis pensando que estaba todo en orden, le entregó posteriormente veinte mil pesos más, en la caseta de taxis ubicada en Calle Playa abierta esquina con Avenida la Quebrada del a colonia la Quebrada del municipio de Cuautlán Izcalli, México, y que el quince de febrero de dos mil cuatro, Teresa le decía que todo iba a salir bien y que ya iba a salir su concesión y en junio de ese año cuando salieron las digitalizaciones, le pidió la cantidad de doce mil pesos, la cual se la entregó en efectivo en la base del sitio y a partir de esa fecha José Luis Margalli, estuvo esperando su concesión y placas como se lo habían prometido y en el dos mil cuatro, salieron las digitalizaciones de otros compañeros quienes ya cuentan con su permiso provisional de servicio público y José Luis no cuenta con nada, por lo que todo resultó un engaño, ya que ella le hizo creer que todo estaba en orden para recibir el dinero que él le entregaba y hasta la fecha no se sabe nada de esa persona, quien tampoco le ha devuelto sus papeles del vehículo ni el dinero, sabiendo que nunca realizó ningún trámite ante transporte terrestre.

Igualmente, tomó en consideración la declaración del testigo Alberto Sánchez García, quien manifestó que conoce a María Teresa González Hernández, quien funge como delegada del sitio denominado la Quebrada, Asociación Civil, ubicada en calle Playa Abierta esquina con la Quebrada, colonia la Quebrada de este Municipio de Cuautlán Izcalli, Estado de México, y respecto del problema con José Luis Margalli, señaló, que le consta porque estuvo presente el cuatro de noviembre de dos mil tres, en que José Luis Margalli le entregó en la base del sitio a María Teresa, la cantidad de veinte mil pesos, mismo que ella contó enfrente de los que estaban ahí, dinero que entregó para que María Teresa le tramitara ante las autoridades de transporte del Estado de México, una concesión para su vehículo y le dijo en todo momento que no tuviera desconfianza ya que no había problema alguno y que todo iba a salir bien, después le hizo otro pago en efectivo por veinte mil pesos en la misma base de sitio en el dos mil cuatro, y le entregó la factura de su vehículo, sin que recordara la fecha exacta, y esa vez le dijo que necesitaba esa cantidad para que salieran sus placas y concesión, pero a partir de esa fecha, ya no supo nada de ella, lo que se le hizo raro a José Luis, porque otros compañeros ya contaban con los papeles normales y él no tenía nada, resultando que todo fue una farsa y engaño, porque sus placas no salieron y sin embargo, ella le hizo creer que todo estaba en orden para recibir el dinero que le entregaba, y hasta la fecha no se sabe nada de esa señora, quien tampoco ha devuelto el dinero ni los documentos; declaraciones a las que válidamente les otorgó valor, por apoyar el dicho del denunciante, además que les constan los hechos a través de los sentidos, pues manifestaron que la activo dijo ser la presidente del sitio de taxis la quebrada y le ofreció al denunciante ocuparse de la gestión para tramitar placas de servicio público para poder tener un vehículo y ponerlo a trabajar con ese juego de placas, constándole que el denunciante le entregó en dos ocasiones veinte mil pesos en el sitio de taxis y en otra ocasión más, le entregó doce mil pesos y la factura en original de su vehículo sin que le haya realizado la gestión administrativa que ofreció.

Por otra parte, refiere también la autoridad responsable, que el tipo de fraude por el que emitió el auto de formal prisión aquí reclamado, se caracteriza por la falaz promesa que pone en juego el activo, en el cual se haya amadrinado el engaño necesario para la estructuración del delito, ya que el falaz ofrecimiento del agente, sirve de señuelo para la disposición patrimonial de la persona engañada y origina el lucro indebido de aquél, por lo que constituye un fraude específico en el que se dan todos los elementos del fraude genérico aunque no estén expresamente señalados, pues en forma implícita se contiene una conducta típica o falaz, el acto de disposición patrimonial y el lucro respectivo, ya que se actualiza una forma especial de engañar y obtener el lucro indebido, elementos que ciertamente consideró se justificaron con las pruebas reseñadas.

En efecto, el primer elemento, correctamente señaló la juez instructora, consistió en una conducta de engaño o de aprovechamiento de error, esto es, que el activo del delito desplegó una conducta de acción positivamente mentirosa, conduciéndose con mendacidad, dando apariencia de realidad a lo que no lo es, en lo que se hace, se dice o se promete, produciendo en el pasivo un estado subjetivo de error, o, en su defecto, alguna conducta de carácter omisivo, pues el sujeto activo conocía que el sujeto pasivo tenía un estado subjetivo de error, o, en su defecto, alguna conducta de carácter omisivo, esto es, que conociendo el sujeto activo que el pasivo tenía la idea equivocada de un hecho, cosa persona o circunstancia cualquiera, se haya abstenido de sustraerlo de ese estado, sino que por el contrario que lo haya mantenido en esa idea equivocada de la realidad, ya que la activo se presentó con el pasivo como presidente del sitio de taxis, la quebrada y le ofreció encargarse de su asunto administrativo como lo es la gestión para tramitar placas de servicio público para poder tener un vehículo y ponerlo a trabajar como taxi con juego de placas, ofreciéndole el trámite por cuarenta mil pesos con un anticipo de veinte mil pesos misma cantidad que le entró el pasivo el cuatro de noviembre de dos mil tres, en el sitio de taxis ubicada en avenida la Quebrada y Playa abierta, fraccionamiento la Quebrada, municipio de Cuautlán Izcalli, y por el cual le expidió un recibo, mismo que fue fedatado en autos por el personal actuante del órgano investigador y una

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y PROSECUCIÓN

vez que dijo que ya estaba avanzado el trámite, le pidió otros veinte mil pesos, misma que le fue entregada el quince de febrero de dos mil cuatro, en el mismo lugar, diciéndole al pasivo que podía empezar a trabajar su vehículo como tolerado, lo que hizo de febrero a octubre de dos mil cuatro, en que lo mantuvo engañado que le gestionaría las placas, sin que lo hubiera hecho, además que en junio de dos mil cuatro, María Teresa le comentó junto con otras personas, que se exigía por parte de las autoridades estatales, el trámite de la digitalización, exigiéndole la cantidad de doce mil pesos y el original de su factura, mismo que le fueron entregados, también el domicilio donde se ubica el sitio de taxis, elementos de prueba con los cuales correctamente, la juez de la causa, tuvo por acreditado que el sujeto activo desplegó una conducta de acción, de consumación instantánea en términos de los artículos 7 y 8, fracción III del Código Penal en vigor, por lo tanto resulta ser típica al adecuarse a la descripción legal del cuerpo del delito en estudio, ya que obtuvo la cantidad total de cincuenta y dos mil pesos del sujeto pasivo, quien se vio en la necesidad de pedir dinero prestado a su padre, Guillermo Margalli Partida, quien en relación a los hechos dijo que conoce a María Teresa González Hernández, misma que se ostentó como presidenta de una base de taxis denominada sitio la quebrada Asociación Civil, ubicado en Avenida La Quebrada y Playa abierta en el fraccionamiento la Quebrada, municipio de Cuautitlán Izcalli, al cual fue invitado su hijo José Luis Margalli para trabajar en esa base, además que le ofreció realizar el trámite para que tuviera sus propias placas del servicio público, diciéndole que ella podría hacer ese trámite, por lo que el cuatro de noviembre de dos mil tres, su hijo le pidió prestados veinte mil pesos, cantidad que su hijo entregó personalmente a María Teresa González Hernández, quien le hizo creer a éste, que le tramitaría sus placas del servicio público y que, en el año de dos mil cuatro, cuando ya se encontraba laborando en ese sitio, pero sin contar aún con las placas, el quince de febrero de dos mil cuatro, le volvió a dar a su hijo la cantidad de veinte mil pesos, para que se los diera a María Teresa González, cantidad que también entregó en el sitio de taxis la quebrada, ya que según dicha señora, todo iba bien y con eso iban a salir sus placas, quien también manifestó que le consta que su hijo le entregó a la referida señora, el original de su factura, como parte de los requisitos de sus placas, lo que sucedió en el mes de junio de dos mil cuatro, fecha en la que también se le dio la cantidad de doce mil pesos en efectivo, siendo un total de cincuenta y dos mil pesos los que se entregaron a esa señora, porque hizo creer a su hijo que le estaba tramitando la digitalización de las placas y que con ese pago, ya iba a salir con concesión y permiso para laborar como servicio público de taxi, igualmente manifestó que María Teresa González, les mostró un padrón vehicular que realizó en el que se encuentran registrados todos los permisionarios y en el que les dijo que José Luis Margalli se encontraba como miembro de ese sitio y con la concesión en trámite, por lo que su hijo no le tuvo desconfianza, exhibiendo también una fotografía en la que se apreció que el vehículo de su hijo se encontraba formado en la fila de los taxis, pero paso el tiempo y no hubo respuesta de María Teresa, pese a que en múltiples ocasiones se le cuestionó al respecto y fue hasta mayo de dos mil cinco, en que María Teresa le dijo a su hijo que no le iba a entregar nada y que le hiciera como quisiera, dándose cuenta en ese momento que todo había sido una farsa, ya que recibió el dinero y no realizó el trámite que les hizo creer estaba realizando, testimonio al cual válidamente le otorgó la responsable valor probatorio ya que fue emitido en términos de los artículos 193, 196 y 200 del Código de Procedimientos Penales en vigor, además que no advirtió ningún alocucionamiento por parte del testigo que haya influido en su declaración, por lo que consideró dables los testimonios antes reseñados y de amplio valor probatorio, para determinar que la sujeto activo obtuvo la cantidad de cincuenta y dos mil pesos y el original de la factura V28529 al haber ofrecido encargarse de la gestión de un asunto administrativo como lo fue la tramitación de placas sin haberla realizado, sin que existiera causa o motivo que lo justificase, pues tanto Alberto Sánchez García y Jorge Melacio Rosales Medina, manifestaron conocer a José Luis Margalli Becerril, porque fue su compañero en el sitio de taxis en la colonia la quebrada, lo que le sirvió para dar relevancia a lo manifestado por el denunciante en el sentido que de febrero de dos mil cuatro a octubre de ese año, estuvo trabajando en el sitio de taxis la quebrada sin tener placas y en la espera de que la inculpada realizara dicho trámite, lo que también manifestó Guillermo Margalli Partida, ya que el mismo manifestó que por voz de su hijo sabe que María Teresa González, lo invitó a participar en el sitio de taxis la quebrada, ofreciéndose también a tramitarle sus propias placas de servicio público, prestándole veinte mil pesos el cuatro de noviembre de dos mil tres, para entregárselos a María Teresa González, y que incluso trabajó un tiempo su hijo en ese sitio como tolerado, así también que el quince de febrero de dos mil cuatro, le volvió a dar otros veinte mil pesos para que los entregara a la sujeto activo, así como el original de la factura de su vehículo, lo que también les consta a los testigos Jorge Melacio Rosales Medina y Alberto Sánchez García, quienes refirieron que el cuatro de noviembre de dos mil tres, estuvieron presentes en la base del sitio la Quebrada, cuando José Luis Margalli Becerril, le entregó veinte mil pesos en efectivo a María Teresa, entregándole posteriormente otros veinte mil pesos, con lo que ciertamente señala que la sujeto activo se condujo falazmente con el denunciante, pues como lo refirió Guillermo Margalli Partida, tuvo confianza y creencia a lo que le decía María Teresa González, quien presentó tres fotografías a color del vehículo de su hijo, en el sitio de taxis, además de un escrito en el que la activo y otro reconocen al denunciante como persona perteneciente a la asociación civil de taxis desde hace seis años, así como el formato de solicitud de concesionamiento de servicio público 813452912, documentales a las cuales en forma acertada, les otorgó valor probatorio en términos del artículo 238 del Código Penal adjectivo en vigor, los cuales además fueron fedatados por el Ministerio Público investigador en ejercicio de sus funciones y asistido del secretario investido de fe pública, con lo que tuvo justificado que el sujeto activo laboró en el sitio de taxis denominada Quebrada, y que pagó cuota de mantenimiento mientras estuvo laborando en el mismo como "tolerado", mientras que la sujeto activo, le tramitaba las placas del servicio público, así como testimonios que corroboran que María Teresa de Jesús González Hernández, obtuvo la cantidad de cincuenta y dos mil pesos y la factura original V28529, al prometerle que le gestionaría el trámite para que salieran sus placas y la concesión de transporte de servicio público de taxi, sin que la haya realizado, no obstante que otros compañeros sí obtuvieron sus placas, circunstancias que válidamente llevaron a la juez de la causa a concluir que el sujeto pasivo resintió un detrimento en su patrimonio por la cantidad de cincuenta y dos mil pesos, existiendo un resultado material y un nexo de atribubilidad entre la conducta desplegada por la activo consistente en haber obtenido la cantidad antes indicada y el original de la factura V28529 de un vehículo al haberle ofrecido al pasivo gestionar un asunto de carácter administrativo como lo es la tramitación de placas del servicio público, sin que lo haya realizado, dando como resultado el detrimento en el patrimonio de José Luis Margalli Becerril, quien resultó ser el sujeto pasivo del delito.

Por otra parte, la probable responsabilidad de María Teresa de Jesús González Hernández, en la comisión del delito de fraude en agravio de José Luis Margalli Becerril, correctamente la tuvo por justificada con los mismos elementos de prueba que el cuerpo del delito, pues tuvo como hecho cierto que la activo el veinticinco de octubre de dos mil tres, le dijo al denunciante José Luis Margalli Becerril, ser la presidenta del sitio de taxis "La Quebrada".



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

ubicado en Avenida la Quebrada y Playa abierta en el fraccionamiento la quebrada en Cuautitlán Izcalli, ofreciéndole encargarse de la gestión para tramitar placas de servicio público para poder tener un vehículo y ponerlo a trabajar con ese juego de placas, por lo que el cuatro de noviembre de dos mil tres, le entregó la cantidad de veinte mil pesos, en el domicilio en donde se ubica el sitio de taxis, obteniendo por ello un recibo de la misma fecha con la leyenda "sitio en la Quebrada A.C." en la que se aprecia una firma de TERESA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, diciéndole la activo que ella le avisaría de los trámites y los pagos faltantes, diciéndole el quince de febrero de dos mil cuatro, que ya podía empezar a trabajar con su vehículo aún y cuando no tenía placas y que necesitada otros veinte mil pesos, lo que le entregó en esa misma fecha, sin que le haya dado recibo alguno, pues le argumentó que quedaba pendiente el mismo, pero el pasivo a partir de ese momento empezó a trabajar el vehículo pagando manutención que les cobran a los taxistas, consistentes en trescientos cincuenta pesos mensuales.

Que en junio de dos mil cuatro María Teresa, le dijo al sujeto pasivo y a otras personas que comenzaría el trámite de digitalización ya que se lo solicitaban las instituciones estatales como requisitos para todos pidiéndole por ello doce mil pesos más y la factura original de su vehículo, los cuales le entregó en esa misma fecha, obteniendo por ello un recibo con fecha de siete de junio de dos mil cuatro en donde le recibe la factura, quien además le dijo que todo era derecho y legal y que ya estaba haciendo la digitalización del vehículo para entregársela la concesión, diciéndole desde agosto de dos mil cuatro cuando la cuestión el denunciante respecto a cuándo saldría la orden de pago que pide el Gobierno del Estado de México para entrega del permiso condicional del servicio público, que ya pronto saldría su orden de pago, pero que en octubre de dos mil cuatro, le pidió que dejara de trabajar ya que había problemas con los concesionarios ya que había operativos, así que ya sin trabajar en el sitio, el pasivo continuó insistiéndole sobre su concesión que se comprometió a gestionársela, pero fue hasta el once de mayo de dos mil cinco que María Teresa González Hernández le dijo que no le entregaría nada, que ya no la estuviera molestando y que no quería saber nada de él, obteniendo así la sujeto activo, un total de cincuenta y dos mil pesos y la factura original del vehículo marca Chevrolet, tipo chevy, modelo dos mil dos, color gris plata, motor hecho en México; con un valor de la factura de setenta y dos mil pesos, sin que haya realizado la gestión administrativa a la que se comprometió.

Lo anterior correctamente lo tuvo por justificado con la declaración del denunciante José Luis Margall Becerril, quien en su escrito de denuncia narró precisamente los hechos antes señalados respecto a que María Teresa González Hernández, el veinticinco de octubre de dos mil tres, le ofreció tramitarle una concesión para que trabajara en el sitio de taxis del que ella era presidente, por lo que el cuatro de noviembre de dos mil cinco, el denunciante le entregó la cantidad de veinte mil pesos, y el quince de febrero de dos mil cuatro, le entregó otra cantidad por veinte mil pesos y posteriormente, doce mil pesos y el original de su factura para la digitalización del vehículo, obteniendo la activo un total de cincuenta y dos mil pesos y la factura original del vehículo cuyo valor es de setenta y dos mil pesos, sin que haya realizado la gestión administrativa que ofreció, declaración que robusteció correctamente con las testimoniales agregadas en autos, alas cuales válidamente les otorgó valor probatorio suficiente a título de indicios en términos de los artículos 193, 196, 201, 202, 203, 204, 235 en relación con el 254 y 255 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, lo que le sirvió de base ciertamente para tener por acreditada la probable responsabilidad de la inculpada.

Para lo anterior, la responsable tomo en consideración que la imputación que formuló el denunciante, fue llevada a cabo por una persona que por su edad, capacidad e instrucción tiene el criterio necesario para juzgar el acto que conocieron, por sí mismas, y a través de sus sentidos, además que su declaración fue clara y precisa sin dudas ni reticencias sobre la sustancia de los hechos, o circunstancias, sin que por el contrario haya advertido alguna prueba de la que se desprendería que haya sido obligado a declarar por fuerza, o miedo, ni imputado por engaño, error o soborno, indicio suficiente a juicio del juez instructor, para considerar los hechos en los que se viera involucrada quien dijo llamarse correctamente María Teresa de Jesús González Hernández.

Así también, consideró a la activo como autora material en términos de lo dispuesto por el artículo 11, fracción I, inciso c) del Código Penal en vigor, en razón de que desplegó una acción positiva dolosa, ocasionándole con su actuar un detrimento en el patrimonio a José Luis Margall Becerril, ya que fue la persona que el quince de octubre de dos mil tres le dijo al ofendido ser la presidente del sitio de taxis La Quebrada, ofreciéndole realizar trámites administrativos para obtener un juego de placas y una concesión para que pudiera trabajar con un taxi en ese sitio, por lo que así el denunciante le entregó el cuatro de noviembre de dos mil tres, la cantidad de veinte mil pesos y el quince de febrero de dos mil cuatro, una segunda cantidad de veinte mil pesos y posteriormente le pidió la cantidad de doce mil pesos para el trámite de la digitalización de su vehículo, así como el original de la factura del mismo, los cuales entregó de manera inmediata obteniendo el recibo de siete de junio de dos mil cuatro, incluso estuvo trabajando un tiempo en el sitio de taxis como tolerado en lo que salía su concesión y sus placas, pero en octubre de dos mil cuatro, María Teresa le pidió que dejara de trabajar porque había problemas y constantes operativos y fue hasta el once de mayo de dos mil cinco, en que le dijo que no le entregaría nada y que le hiciera como quisiera.

En iguales términos tuvo por justificado el dolo, toda vez que consideró correctamente que la conducta de María Teresa, es concordante con el artículo 8 fracción I del Código Penal vigente en el Estado de México, pues a sabiendas que no realizaría el trámite que se comprometió a gestionar, decidió continuar con su conducta queriendo y aceptando el resultado y no obstante que en su declaración preparatoria negó los hechos, ciertamente la juez de la causa no lo tomó en consideración por no haber aportada prueba alguna que apoyara su negativa y desvirtuara la imputación firme y directa hecha en su contra, además que también válidamente señaló que no advirtió que la inculpada haya actuado amparada bajo alguna causa excluyente del delito y de responsabilidad, ni tampoco advirtió causas de inculpada o de imputabilidad respecto de la misma.

Atendiendo a lo anterior, se puede afirmar que los conceptos de violación expresados por la quejosa son infundados.

En efecto, dado que como primer concepto de violación el quejoso señala que se violan en su perjuicio los artículos 1, 14, 16, 17, 19, 20 y 21 constitucionales, en atención a que el auto de formal prisión reclamado no está debidamente fundado ni motivado, toda vez que la responsable realizó una mezcla de diversos ilícitos que no fueron objeto del pliego de consignación realizada por el Ministerio Público investigador, pues manifestó: "RESPECTO A ESTE DELITO DEBERÁ DECIRSE QUE ESTE TIPO DE FRAUDE SE CARACTERIZA POR LA FALAZ PROMESA QUE PONE EN JUEGO EL ACTIVO, EN EL CUAL SE HAYA

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y FRENTE A LA CORRUPCIÓN

AMADRIGADO EL ENGAÑO NECESARIO PARA LA ESTRUCTURACIÓN DEL DELITO, PUES EL FALAZ OFRECIMIENTO DE LA GENTE, SIRVE DE SEÑUELO PARA DISPOSICIÓN PATRIMONIAL DE LA PERSONA ENGAÑADA Y ORIGINA EL LUCRO INDEBIDO DE AQUEL, POR LO QUE CONSTITUYE UN FRAUDE ESPECÍFICO, EN LOS QUE SE DAN TODOS LOS ELEMENTOS DEL FRAUDE GENÉRICO AUNQUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE SEÑALADOS, PUES EN FORMA IMPLÍCITA SE CONTIENEN UNA CONDUCTA TÍPICA O FALAZ, EL ACTO DE DISPOSICIÓN PATRIMONIAL Y EL LUCRO RESPECTIVO, ES DECIR, SE ACTUALIZA UNA FORMA ESPECIAL DE ENGAÑAR Y OBTENER EL LUCRO INDEBIDO, LO QUE EN EL CASO ACONTECE PUES SE EVIDENCIA CON LAS PRUEBAS RESEÑADAS POR LO QUE HACE AL PRIMER ELEMENTO QUE SE LOGRA CRISTALIZAR, CONDUCTA DE ENGAÑO O APROVECHAMIENTO DE ERROR, ES DECIR, QUE EL ACTIVO DEL DELITO HAYA DESPLEGADO UNA CONDUCTA DE ACCIÓN POSITIVAMENTE MENTIROSA, CONDUCIÉNDOSE CON MENDACIDAD, DANDO APARIENCIA DE REALIDAD A LO QUE NO LO ES, EN LO QUE SE HACE SE DICE, O SE PROMETE, PRODUCIENDO EN EL PASIVO UN ESTADO SUBJETIVO DE ERROR, O EN SU DEFECTO ALGUNA CONDUCTA DE CARÁCTER OMISIVA, ESTO ES, QUE CONOCIENDO EL SUJETO ACTIVO QUE EL PASIVO TENÍA LA IDEA EQUIVOCADA DE UN HECHO, COSA, PERSONA O CIRCUNSTANCIA CUALQUIERA, SE HAYA ABSTENIDO DE SUSTRARLO DE ESE ESTADO, SINO POR EL CONTRARIO QUE LO HAYA MANTENIDO EN ESA IDEA EQUIVOCADA DE LA REALIDAD".

Continua diciendo la quejosa que la responsable, no analizó la procedencia o no del pliego de consignación realizada por el Ministerio Público Investigador, concerniente a la fracción I del artículo 306 del Código Penal, sino que mezcla los elementos del tipo penal previstos por el artículo 306, del ordenamiento en cita, relativos a un ilícito diverso al que genuinamente era objeto de estudio, pretendiendo fundar el auto de formal prisión emitido en un delito por el que jamás se ejerció acción penal.

A ese respecto, en primer lugar es conveniente señalar que no le asiste razón a la quejosa al argumentar que la juez instructora, no revisó la procedencia o no del pliego de consignación que el Ministerio Público realizó por el delito de fraude específico, pues no debemos pasar por alto que conforme a las reformas efectuadas a la fracción X del artículo 73 de la ley reglamentaria del juicio de amparo, en vigor a partir del nueve de febrero de mil novecientos noventa y nueve, el juicio de amparo es improcedente contra actos emanados de un procedimiento judicial cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas, por no poderse decidir en el procedimiento respectivo, sin afectar la nueva situación jurídica, ello, aún cuando persistieran las violaciones que se aducen.

Ello es así, porque además, la juez instructora para dictar el auto de formal prisión no tiene la obligación de verificar si procedía o no el pliego de consignación como lo refiere el quejoso, ya que esa valoración en todo caso la hizo en el momento en que radicó como causa la averiguación previa que le fue consignada y ratificó de legal la detención realizada por el Ministerio Público Investigador, decidiendo obsequiar la orden de aprehensión que le fue solicitada por el delito de fraude específico.

Sustenta lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia V1.10.P. J/21, publicada en la página: 416, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, (Noviembre de 2001), Novena Época, del rubro y texto siguientes:

"IMPROCEDENCIA. SE SURTE LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO EL ACTO RECLAMADO LO CONSTITUYE LA RATIFICACIÓN DE LA DETENCIÓN DEL INDIADO Y POSTERIORMENTE SE DICTA AUTO DE FORMAL PRISIÓN. APLICACIÓN DE LAS REFORMAS A LA LEY DE AMPARO (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 8 DE FEBRERO DE 1999). Conforme a las reformas efectuadas a la fracción X del artículo 73 de la ley reglamentaria del juicio de amparo, en vigor a partir del nueve de febrero de mil novecientos noventa y nueve, el juicio de amparo es improcedente contra actos emanados de un procedimiento judicial cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas, por no poderse decidir en el procedimiento respectivo, sin afectar la nueva situación jurídica. Sin embargo, cuando por vía de amparo indirecto se reclaman violaciones a los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia. Por lo que si el acto reclamado lo constituye el auto que ratifica la detención del inculcado con motivo de un hecho delictuoso, la hipótesis de que sólo la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones, no se adecua a dicho acto, ya que carece de ese alcance. Por consiguiente, si durante la secuela del procedimiento en el juicio de amparo, se le decretó al quejoso auto de formal prisión y, en consecuencia, existió un cambio de situación jurídica, al pasar de indiciado a procesado, deben considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el auto que decreta la detención, porque no se puede decidir en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica, aunque persistieran las violaciones que se aducen".

En el mismo sentido, tampoco le asista razón a la quejosa para considerar que el auto de formal prisión de emitió por un delito diferente al que consignó el Ministerio Público, pues si bien es cierto que en el mismo se ejerció acción penal en su contra con el delito de fraude específico a que se refiere el artículo 306, fracción I del Código Penal vigente en el entidad, no menos cierto resulta que para la configuración del ilícito de fraude, sea específico o genérico, se debe partir de los elementos del engaño, error y lucro indebido.

En efecto, la titular de este Juzgado Federal, se basa para afirmar lo anterior, en los siguientes motivos:

El acto reclamado, auto de formal prisión de catorce de agosto de dos mil seis, se advierte que la juez responsable lo dictó por el delito de fraude específico, establecido en el artículo 306, fracción I, del Código Penal para el Estado de México, considerando como elementos del cuerpo del delito, el siguiente:

A) Al que obtenga dinero, valores o cualesquiera otra cosa, ofreciendo encargarse de la defensa o gestión a favor de un inculcado o de la dirección o patrocinio de un asunto civil, familiar, mercantil, laboral o administrativo;

B) Si no efectúa ella o no realiza esté sea porque no se haga cargo legalmente de la misma o porque renuncie o abandone el negocio o la causa sin motivo justificado.

Los cuales tuvo por demostrados el juez responsable, con las pruebas que quedaron debidamente reseñadas, pues justificó que la activo ofreció sus servicios al ofendido para tramitarle un juego de placas y su concesión para que trabajara como taxista en el sitio de taxis la quebrada en Cuautitlán, del que le dijo ser la presidente, solicitándole por ello la cantidad de



cuarenta mil pesos, los cuales fueron entregados en dos partes, el cuatro de noviembre de dos mil tres y quince de febrero de dos mil cuatro, además que con posterioridad le solicitó la cantidad de doce mil pesos para efectos de la digitalización y el original de la factura de su vehículo, mismos que entregó en junio de dos mil cuatro, sin que haya obtenido por ello la concesión ofrecida ni el juego de placas.

Asimismo, del acto reclamado se aprecia que la juez responsable consideró que se encuentra demostrado que el quejoso, al solicitarle dinero para tramitar tanto la concesión como las placas de su vehículo para que trabajara como taxista, le hizo creer primero que ella era la presidente del sitio de taxis en el que le ofreció trabajar y que por ello tenía experiencia en esos trámites. Luego que le dio la primera cantidad de dinero, le hizo creer que todo iba bien que ya estaba por salir su permiso, incluso lo incluyó en el patrón de los taxistas que trabajaban en ese sitio en donde laboró el pasivo de febrero a octubre de dos mil cuatro, manteniéndolo en el error de que estaba realizando los trámites para obtener la concesión ofrecida, consiguiendo con ello otra cantidad de veinte mil pesos y posteriormente doce mil pesos y el original de la factura del vehículo del sujeto pasivo, sin que hubiera realizado trámite alguno, obteniendo con ello un lucro indebido en detrimento del patrimonio del ofendido quien le entregó la cantidad total de cincuenta y dos mil pesos.

En este sentido, a fin de sustentar lo anterior, en cuanto al elemento al que se refiere el quejoso, error, aprovechamiento del error y lucro indebido, la juez responsable consideró la figura típica del fraude específico integra desde luego los elementos del fraude genérico, criterio que se comparte dado que de no ser así, el fraude específico, no estaría comprendida dentro del género "fraude".

Criterio que se ha sustentado en la tesis publicada en la página 310, tomo 217-228, sexta parte, del Semanario Judicial de la Federación, séptima época, que establece:

"FRAUDE ESPECÍFICO. PARA SU CONFIGURACIÓN DEBEN DARSE LOS ELEMENTOS DEL FRAUDE GENÉRICO. Es inconcuso que para la configuración del delito de fraude específico que previene la fracción XII del artículo 252 del Código Penal del Estado de Jalisco, es necesario que el inculpado haya empleado el engaño o que se aprovechara del error de una persona para obtener de ella una cosa o alcanzar un lucro indebido, pues estos elementos son esenciales para la integración del delito en comento, ya que lógica y naturalmente la especie (fraude específico), debe estar comprendida dentro del género (fraude genérico)."

En igual sentido, se ha pronunciado el tratadista Jesús Zamora-Pierson, al señalar en su obra titulada "El FRAUDE" tercera edición, editorial "PORRÚA S.A.", página 222, refiriéndose al fraude especial "al que por título oneroso enajena alguna cosa con conocimiento de que no puede disponer de ella..." que los fraudes especiales están subordinados a la figura básica del fraude genérico, por lo que, para su configuración deben reunirse todos y cada uno de los elementos de éste último.

Luego entonces, tal consideración de la juez responsable en el sentido de que se tuvo por demostrado, además de los elementos que integran el fraude específico a que se refiere el artículo 306, fracción I, del Código Penal, los relativos al fraude genérico, entre ellos, el error, el aprovechamiento del error y el lucro indebido, que refiere la imputación, en nada le agravia.

En efecto, pues en todo caso, de considerar fundada la afirmación del quejoso, en cuanto a que solo deben tenerse por demostrados los elementos del cuerpo del delito atinentes al fraude específico, previsto en el artículo 306, fracción I, del Código Penal para el Estado de México, en el caso, el juez responsable ya se pronunció al respecto y éstos se han tenido por demostrados con la imputación del ofendido y la declaración de sus testigos, así como con los documentos exhibidos y que fueron debidamente valorados por la responsable y con lo que tuvo por justificado y como hecho cierto que la activo ofreció al pasivo encargarse del trámite administrativo correspondiente para obtener a su favor una concesión y un juego de placas para que pudiera trabajar como taxista en el sitio de taxis La Quebrada, del cual ella le dijo ser la Presidenta, obteniendo con ello la cantidad de cincuenta y dos mil pesos y el original de la factura del pasivo, sin que haya realizado el trámite ofrecido.

En este sentido, cabe destacar que el fraude genérico se encuentra previsto en el artículo 305 del Código Penal para el Estado de México, y prevé como elementos el engaño a otro o aprovechamiento del error en que éste se halla, y la obtención de un lucro o el hacerse ilícitamente de una cosa, empero en el caso concreto, la juez responsable dictó el auto de formal prisión sólo por el delito de fraude específico a que se refiere el artículo 306, fracción I, del Código Penal para el Estado de México, motivando su consideración en el sentido de tener por demostrados también los elementos del fraude genérico como lo es el error, el aprovechamiento del error y la obtención de un lucro indebido.

De ahí que no asista razón al quejoso, en los argumentos que al respecto expresa.

Continua diciendo la quejosa en el primer concepto de violación, que la resolución impugnada le causa agravio porque la juez responsable, tuvo que haber realizado la comprobación del cuerpo del delito del fraude específico por el que se ejerció acción penal contenida en el artículo 306, fracción I del Código Penal, esto es, justificar si la quejosa obtuvo dinero, valores o cualquiera otra cosa, ofreciendo encargarse de la defensa o gestión a favor de un inculpado, o de la dirección o patrocinio de un asunto civil, familiar, mercantil, laboral o administrativo, sino se efectúa aquella o no se realiza ésta, sea porque no se haga cargo legalmente de la misma o por que renuncie o abandone el negocio o la causa sin motivo justificado y que para tener por justificado ese tipo penal, era necesario en primer lugar la existencia de un proceso penal en donde la quejosa se hubiera comprometido a encargarse de la defensa o gestión a favor de un inculpado, lo que no acontece, ya que no existe un proceso penal ni averiguación previa en donde se hubiera comprometido a asistir al inculpado en su defensa y que como segundo elemento, se tuvo que justificar, que se hubiera comprometido a la dirección o patrocinio en un asunto civil, familiar, mercantil laboral o administrativo, lo que tampoco existe, ya que ello implica la existencia de un asunto de esa naturaleza, señalando en ese sentido el concepto de Dirección y Patrocinio.

Resulta igualmente infundado lo aquí manifestado por la quejosa, pues el tipo penal a que se refiere el artículo 306, fracción I del Código Penal en que se funda la responsable para la emisión del acto reclamado, refiere varias hipótesis para la existencia del fraude específico, sin que ello implique que para justificar el cuerpo del delito se deban acreditar todas ellas, pues cada una de las hipótesis están precedidas de la palabra "o" lo que implica que para la configuración del cuerpo del delito de fraude específico fundado en esa fracción, basta que se acredite cualquiera de ellas y no necesariamente todas.

Apoya lo anterior la tesis aislada XI.2o.26 P. publicada en la página 756 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Agosto de 1999, Novena Época, del rubro y texto siguientes:

"FRAUDE ESPECÍFICO. SE CONFIGURA CUANDO SE REALIZA CUALQUIERA DE LAS CONDUCTAS A QUE SE CONTRAEN EL ARTÍCULO 325, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN.- El precepto en cita contempla como fraude específico, el que alguna persona con conocimiento de que no tiene derecho para disponer de una cosa, la enajene a título oneroso, o bien la arriende, hipoteque, empeñe o grave de cualquier otro modo, si ha recibido el precio, el alquiler, la cantidad en que la gravó, parte de ellas o un lucro equivalente. Luego, una recta interpretación de los elementos del tipo en comento, permite concluir que dicha hipótesis delictiva se actualiza cuando el sujeto activo realiza cualquiera de las conductas que ahí se indican, con conocimiento de que no puede disponer de una cosa, la enajene a título oneroso, "o" la arriende, hipoteque, empeñe o grave de cualquier otro modo. Lo que significa que utilizándose en la redacción legal la "o" como disyuntiva, de ello se colige que para que el tipo se integre no es necesario que el activo, además de enajenar la cosa, lleve posteriormente a cabo alguna de las otras conductas que establece el normativo de mérito, sino que basta para que el ilícito se configure el que el activo realice cualquiera de tales actos".

Así las cosas tenemos que contrario a lo señalado por la quejosa, de las constancias de autos y pruebas que en los mismos obran, si se advierte que la imponente ofreció patrocinio, entendiéndose por "patrocinio" conforme al Diccionario de la Lengua Española, Editorial Larousse, "favorecer o proteger a alguien, o promover una causa, o empresa, idea, etc.", esto es, promover ante las autoridades administrativas la concesión para que el ofendido José Luis Margall Becerra, pudiera obtener una concesión de servicio público y un juego de placas, para trabajar como taxista en el sitio de taxis la quebrada, del cual la imponente se ostentó como presidente, diciéndole que ella tenía experiencia en esos trámites y que no desconfiara, que todo iba a salir bien, pidiéndole a cambio de ese trámite la cantidad inicial de cuarenta mil pesos, misma que el denunciante entregó en dos partes, veinte mil pesos el cuatro de noviembre de dos mil tres y otros veinte mil pesos el quince de febrero de dos mil cuatro, para luego pedirle en junio de dos mil cuatro, doce mil pesos más para la digitalización del taxi, así como el original de su factura, sin que a cambio haya realizado trámite alguno, pues nunca entregó la concesión ni las placas que se ofreció a tramitar, lo cual, correctamente como ya se indicó, la juez responsable tuvo por justificado con la imputación firme y directa que el denunciante hizo sobre la persona de la quejosa, lo que administró y corroboró debidamente con la declaración de los testigos de los hechos, quienes manifestaron que efectivamente María Teresa de Jesús González, se ofreció a tramitar a José Luis Margall, la concesión y un juego de placas para que éste pudiera trabajar como taxista en el sitio de taxis la quebrada, pidiéndole a cambio la cantidad de cuarenta mil pesos, quienes también manifestaron las fechas en que José Luis entregó a María Teresa esa cantidad, fechas que coinciden con las que el denunciante dijo haberlas entregado, así como con la declaración del padre del denunciante, quien manifestó ser la persona que le prestó el dinero que María Teresa le pidió para tramitar su concesión para trabajar como taxista y las placas, pues el manifestó que el cuatro de noviembre de dos mil tres, le prestó veinte mil pesos y luego le prestó otros veinte mil pesos el quince de febrero de dos mil cuatro, así como doce mil pesos en junio de dos mil cuatro también, además que existen en autos el recibo que María Teresa firmó a favor de José Luis Margall, por la primera cantidad de veinte mil pesos por concepto de venta de un lugar en el sitio la quebrada, fechado el cuatro de noviembre de dos mil tres (foja 58), así como del padrón vehicular dos mil tres, pendiente por regularizar para la prestación del servicio público autorizado, en donde está el nombre del denunciante José Luis Margall Becerra (foja 74), también está el recibo de siete de junio de dos mil cuatro, firmado por María Teresa, en el que consta que recibió de José Luis Margall, el original de su factura V-28529.

Pruebas de las que se puede tener como hecho cierto, que la ahora quejosa, se ofreció efectivamente a realizar los trámites administrativos correspondientes para que el denunciante obtuviera su concesión de servicio público y un juego de placas para meter su vehículo a trabajar como taxi en el sitio la quebrada, pues de lo contrario, no había razón para que María Teresa, le hubiera firmado un recibo por la cantidad de veinte mil pesos con fecha cuatro de noviembre de dos mil tres, ni haberle recibido el original de su factura con fecha seis de junio de dos mil cuatro, lo que corrobora que si se comprometió a realizar el trámite administrativo antes indicado y por ello le pidió y obtuvo la cantidad inicial de cuarenta mil pesos y posteriormente doce mil pesos para el trámite de la digitalización del vehículo, así como el original de su factura, sin que haya realizado trámite alguno, pero sí recibiendo por ese trámite a que se comprometió la cantidad de cincuenta y dos mil pesos más la factura original del vehículo del denunciante.

Por ello se afirma que no le asiste razón al quejoso al señalar que no se acreditó el cuerpo del delito de fraude específico contenido en el artículo 305, fracción I del Código Penal, ya que como ha quedado puntualizado, a juicio de esta Juez de Distrito, sí se acreditó que la inculpada se ofreció a realizar un trámite administrativo a favor del denunciante, pidiéndole por ello inicialmente la cantidad de cuarenta mil pesos y posteriormente doce mil pesos y el original de la factura de su vehículo.

En ese mismo sentido, resulta infundado el segundo concepto de violación, pues la juez instructora no viola en perjuicio de la quejosa lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no creó como lo refiere la imponente un nuevo tipo penal de fraude, ni para justificarlo mezcló los elementos de fraude genérico y específico, toda vez que como quedó debidamente analizado en el primer concepto de violación, el tipo penal de fraude específico, sea cual fuere su modalidad, parte y tiene como base los elementos del fraude genérico, esto es, el error, aprovechamiento del error y el lucro indebido, elementos que junto con el ofrecimiento de tramitar un asunto administrativo por parte de la activo, quedaron debidamente acreditados con las pruebas existentes en autos y que fueron valoradas y administradas por la responsable para tener por justificados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la quejosa.

Máxime que contrario a lo manifestado por la imponente, en el juicio de amparo 637/06 del Índice de este Juzgado Federal, nunca se determinó que el auto de formal prisión primeramente impugnado a través del juicio de garantías, haya resultado inconstitucional, pues si bien es cierto se concedió el amparo y la protección de la justicia federal, no menos cierto resulta que fue únicamente para efectos de que la responsable fundara y motivara el mismo, emitiendo una nueva resolución que podía ser en el mismo sentido, subsanando los vicios que adolecía el auto impugnado, lo que no implica de ninguna manera que la juez responsable tenía que emitir un auto en sentido diverso al primeramente impugnado, sino que únicamente tenía que subsanar los vicios de aquél y emitir uno nuevo como lo hizo, en el que dictó auto de



formal prisión en contra de la quejosa María Teresa de Jesús González Hernández.

El tercer concepto de violación, también resulta infundado. En efecto, refiere la quejosa que el auto de término impugnado, es violatorio de lo dispuesto por el artículo 13 de la Constitución Federal, ya que se le pretende juzgar por leyes privativas al carecer el acto reclamado de la debida observancia y adecuación al tipo penal previsto y sancionado por el artículo 306, fracción I del Código Penal, porque pretende juzgarla con base a los tipos penales diferentes entre sí y regulados por artículos diferentes, ya que el fraude genérico está previsto en el artículo 305 y el fraude específico en el artículo 306, fracción I del ordenamiento legal en cita, los cuales mezcló indebidamente para justificar el dictado del auto de formal prisión emitido en su contra, pues contrario a lo que hizo, únicamente debió circunscribirse a justificar y verificar la actualización de los siguientes elementos:

- a) el que obtenga dinero,
- b) el que obtenga valores
- c) el que obtenga cualesquiera otra cosa
- d) ofreciendo encargarse de la defensa
- e) o gestión
- f) a favor de un inculpaado
- g) o de la dirección
- h) o participación en un asunto civil
- i) familiar,
- j) mercantil,
- k) laboral
- l) o administrativo
- m) si no efectúa aquélla
- n) o no realiza este
- o) sea por que no se haga carga legalmente de la misma
- p) o porque renuncie
- q) o abandone el negocio
- r) o la causa
- s) sin un motivo justificado

Elemento que dice no se justificaron a la luz de la confronta de los datos arrojados por la averiguación previa; y al dictar el auto de formal prisión la juez responsable viola el artículo 13 Constitucional, al invadir la competencia del ministerio público y del poder legislativo, al crear un tipo penal inexistente y con ello justificar la motivación del obsequio del auto que se combate.

No le asista razón a la quejosa respecto de las manifestaciones aquí vertidas, ya que el artículo 13, primera parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que nadie puede ser juzgado por leyes privativas, entendiéndose como tales aquellas que están dirigidas a personas en lo particular, con exclusión de las demás, y que después de aplicarse al caso previsto y determinado, pierden su vigencia, ello tomando en consideración que la juez responsable funda el auto de formal prisión emitido en contra de la ahora quejosa, en la fracción I del artículo 306 del Código Penal vigente en la entidad, el cual es de aplicación y observancia general y va dirigido a todos los individuos que se ajusten a lo ahí preceptuado y no en particular a la quejosa, por lo que en tales condiciones no se trata de una ley privativa y mucho menos creada por la juez responsable, y si bien es cierto que para tener por acreditado el cuerpo del delito de fraude específico a que se refiere el numeral antes citado, como en consideración los elementos de fraude genérico contenidos en el artículo 305 de ese mismo ordenamiento penal, no menos cierto resulta como ya se ha puntualizado, en los anteriores conceptos de violación, que todo tipo penal de fraude específico, tiene como base y fundamento los elementos del fraude genérico, por ello no es contrario a derecho, que la juez responsable haya manifestado que la justiciable engañó al sujeto pasivo ofreciéndole encargarse del trámite administrativo correspondiente para tramitarla y obtener una concesión y un juego de placas para que metiera su vehículo de taxi en el sitio de taxis la quebrada de la que dijo ser presidenta, logrando obtener una cantidad de veinte mil pesos y manteniéndolo en el engaño que estaba realizando los trámites, incluso invitó al sujeto pasivo a trabajar con su taxi en ese sitio en lo que salían sus placas, logrando con ello una segunda cantidad de veinte mil peso y posteriormente doce mil pesos más y el original de la factura del vehículo del denunciante, obteniendo con ello un lucro indebido, pues el denunciante le entregó la cantidad total de cincuenta y dos mil pesos para el trámite de su concesión y placas; lo que nunca realizó María Teresa de Jesús González, pues nunca le entregó la concesión ni las placas, ni el dinero, ni tampoco el origina de la factura que le entregó.

Así también como ya antes se ha analizado, no era necesario para la configuración del cuerpo del delito del ilícito de que se trata, que se justificaran todos y cada uno de los elementos ahí previstos, pues el mismo se refiere a varias hipótesis separadas por la disyuntiva "o", lo que implica que basta que se configure cualquiera de ellas para tener por acreditado el cuerpo del delito ahí previsto, lo que en el caso a estudio aconteció, ya que quedó debidamente justificado que la inculpada ofreció encargarse de un trámite administrativo, obteniendo por ello la cantidad total de cincuenta y dos mil pesos sin que haya llevado a cabo trámite alguno sin causa justificada.

Apoya lo anterior, la tesis aislada P. CXXXV/97, publicada en la página 204 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, (Septiembre de 1997), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, que dice:

"IGUALDAD. LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS.- De la interpretación histórica del artículo 13 constitucional, y particularmente del debate que suscitó el mismo precepto de la Constitución de 1957, se desprende que la teleología de tal norma es la de consagrar la plena igualdad ante la ley, eliminando las manifestaciones más evidentes que atentan contra ella, como son las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros; de lo que se sigue que la igualdad que consagra el citado precepto se refiere a un aspecto específico: el de la jurisdicción. Así, el artículo 13 constitucional proscribió la aplicación de "leyes" que no sean generales, abstractas y permanentes; de tribunales distintos a los ordinarios creados por la ley con competencia genérica y jurisdicción diferente para las personas, en función de su situación social".

En el cuarto concepto de violación refiere la quejosa que el auto combatido es violatorio de los preceptos constitucionales invocados dado la anarquía procesal en la que convierte al proceso penal, ya que no obstante haber dejado insubsistente un primera auto constitucional en acatamiento a la ejecutoria de amparo, se abstuvo la responsable de dar

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FERIAZ

cumplimiento a lo expresamente estipulado por el artículo 185 del Código de Procedimientos Penales que determina: "dato el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, el procedimiento se desarrollará en audiencia de pruebas que serán públicas, en dichos autos el juez citará a una primera audiencia de ofrecimiento de pruebas para después de 5 días y antes de 10 días naturales ...", precepto legal que dice la quejosa, dejó de ser observado por la responsable, pues nada mencionó en el nuevo auto de formal prisión que dictó el catorce de agosto del año en curso, pretendiendo que el proceso continué con los vicios de origen emanados de un auto de formal prisión ya revocado por no estar debidamente fundado y motivado.

Resulta infundado el concepto de violación analizado, ello tomando en consideración que en materia penal, muy concretamente tratándose de órdenes de aprehensión y de autos de formal prisión, el amparo que se concede por falta de fundamentación y motivación, o su insuficiencia, no produce el efecto de dejar en libertad al probable responsable. Tampoco de anular actuaciones posteriores; en esos casos el efecto del amparo consiste en que la autoridad responsable deje insubsistente el acto reclamado y con plenitud de jurisdicción dicte una nueva resolución, la cual podrá ser en el mismo sentido de la anterior, purgando los vicios formales que la afectaban, o en sentido diverso, con lo cual queda cumplido el amparo.

De ahí que en la primera de esas hipótesis, esto es, cuando la autoridad responsable dicta un nuevo acto en el mismo sentido del anterior, las irregularidades formales pueden purgarse sin restituir en su libertad al quejoso y sin demérito de las actuaciones posteriores, porque al no estar afectadas por vicios de fondo la orden de aprehensión o la formal prisión, deben producir todos los efectos legales y consecuencias jurídicas a que están destinadas.

Por otro lado, si se dicta una nueva resolución en sentido diverso a la anterior, ello podría dar lugar a la libertad del presunto responsable e invalidaría las actuaciones posteriores; empero, esto no sería consecuencia directa de la concesión del amparo, sino de la nueva resolución del Juez natural, a favor del probable responsable.

Apoya lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia, P.J. 59/96, publicada en la página 74 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, (Octubre de 1996), Novena Época, del rubro y texto siguientes:

"ORDEN DE APREHENSIÓN Y AUTO DE FORMAL PRISIÓN. EFECTOS DEL AMPARO QUE SE CONCEDE POR FALTA O DEFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESAS RESOLUCIONES.- Tratándose de órdenes de aprehensión y de autos de formal prisión, el amparo que se concede por las indicadas irregularidades formales, no produce el efecto de dejar en libertad al probable responsable, ni tampoco el de anular actuaciones posteriores, sino que en estos casos, el efecto del amparo consiste en que la autoridad responsable deje insubsistente el acto reclamado y con plenitud de jurisdicción dicte una nueva resolución, la cual podrá ser en el mismo sentido de la anterior, purgando los vicios formales que la afectaban, o en sentido diverso, con lo cual queda cumplido el amparo. De ahí que en la primera de esas hipótesis las irregularidades formales pueden purgarse sin restituir en su libertad al quejoso y sin demérito de las actuaciones posteriores, porque no estando afectado el fondo de la orden de aprehensión o de la formal prisión, deben producir todos los efectos y consecuencias jurídicas a que están destinadas".

Igualmente, se tiene infundado el quinto concepto de violación ya que en el mismo refiere que el auto de formal prisión dictado en su contra viola sus garantías individuales, al no estar debidamente fundado y motivado porque el juez responsable se abstuvo de realizar una correcta valoración de las pruebas que arroja la averiguación previa, tal y como lo disponen los artículos 120, 121, 123, 254, 255, y 256 del Código de Procedimientos Penales vigente para el Estado de México, debido a que la responsable únicamente valoró y tomó en cuentas las pruebas que le perjudican y no así las que le benefician dentro de las que se encuentra la documental pública consistente en el oficio exhibido por el denunciante el veintiocho de junio de dos mil cuatro, consistente en el formato de solicitud de concesionamiento de servicio público dirigido por el propio denunciante al Secretario de Transporte, dependiente del Gobierno del Estado de México, el cual fue elaborado de manera expresa por José Luis Margall Becerril, en donde manifiesta haber realizado dos solicitudes anteriores para la obtención en el concesionamiento para el servicio público, en su modalidad de taxi, en la cual se aceptó como negativa la no publicación de su nombre en la designación de adjudicatarios que se publica en la Gaceta de Gobierno, con lo cual argumenta la quejosa, acredita que no hubo engaño de su parte, pues independientemente de la negativa que expresó, el denunciante sabía los riesgos que implicaba la solicitud en el concesionamiento por él realizado, esto es, que le fuera negada la concesión, documental que dice debe prevalecer sobre los demás medios probatorios.

Lo anterior es así, porque contrario a lo manifestado por la quejosa, el auto de término constitucional dictado en cumplimiento de la ejecutoria de amparo pronunciada por la suscrita, está debidamente fundada y motivada, tal y como se ha señalado en el estudio de dicha resolución se realizó, pues al efecto la juez instructora señaló con qué elementos tuvo por acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la inculpada, realizando un análisis lógico jurídico de los medios de prueba que le sirvieron para el dictado del auto de formal prisión impugnado, pruebas que valoró en términos de lo establecido por los artículos 254 y 255 de la ley adjetiva penal aplicable al caso que nos ocupa.

Además, si bien es cierto que la documental que refiere la quejosa no fue valorada por la juez responsable, no menos cierto resulta que ello resulta violatorio de garantías, pues con la misma no se desvirtúa el engaño con el que se condujo la inculpada al hacerle creer al denunciante que ella podía tramitar y obtener la concesión y un juego de placas para que él pudiera trabajar como taxista en el sitio del que se ostentó como presidenta, ya que en principio debe decirse que la constancia antes indicada, fue exhibida por el denunciante José Luis Margall Becerril en su comparecencia ante el Agente del Ministerio Público investigador de cinco de septiembre de dos mil cinco (fojas 57 a 62), consistiendo dicha constancia en un formato de solicitud de concesionamiento de servicio público, de la que se desprende que en el dos mil uno y dos mil dos, había realizado dos solicitudes para ese mismo fin; sin embargo, de la misma no se desprende forma alguna de desvirtuar el engaño con el que se condujo la inculpada al ofrecerle a José Luis Margall Becerril tramitar y obtener a su favor una concesión de servicio público, pues el hecho de que con anterioridad el denunciante ya hubiera tratado de obtener una concesión para servicio público, no implica de ninguna manera que María Teresa de Jesús González, no se hubiera acercado a él, para ofrecerle sus servicios, así como para tramitarle y obtener a su favor una concesión y un juego de placas para servicio público, trámite por el que además le solicitó una cantidad de dinero que le fue entregado en las fechas y término que fué, sin que haya realizado por su parte, ningún trámite para obtener la concesión ofrecida.

Así las cosas tenemos que también contrario a lo manifestado por la impetrante, esa



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

constancia aún valorada no era suficiente para restar valor probatorio a las pruebas que tomó en consideración la juez instructora para emitir el auto de formal prisión materia del presente juicio de garantías, pues como se ha dicho con anterioridad, la responsable dejó bien establecido los elementos que integran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la inculpada en el delito de fraude específico, ya que le ofreció al denunciante encargarse del trámite y obtención de una concesión y un juego de placas para servicio público, tramite por el cual además le solicitó inicialmente la cantidad de cuarenta mil pesos, mismo que le fueron entregados en dos exhibiciones y luego le pidió una tercera cantidad consistente en doce mil pesos y el original de su factura, circunstancias que fueron debidamente justificadas por la juez natural, con la denuncia que formuló la persona agraviada, lo que corroboró y administró debidamente con la declaración de los testigos de cargo quienes manifestaron que efectivamente, María Teresa de Jesús González, se ofreció a realizar ese trámite a José Luis Margalli, pidiéndole la cantidad de cuarenta mil pesos, siendo que el denunciante le entregó veinte mil pesos el cuatro de noviembre de dos mil tres y la segunda el quince de febrero de dos mil cuatro, además que le solicitó una tercera cantidad por doce mil pesos para realizar el trámite de digitalización del vehículo, así como el original de su factura, siendo que además existen en autos dos recibos que la propia inculpada expidió al denunciante, el primero de fecha cuatro de noviembre de dos mil tres, en el que se hace constar que recibió de José Luis Margalli Becerril, la cantidad de veinte mil pesos, por concepto de venta de un lugar en el sitio La quebrada (foja 58) y el segundo de siete de junio de dos mil cuatro, en el que recibió el original de la factura V-28529, documentales que corroboran lo manifestado por el denunciante en el sentido de las cantidades que le fueron entregadas a María Teresa de Jesús, con motivo del trámite administrativo que estaba llevando a cabo, así como la entrega de su factura original para la tramitación de la digitalización de su vehículo, además de los recibos que por concepto de mantenimiento, estuvo pagando el denunciante en el sitio de taxis la quebrada, durante el tiempo que laboró en el mismo como "tolerado" (foja 59), así como copias del padrón vehicular de sitio de referencia en el que se desprende que aparece el nombre de José Luis Margalli Becerril (foja 74), probanzas que indudablemente tienen mayor valor probatorio para justificar al cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la inculpada en el delito de fraude, que la constancia a que ella hace referencia.

Sin que obste tampoco a lo anterior, que la quejosa refiere que el denunciante en la solicitud de amparo, aceptó como negativa la no publicación de su nombre en la designación de adjudicatarios que se publique en la Gaceta del Gobierno, por lo que sabía los riesgos que corría, sin embargo, del formato de solicitud de concesionamiento de servicio público se desprende claramente que el trámite y expedición de ese documento es gratuito y por el contrario, la inculpada le hizo creer que era por la cantidad que le solicitó y que se le entregó, obtendría la concesión de servicio público.

Finalmente, el sexto concepto de violación, igualmente deviene infundado.

En efecto, señala la quejosa que la responsable dejó de valorar lo manifestado por el denunciante y los testigos de cargo en sus declaraciones rendidas ante el ministerio público investigador, de las que advirtió que el denunciante manifestó haber prestado el servicio público de taxista con un automóvil particular, lo que le generó múltiple ingresos económicos al explotar dicho servicio de manera irregular durante más de un año, a razón de quinientos pesos diarios, por lo que no existió un detrimento patrimonial que afectara su peculio o el de su familia, lo que también desprende de los documentos que obran en la causa penal 84/2006, donde consta la cooperación del denunciante por concepto de pago de telefonista, teléfono y gasto del sitio, documentos que refiere no fueron debidamente valorados, por de ellos de desprende una clara contradicción con lo manifestado por el propio denunciante y los testigos de cargo, refiriendo nuevamente que la responsable únicamente valoró las pruebas que le perjudican y no las que le benefician, y que en términos de los artículos 254 y 255 del Código de Procedimientos Penales vigente, esas documentales tienen mayor eficacia probatoria que la vertida por los testigos de cargo, quienes se condujeron con mendacidad, además que estaban aleccionados.

Los anteriores argumentos, se insiste son infundados por tratarse de meras apreciaciones subjetivas de la imputante de garantías, ya que contrario a lo manifestado por ella, la juez de la causa sí valoró debidamente los documentos que refiere y que fueron exhibidos por el propio denunciante para acreditar que efectivamente estuvo trabajando en el sitio de taxis la quebrada del que la inculpada se dijo ser presidenta, y ello fue debido a la invitación que la misma le hizo en tanto le tramitaba y obtenía su concesión y un juego de placas, pagando durante ese tiempo que laboró ahí una cantidad en concepto de mantenimiento, lo que de ninguna manera desvirtúa el detrimento patrimonial que sufrió el denunciante, pues fue precisamente a raíz de la invitación que le hizo para laborar en ese sitio donde ella se benefició, que logró obtener del denunciante una segunda cantidad por veinte mil pesos, siendo la cantidad total que le entregó a la inculpada la de cincuenta y dos mil pesos y el original de la factura de su vehículo a cambio de que ella le tramitara y obtuviera una concesión y un juego de placas para prestar el servicio público en su modalidad de taxista, sin que tampoco como lo refiere, esa documental tenga mayor eficacia que la denuncia presentada por José Luis Margalli Becerril, ni la declaración de los testigos de cargo, ni las demás probanzas valoradas y analizadas por la responsable, ya que con la misma se justifica el engaño de que fue víctima el denunciante al hacerle creer que se estaba tramitando su concesión y obtener a cambio una cantidad de dinero para seguir con el trámite de esa concesión, sin que en realidad hubiera hecho trámite alguno.

Así las cosas, al no resultar violatorio de garantías el auto de término constitucional impugnado, y resultar infundados los conceptos de violación, alegados, lo procedente es negar el amparo y la protección de la justicia federal a la quejosa María Teresa de Jesús González Hernández.

Máxime que contrario a lo manifestado por el recurrente, para el dictado de un auto de formal prisión, no se requiere prueba plena de la probable responsabilidad del inculpada, sino que basta con que los datos arrojados por la indagatoria, sean los suficientes para justificar el cuerpo del ilícito y hacer en esa etapa procesal, probable la responsabilidad del acusado.

Sobre el particular, resulta aplicable la jurisprudencia número 440, publicada en la página 257, Tomo y Apéndice en consulta, del texto:

"AUTO DE FORMAL PRISIÓN. PARA DICTARLO NO SE REQUIERE PRUEBA PLENA DE RESPONSABILIDAD.- Al disponer el artículo 38 constitucional, que todo auto de formal prisión debe contener el delito que se imputa al acusado, los elementos que lo constituyen, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado, se refiere que para motivar tal auto privativo de la libertad, no se exige que se tengan pruebas completamente claras que establezcan de modo indudable la culpabilidad del inculpada, sino únicamente, como ya se dijo, que los datos arrojados por la

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

indagatoria, sean los suficientes para justificar el cuerpo del ilícito y hacer en esa etapa procesal, probable la responsabilidad del acusado".

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además, en los artículos 76 a 78 y 192 de la Ley de Amparo, se:

RESUELVE:

PRIMERO.- Se sobresee en el presente juicio de amparo 980/2006, promovido por María Teresa de Jesús González Hernández, por derecho propio, contra actos del Director del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Cuautitlán, Estado de México; Subprocurador Regional de Cuautitlán Izcalli, Estado de México; Procurador General de Justicia del Estado de México; Delegado Regional de Aprehenisiones con sede en Tlalnepantla, Estado de México; y, Jefe de la Policía Ministerial Adscrito al Grupo Tres de Aprehenisiones con sede en Cuautitlán Izcalli, México, en los términos ordenados en el considerando segundo de la presente resolución.

SEGUNDO.- La Justicia de la Unión no ampara ni protege a María Teresa de Jesús González Hernández, por derecho propio contra actos que reclamó de la Juez Cuarto Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Cuautitlán, México, que hicieron consistir en el auto de formal prisión emitido en su contra el catorce de agosto de dos mil seis, dentro de los autos de la causa penal 84/06, por el delito de fraude específico en agravio de José Luis Margalit Becerril, en los términos ordenados en el considerando último de este fallo.

Notifíquese personalmente a la quejosa en el domicilio ubicado en Privada Morelos número 16, colonia Unidad Morelos, en Naucalpan, Estado de México.

Lo resolvió y firma la Licenciada Lourdes Minerva Cifuentes Bazán, Juez Segundo de Distrito en el Estado de México, hasta el día de hoy veintitrés de octubre de dos mil seis, fecha en que lo permitieron las labores del juzgado, ante la Secretaría que autoriza y da fe, licenciada María del Rosario Ortiz Velázquez. Doy fe.-

ANEXO (CUADROS DEL CONTROL DEL PODER)

CUADRO DE CLASIFICACIÓN DEL CONTROL DEL PODER.

La finalidad es común; la diversidad de los medios de control radica precisamente en atender la adecuación de los actos de los órganos de la Norma Jurídica que limita para evitar la Comisión de abusos.

ESTRUCTURA DEL CONTROL

- * Institución de una pluralidad estructural y en la división de funciones.
- * Establecimiento de limitaciones subsidiaria al ejercicio del poder político.
- * Sistemas de control que verifiquen la vigencia de éstos (realización conjunta de determinadas funciones, la posibilidad de impedir la actuación de otros órganos estatales.
- * Impedir la actuación de otros órganos estatales.
- * Establecimiento de sanciones.
- * Sistema de responsabilidad.

CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE CONTROL

OBJETIVO

Norma jurídica.
Actos de gobierno.
Actos de administración pública.
Actos de los órganos depositarios de determinadas
Funciones del poder.

Legislativo.

Judicial.

SUBJETIVO

Respecto de los sujetos o individuos depositarios del poder.

TEMPORALIDAD

Preventivo.- Se verifica antes de la realización del Acto (por regla general es ejercido por un organismo Judicial, o bien, por uno que tenga a su cargo)

Completar cierta función , sancionarla o también puede Ser realizada por el Legislativo antes de la emisión O reforma de una Norma (a través de cánones u órganos internos del control).

Posterior.- Se ejecuta cuando el acto se encuentra Consumado.

Su finalidad es remediar el conflicto suscitado por el Ejercicio excesivo de facultados.

**CONTINUACIÓN
DE LA
CLASIFICACIÓN
DE LOS MEDIOS
DE CONTROL**

TEMPORALIDAD

El control posterior se soporta en la circulación
De los efectos que causan perjuicio, o en su defecto
Mediante la reparación del daño.

Los derechos pueden ser parciales o la derogación de
La ley . (Tribunales constitucionales)
(España, Alemania o Italia).

Cualidades.- Supervisión y verificación de límites
Tiene una cualidad adicional que consiste en
Remediar el acto .
Se ejerce por vía de acción. (A petición del
Perjudicado).

ES UN CONTROL JURÍDICO.

Control posterior a solicitud de los
gobernados, emitiendo forzosamente una
resolución que contemple una sanción en vía
de consecuencia jurídica que repercute en dos
momentos:

- a) Respetto de la autoridad, título de
responsabilidad.
- b) Respetto del gobernado, como
Reparación.

**CLASIFICACIÓN DEL CONTROL
DEL PODER A PARTIR DE SU
CONFORMIDAD CON EL ORDEN
JURÍDICO ESTABLECIDO.
(BASADO EN LA TEORÍA
DE JEHIMEK)**

**1) CONTROLES GENERALES
Y DIFUSOS.**

- Aquellos que no están institucionalizados y por ello corresponden a las Limitaciones no institucionales como la Prensa o la opinión pública.
- Límites y controles extra sistemáticos no regulados ni controlables.

INSTITUCIONALIZADO = JURIDIFICADO.

**2) CONTROLES
INSTITUCIONALIZADOS**

A) Jurídicos.

Control de carácter objetivado, se efectúa acorde con razones jurídicas por un órgano independiente en su actuación y función de control e imparcial.

Es objetivado en virtud de que se refiere a acciones preestablecidas que no son susceptibles de modificarse por quienes las ejerce.

“En teoría” las resoluciones emitidas no pueden ser arbitrarias, pues están sujetas a esas normas.

B) Políticos.

Son de carácter subjetivo y de ejercicio voluntario, Se encuentra a cargo de superiores jerárquicos, o de Autoridad superior.

**CRITERIO DE CLASIFICACIÓN
DE LOEWENSTEIN.
ACORDE A SU ÁMBITO DE
ACTUACIÓN EN CONTROLES
VERTICALES Y HORIZONTALES.**

CONTROL VERTICAL

Son modos de acción entre los Poderes instituidos y la sociedad, Federalismo, garantías individuales, pluralismo, etc. Se dan cuando la sociedad se enfrenta al Estado.

CONTROL HORIZONTAL
*Operan dentro del aparato
Estatal*

**CONTROLES
INTRA-ORGÁNICOS**

Son controles internos que se articulan dentro del Órgano mismo.

**CONTROLES
INTER-ORGÁNICOS.**

Funcionan entre los distintos órganos estatales de manera recíproca y a través de la cooperación. Se evita la confrontación de facultades y el bloqueo de la actuación Entre Poderes.

CONTROLES INTER-ORGÁNICOS
SISTEMA POLÍTICO DE TIPO
DEMOCRÁTICO, SEGÚN
LOWESTEIN.

- A) Del Ejecutivo al Legislativo.
- B) Del Legislativo al Ejecutivo.
- C) Del Judicial hacia el Legislativo y Ejecutivo.
- D) El Electorado hacia los tres Poderes.
(En el caso de México, el Poder Judicial no puede ser controlado por el Electorado, debido a que sus miembros no son electos por el pueblo).

Los diversos tipos de control son complementarios y se debe observar que el Control no sólo debe garantizar la vigencia de las limitaciones del Poder, sino que también debe permitir el cumplimiento de las tareas del Estado; mediante el establecimiento de sistemas para salvaguardar de manera racional ese tipo de bloqueos, cuando son arbitrarios.

- * Recurso Vs Leyes.
- * Operación sin límites materiales.
- * Control sin vinculación a la aplicación de la norma.
- * La legitimación, generalmente es objetiva.
- * La impugnación directa no requiere ningún tipo de relación subjetiva entre los legitimados y la norma, ya que se atacan VICIOS FORMALES MATERIALES, derivados del proceso de creación de la norma.

ANEXO (VOTO DE MINORÍA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/200)

**VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS SEÑORES
MINISTROS JUAN DÍAZ ROMERO, JOSÉ VICENTE
AGUINACO ALEMÁN, HUMBERTO ROMAN PALACIOS Y
JUAN N. SILVA MEZA, EN LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 16/2000, PROMOVIDA POR EL
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CÓRDOBA, ESTADO DE
VERACRUZ, FALLADO EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL
DÍA NUEVE DE MAYO DE DOS MIL DOS, BAJO LA PONENCIA
DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE
ANGUIANO.**

La controversia constitucional citada al rubro fue promovida por el Presidente Municipal y el Síndico Único del Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, en contra del Gobernador, Secretario General de Gobierno, Congreso Local y Ayuntamientos que votaron a favor de la reforma impugnada y de la Diputación Permanente de la Legislatura, todos ellos del Estado de Veracruz, señalando como acto reclamado la "Ley número 53", mediante la cual se reformó la Constitución de ese Estado, cuyo decreto de expedición fue publicado el trece de febrero de dos mil en la Gaceta Oficial correspondiente.

Entre los conceptos de invalidez que formuló la promovente, destaca el que se hizo consistir en que el "juicio de protección de derechos humanos" regulado en el artículo 4º, párrafo tercero, de la Constitución de Veracruz y la creación de una Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, establecida en el artículo 64, fracción I, invaden la competencia atribuida a los

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

tribunales federales en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues a ellos corresponde la protección de las garantías individuales y, en general, el cumplimiento de la Constitución y de todo el orden jurídico.

En la sentencia de la mayoría se considera, en esencia, sobre el particular, que la reforma que se impugna mediante la cual se introduce el juicio de protección de derechos humanos, en cuanto se limita a salvaguardar la normatividad local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del Estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, no implica invasión de las atribuciones que expresamente se reservan a los tribunales federales, al representar una manifestación de la autonomía y soberanía estatales, de conformidad con los artículos 39, 40, 41, párrafo primero y 116, fracción III, de la Constitución Federal, además de que dicho control local difiere del juicio de amparo, toda vez que en aquél se protegen los derechos humanos incluso los que se reserve el pueblo veracruzano e impone sanciones sui generis que no comparte el mecanismo federal.

Los que suscribimos el presente voto particular, disentimos del criterio mayoritario exclusivamente en lo que respecta al establecimiento del "juicio de protección de derechos humanos", por considerar que con ello el Poder Reformador del Estado de Veracruz invade la esfera de competencia federal, específicamente del Poder Judicial de la Federación.

En primer lugar, se advierte que el citado juicio de protección de derechos humanos tiene por objeto la protección y salvaguarda de los derechos humanos a que se refiere el Capítulo II de la propia Constitución del Estado de Veracruz, que comprende los artículos 4º al 9º, y que a la letra dicen:

**CAPÍTULO II
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

“Artículo 4. La libertad del hombre no tiene más límite que la prohibición de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la ley.

Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado.

Las autoridades del Estado, en su correspondiente esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos; la violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de la ley.

Está prohibida la pena de muerte.”

“Artículo 5. El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley.

El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal. El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las

diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación.”

“Artículo 6. Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad.”

“Artículo 7. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles. La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo.”

“Artículo 8. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado. Las autoridades desarrollarán planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental.

Las personas serán igualmente responsables en la preservación, restauración y equilibrio del ambiente, disponiendo para tal efecto del ejercicio de la acción popular ante la autoridad competente, para que atienda la problemática relativa a esta materia.”

“Artículo 9. La propiedad y la posesión tendrán las modalidades y limitaciones señaladas por la Constitución Federal y la Ley.”

Como deriva de los numerales transcritos, los derechos humanos son el objeto de protección del medio de impugnación introducido en la reforma impugnada, en tanto que en términos del artículo 64, fracción I, de la Constitución Local, se establece que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, tendrá como competencia, entre otras, conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes del Congreso o del Gobernador del Estado, así como de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del propio Estado.

Ahora bien, el análisis minucioso de los derechos humanos contenidos en los numerales transcritos, revela que los artículos 4º a 9º de la Constitución del Estado de Veracruz contienen derechos fundamentales que corresponden a ciertas garantías individuales contenidas en la Constitución General de la

**Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA**

República, según se evidencia a través del cuadro comparativo que en seguida se formula:

GARANTÍA RECONOCIDA POR LA CONSTITUCIÓN DE VERACRUZ.	ARTÍCULO CORRELATIVO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.
<p>La libertad del hombre no tiene más límite que la protección de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por la autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la Ley. Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las Leyes Federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado. Las autoridades del Estado en su correspondiente esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta</p>	<p>Todo individuo gozará de las garantías constitucionales, las que no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos que la Constitución establece... (art. 1º). — ...Nadie podrá ser privado de la vida, 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...(art 14).--- 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</p>

**Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA**

<p>Constitución, así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos; la violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño en términos de la Ley. Queda prohibida la pena de muerte. (art. 4º)</p>	<p>procedimiento... (art. 16).--- ...Las Leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la Plena ejecución de sus resoluciones... (art. 17, tercer párrafo).--- ...Queda prohibida la pena de muerte por delitos políticos y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiaro, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves de orden militar (art. 22, quinto párrafo)</p>
<p>El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización</p>	<p>...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que</p>

**Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA**

<p>social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la Ley. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la Ley. El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.</p>	<p>atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (art. 1º, párrafo tercero).</p> <p>...La Nación Mexicana es única e indivisible.</p> <p>La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para</p>
<p>El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y</p>	<p>determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</p> <p>Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen</p>

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

<p>sustentable; y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación (art 5°).</p>	<p>una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.</p> <p>El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.</p> <p>A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía</p>
--	---

	<p>para:</p> <p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p> <p>II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.</p> <p>III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en</p>
--	---

	<p>un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.</p> <p>IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.</p> <p>V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.</p> <p>VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos</p>
--	--

efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y

defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con

	<p>ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p>I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.</p> <p>II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación</p>
--	--

básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación,

	<p>mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.</p> <p>V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p> <p>VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de</p>
--	--

	<p>comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.</p> <p>VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.</p> <p>VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las</p>
--	---

	<p>mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos, y promover la difusión de sus culturas.</p> <p>IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas</p>
--	---

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

	<p>y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.</p> <p>Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley (art.2º).</p>
<p>Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad (art. 6).</p>	<p>En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los</p>

	<p>derechos y libertades de las personas (art.1º)... El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia . Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos....(art. 4º). A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad (art 5º)... La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque</p>
--	--

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

	<p>algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado (art. 6º). Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia (art. 7º).-- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito (art. 9º)...-- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes (art. 11).</p>
<p>Artículo 7. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.</p>	<p>Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.</p>

<p>La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo (art. 7º)</p>	<p>A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario (art. 8º).</p>
<p>Artículo 8. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado. Las autoridades desarrollarán planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental.</p> <p>Las personas serán igualmente responsables en la preservación, restauración y equilibrio del ambiente, disponiendo para tal efecto del ejercicio de la acción popular ante la autoridad competente, para que atienda la</p>	<p>Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (art. 4º).</p>

<p>problemática relativa a esta materia (art. 8).</p>	
<p>Artículo 9. La propiedad y la posesión tendrán las modalidades y limitaciones señaladas por la Constitución Federal y la Ley (art 9º).</p>	<p>La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p>La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el</p>

	desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana... (art. 27, párrafos primero y segundo).
--	---

Como puede verificarse, la simple comparación efectuada entre los mencionados artículos de la Constitución de Veracruz con los preceptos citados de la Constitución Federal, permite llegar a la conclusión de que aquellos acogen, en esencia, los mismos derechos subjetivos que ésta, o bien, que se hayan inmersos en los conceptos que establecen los preceptos federales, ya sea que se interpreten literalmente o a través del desarrollo doctrinario y jurisprudencial; lo único que queda en la obscuridad, son los derechos "que se reserve el pueblo de Veracruz", reserva que, por sí sola, ya amerita discreción de esta Suprema Corte para no reconocer la constitucionalidad "en blanco" de esa parte que se desconoce.

Fuera de esta última consideración, se reitera que los derechos mencionados en los artículos 4º a 9º de la Constitución de Veracruz, son esencialmente los mismos que establece la Constitución Federal, sólo que en vez de llamarlos "garantías individuales", los denominan "derechos humanos".

Ahora bien, los firmantes de este voto de minoría consideran constitucionalmente correcto y hasta loable que una Constitución estatal como la de Veracruz que se examina, acoja o reitere las

garantías individuales que establece la Constitución Federal, o bien, que pudiera superarlas y sobrepasarlas o ampliarlas, en virtud de que los derechos públicos subjetivos que ésta consagra son, en realidad, el status mínimo del hombre que las autoridades deben respetar.

Lo único que esta minoría considera inconstitucional es el establecimiento del "juicio de protección de derechos humanos" que se anuncia en los artículos transcritos y se complementa en los artículos 56, fracción I y II y 64, fracción I de la Constitución reclamada, que establecen:

"Artículo 56.- El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella;

"II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente

"Artículo 64.- Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

“I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

“a) El Congreso del Estado;

“b) El Gobernador del Estado; y

“c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal, y de los organismos autónomos del Estado.”

A la vez, el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, concreta la competencia de la Sala Constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 45.- La Sala Constitucional tendrá competencia para: I.- Conocer y resolver en los términos de esta ley y de las leyes del Estado, del Juicio de Protección de derechos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

a).- El Congreso del Estado;

b).- El Gobernador del Estado; y

c).- Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del Estado;

II.- Conocer y resolver en instancia única de las impugnaciones planteadas contras las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento, que dicten los jueces con motivo del desistimiento de la acción que formule el Ministerio Público;

III.- Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal Superior de Justicia;

IV.- Dar respuesta fundada y motiva a las peticiones formuladas por las demás Salas. Tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales en los términos que disponga la ley teniendo la facultad de desechar de plano las peticiones cuando se advierta de manera manifiesta que no tiene trascendencia en el proceso. Los particulares no podrán hacer uso de esta facultad; y

V.- Conocer de los demás asuntos que expresamente establezca la Constitución local. Esta ley y las leyes del Estado.

La institución de dicho juicio es inconstitucional porque con él y, obviamente, con el establecimiento del órgano y procedimiento correspondientes, el Poder Reformador del Estado de Veracruz invade la esfera de competencia del Poder Judicial de la Federación, que es a quien corresponde proteger, a través del juicio de amparo, las garantías individuales de los gobernados ante su transgresión por parte de leyes y actos de todo tipo de autoridades, sean federales, estatales o municipales. El cambio de denominación, "derechos humanos" en vez de "garantías individuales", no remedia ni justifica la invasión.

En efecto, el precepto clave para dirimir las controversias sobre invasión de esferas entre Federación y Estado, es el 124 de la Constitución Federal, que establece:

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Si, conforme a esta disposición, en principio, se reservan a los Estados las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, ha de considerarse que cuando las normas constitucionales señalan expresamente ciertas atribuciones a los órganos de la Federación, éstas no corresponden a los Estados,

esto, también en principio, porque como se hará notar más adelante, en algunos casos la Constitución otorga similares facultades de manera expresa a ambos niveles, equilibradamente.

Pues bien, de los artículos de la Constitución Federal que establecen la competencia del Poder Judicial Federal, cabe destacar los artículos 103 y 107, que dicen lo siguiente:

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

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

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

Art. 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 de 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, y

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.

XVIII.- (DEROGADA, D.O. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993)

Por otro lado, de las disposiciones, constitucionales que señalan la esfera de competencia del Poder Judicial de los Estados, es preponderante el artículo 116, fracción III, que establece:

" Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

El cotejo de las normas transcritas permite considerar que al Poder Judicial de la Federación le corresponde proteger las garantías individuales por señalamiento expreso del artículo 103, que dice: *"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite... Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales"*, como especifica la fracción I, protección que también comprenden, indirectamente, las fracciones II y III.

Podría pensarse que como la fracción III del artículo 116 señala que *"El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas"*, implícitamente los autoriza para que al respecto tomen cualquier determinación o establezcan cualquier tipo de juicio, inclusive algunos que proteja las garantías individuales (aunque las llamen con otro nombre), pero tal consideración sería inaceptable porque ello implicaría desconocer la reserva expresa que al Poder Judicial Federal hacen los artículos 103 y 107, como ya se dijo, independientemente de las prohibiciones que a los Estados establecen los artículos 117 y 118 de la propia Constitución.

Hay veces que la Constitución otorga similares instituciones a la Federación y a los Estados; en tal situación se encuentra el artículo 73, fracción XXIX-H, que dispone:

"ART. 73.- El Congreso tiene facultad:

"...XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;..."

El numeral citado establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan tribunales de lo contencioso administrativo en materia federal pero tiene su correspondencia expresa en las administraciones locales.

Efectivamente, el texto del mencionado artículo 73, fracción XXIX-H se encuentra correlacionado con el artículo 116, fracción V, de la misma Constitución, que faculta a los Estados para "...instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares...", de donde se infiere que cuando el Poder Reformador Federal tiene la intención de autorizar que los Estados adopten, a nivel local, instituciones similares a las que establece en el ámbito federal, así lo dice expresamente, por lo que es muy significativo que no haya establecido un sistema de correspondencia similar al de los tribunales de lo contencioso administrativo tratándose del control

de la constitucionalidad por vía judicial de las garantías individuales, sino que dicho control indirecto lo reserva al Poder Judicial de la Federación.

Donde con mas claridad se ve la inconstitucionalidad del juicio de protección de los derechos humanos que establece la Constitución impugnada, es en la parte que otorga competencia a la "Sala Constitucional" para pronunciarse, a través de dicho juicio, sobre que una ley local es contraria o acorde a la Constitución de Veracruz por violación a los derechos humanos, en virtud de que la declaración sobre la constitucionalidad de una ley por tal motivo sólo comprende al Poder Judicial de la Federación.

La cuestión de si una ley, federal o local, es contraria o no a la Constitución Federal por violación a las garantías individuales (que la constitución impugnada llama derechos humanos), es de interés fundamental para la República, porque de su resolución dependerá que la ley se integre al orden jurídico que es propio de un Estado de derecho, o sea rechazada por vía jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sólo ésta puede, en virtud de las normas constitucionales que le dan competencia y que organizan y ordenan el juicio de amparo contra leyes, dar unidad, congruencia y seguridad al orden jurídico a nivel nacional, en vez de perder todas estas características en tantas parcelas interpretativas como Estados vayan adoptando las reformas que se examinan.

La reserva expresa al Poder Judicial de la Federación de la defensa de las garantías individuales a través del juicio de amparo y especialmente del amparo contra leyes, data del siglo XIX y así se ha mantenido hasta la actualidad, sin que jamás se haya otorgado similar atribución a los Poderes Judiciales de los Estados.

Efectivamente, los artículos 22 y 25 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el dieciocho de mayo de mil ochocientos cuarenta y siete, establecían lo siguiente:

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

Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin haber ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Respecto de la competencia de los Tribunales de la Federación para amparar a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos conferidos por la Constitución y las leyes locales, cobra relevancia la intervención de Mariano Otero, de la que se destaca lo siguiente:

...Expuesto así cuanto me parece necesario variar en la Constitución, es preciso ocuparse de otro punto interesantísimo omitido en ella, o por lo menos tratado muy ligeramente. ¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los estados?

Y una vez conocidos estos límites, ¿Cuáles son los mejores medios de precaver las recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los estados, ni éstos disuelvan la unión, desconociendo o usurpando facultades? Ninguna otra cosa, señor, me parece hoy mas urgente que ésta, porque el mal lo tenemos delante, y es un mal tan grave, que amenaza de muerte las instituciones. En un tiempo vimos al Congreso general convertido en árbitro de los partidos de los estados decidir las cuestiones más importantes de su administración interior, y ahora apenas restablecida la Federación vemos ya síntomas de la disolución, por el extremo contrario. Algunas legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso; otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ninguna

general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes: un estado anunció que iba a reasumir la soberanía de que se había desprendido: con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una Federación dentro de otra; se nos acaba de dar cuenta con la ley por la cual un estado durante ciertas circunstancias confería el poder de toda la unión y los diputados de esa coalición, y quizá se meditan ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios. Con tales principios, la Federación es irrealizable, es un absurdo, y por eso los que la hemos sostenido constantemente, los que vemos cifradas en ella las esperanzas de nuestro país. Levantamos la voz para advertir el peligro Y, a la vista de él, ¿todavía habrá quien sostenga que no es urgente expedir la Constitución? ¿O qué podemos aguardar para ello el desenlace de una guerra tan larga como la que sostenemos? ¿O bien qué habremos cumplido con publicar aislada y sin reformas una Constitución que no tiene en sí remedio alguno para este mal, y que tal vez por esto otra vez ya sucumbió, cediendo a la fuerza de algunos elementos de destrucción incomparablemente menos potente? No: estos hechos son una demostración palmaria de la imprescindible necesidad en que estamos de fijar la suerte de nuestro país, de decretar las reformas, cualquiera que sean los peligros, en tanto que

tengamos posibilidad física para hacerlo... Y este deber, es tanto más sagrado, cuanto son más obvios los medios de cumplirlo; porque a decir verdad, esos síntomas funestos de disolución que ya se advierten, sólo han podido aparecer porque se olvidan los verdaderos principios que debían ser generalmente conocidos. El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que los poderes de la unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Más por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que ninguno de los estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la unión, ya que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce. Hechas estas declaraciones, sólo quedan por establecer los medios de hacerlas efectivas, y para esto es

necesario distinguir los abusos que puedan cometerse, según que ello afecten los derechos de las personas, o las facultades de los poderes públicos.

Posteriormente en el Congreso Constituyente de mil novecientos dieciséis, se advierte que al debatirse el texto de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, se dijo sobre el particular, lo que a continuación se cita de manera sumaria:

“Artículo 103.- ... Es necesario que los ciudadanos de los estados, que lo son de la República, encuentren amparo en la autoridad federal contra las autoridades de los mismos estados cuando atropellen las garantías individuales o violen la Constitución.

El artículo, cuando más será susceptible de más claridad en la redacción, pero en la sustancia merece la aprobación de los demócratas que anhelan la paz y el orden en la República.

El señor Aranda asienta que, donde distintas soberanías se mueven cada una en su esfera, es inevitable que ocurran choques y colisiones, y que la Constitución debe proveer de remedio a ese mal. Para ello se necesita un poder regulador, que no será el Congreso, porque no puede ser imparcial tratándose de sus propios actos, que no puede ser el Ejecutivo, sin sobreponerse al Congreso. Antes el Senado desempeñaba en parte este papel, y en la

práctica se vieron todos los inconvenientes de tal disposición. El Poder Judicial no merece las increpaciones que se le han hecho. Ha sido, por el contrario, el más digno, el más respetable, y en la naturaleza de sus funciones cabe muy bien el ministerio que la comisión le encomienda.

Se ha dicho, como una gran razón en contra del artículo, que las Repúblicas antiguas abandonaron la idea de todo poder conservador; pero se olvida que aquellas Repúblicas no eran federativas y que, siéndolo la nuestra, necesita distinto mecanismo en su organización constitucional..."

... "Este precepto se presentó como artículo 106 del Proyecto de Constitución de el primer jefe Venustiano Carranza.

En la 52ª sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, se dio lectura al siguiente dictamen:

"Ciudadanos diputados: Habiendo presentado a la aprobación de esta honorable asamblea, en dictamen anterior, los artículos 94 al 102, inclusive, que se refieren a la organización del Poder Judicial de la Federación, vamos ahora a ocuparnos de los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 del proyecto presentado por el ciudadano primer jefe.

"El artículo 103 fija la competencia de los Tribunales de la Federación, según las mismas nociones que inspiraron la organización de ese

poder en la Constitución de 1857, y que consisten, principalmente, en que sea un poder de carácter federal netamente, es decir, que resuelva los conflictos entre las entidades federales o entre éstas y la Federación, y que conozca de algunos asuntos que por su naturaleza misma tiene relación con la Federación, por tocar en algo a las relaciones diplomáticas de la nación mexicana con los demás países, o bien que no pueden localizarse en un estado, como son la del derecho marítimo. Finalmente, se atribuye al tribunal federal, como en la Constitución de 1857, el amparo de los individuos habitantes de la República, contra las vejaciones de que pueden ser objeto en aquellos derechos que reconoce la sección I del título 1 de la Constitución, bajo el nombre de garantías individuales...

Artículo 107.- C. González Alberto M:

"... El señor licenciado Medina, como único argumento, dice que no hay que atacar la soberanía de los Estados por el hecho de que la Corte vaya a dar el conocimiento del amparo cuando se violan las garantías individuales en un juicio civil o penal. Voy a explicar cómo no se ataca la soberanía de los Estados de la que soy tan celoso y que he defendido y defenderé a todo trance, por el hecho de que un tribunal netamente constitucional, venga a decir si en los Estados se han violado las garantías que todo mexicano debe tener, y todo

individuo, en el país, desde el momento que pisa su territorio. La soberanía de los Estados establece esa idea que nos ha explicado brillantemente el señor licenciado Medina en una sesión anterior, que todos sentimos y pensamos, que todos comprendemos, que sabemos de una manera perfecta que es limitada, porque esta soberanía en los Estados, además de que la palabra no es absoluta, en los Estados lo es mucho menos, porque sólo es relativa. Tratándose de la Federación, por lo que toca a la idea, aun cuando no puede negarse que, en el régimen interior, el Estado tiene derecho para ejercitar todos los actos que emanen de esa soberanía, está limitado ante la soberanía de otro Estado y ante la soberanía general de la Nación. El principio de que el derecho de un hombre no tiene más límites que el principio de los derechos de otro, es el mismo principio que debemos aplicar en la soberanía de los Estados. La soberanía de un estado termina donde comienza la de la Federación. Si pues, esta palabra soberanía relativa abraza el ejercicio de la libertad en todas sus manifestaciones, pero un ejercicio puro, un ejercicio bien entendido, no vamos a creer que se ataca a la soberanía del estado cuando el Tribunal Superior, la Corte Suprema de Justicia diga que se ha violado la garantía individual en un juicio civil o en un juicio penal, la garantía individual, o sea el derecho del hombre, que es la base de todos los

derechos, de su libertad civil y de todas las demás manifestaciones de esa libertad es el punto verdaderamente delicado y sagrado que debe cuidarse en todos los estados y en toda la Federación; ése es uno de los cuidados que los poderes federales deben tener: la libertad del hombre en todo territorio de la República. Si pues esa libertad que debe cuidarse tan generalmente, de una manera tan amplia y vigorosa, es atacada en cualquier rincón de la República, hasta allí debe ir la Federación para dar resguardo a la garantía que se ha sentido hollada. Esto nunca ha sido atacar la garantía de un Estado, ha sido prestigiar esa soberanía, darle vida y vigor y entender así cómo puede ejercitarse la libertad civil en aquel mismo Estado...

El C. Truchuelo:

“El ataque que se hace, en cuanto a que vulnera la soberanía de los Estados, señores, es la cosa más absurda; lejos de vulnerar la soberanía de los estados, el amparo es una institución ligada únicamente con nuestro sistema político; donde se hace sentir, donde se palpa su eficacia es donde se aplica el recurso de amparo. Las leyes constitucionales forman el gran pacto que une a todos los Estados y, por consiguiente, todas las leyes de las entidades federativas no pueden dictarse sino de acuerdo con esos principios constitucionales. Si los estados se apartan de esta

regla fundamental, que es lo que constituye nuestra carta magna, todas las leyes y resoluciones que verdaderamente son contrarias al espíritu de unidad que debe reinar en la República, son destruidos directamente por medio del amparo concedido en casos concretos. Los actos atentatorios contra las garantías individuales deben ser reclamados por la vía del amparo; la ley es clara; no se va a atacar la ley de los estados por más mala que sea; se ataca el acto concreto. La justicia federal ampara y protege al ciudadano cuyas garantías individuales han sido conculcadas. Si una ley o un acto de una autoridad viene a conculcar una garantía constitucional, entonces se acude al amparo dirigiéndose, según el caso al juez de Distrito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que está velando siempre por el respeto de los principios constitucionales para que nadie altere los preceptos de nuestra Carta Magna o intente establecer una jurisprudencia que tienda a contrarrestar los principios de la Constitución para que ésta no sea un mito. Cuando los Estados dictan una ley que sea anticonstitucional, entonces los ciudadanos tienen derecho de pedir amparo contra cada acto concreto que vulnere sus derechos, al desnaturalizar el amparo, restringimos los beneficios de nuestra Constitución, y venimos a menoscabar nuestras instituciones. Supongamos que se expide la reglamentación de la Ley Agraria

en un Estado y que se ataquen abiertamente los principios que vamos a consignar sobre el particular en nuestro código constitucional. Si no admitimos el recurso de amparo, los Estados, a pretexto de la inviolabilidad de su soberanía, nulificarían por medio de leyes locales la Constitución federal y saldría sobrando todo el estudio que hemos venido a hacer a este Congreso Constituyente, porque no tendríamos ningún principio sano que pudiera hacerse efectivo para la enérgica sanción del código de la patria; habríamos perdido lastimosamente el tiempo y nuestras discusiones serían calificadas de completamente inútiles, porque no existiría el medio para que la autoridad suprema viniera a garantizar esos principios que estamos estudiando y que vamos a consignar en nuestra Carta Magna...

El C. Macías.

"... Vamos a ver los argumentos que se han esgrimido contra el amparo en negocios civiles y penales, porque toda la controversia se ha limitado únicamente a estos dos puntos; es el primero de estos argumentos la soberanía de los estados; si se concede amparo en negocios civiles y penales, la soberanía de los estados sufre, la soberanía de los Estados se menoscaba; la Suprema Corte de Justicia, que es una Corte Federal, vendría a inmiscuirse en la resolución de los asuntos que

deben quedar sujetos única y exclusivamente a la jurisdicción de los Estados. Éste es el primer argumento, expuesto en términos sencillos, es decir, en toda su desnudez. El segundo argumento es éste; este sistema de amparo en negocios civiles y penales, establecido por la primera jefatura, no tendrá que hacer otra cosa que conservar la gran tajada a los abogados establecidos en México... Ha dichos el diputado Jara; "Si conserváis ese juicio de amparo, los pobres desgraciados que aquí no encuentran justicia, porque son víctimas de las explotaciones de los poderosos, tendrán que emprender un viaje hasta la capital de la República, y después, de haber dejado allí hasta el último centavo en manos de los abogados, cuya capacidad no se saciará jamás, volverán desnudos, pobres y desconsolados sin haber alcanzado el objeto que los llevó allá, teniendo que dormir la última noche en la plaza de la capital y volviendo a regresar al día siguiente, pidiendo limosna para llegar a sus humildes chozas". Pues bien, señores diputados; no hay el ataque a la soberanía de los estados no hay esa explotación a los pobres por parte de los abogados de la capital; no hay necesidad de que los pobres tengan que ir allá, sino que pueden ocurrir a los tribunales de los estados, se quiere sorprender a la Asamblea diciendo que se ataca la soberanía de los estados. No, señores; tenemos una Federación, y para

que la Federación pueda subsistir es necesario que le concedamos algo de su soberanía, porque, si no, entonces acabamos con la Federación. Si vamos a establecer una soberanía es necesario conservar las bases indispensables sobre las cuales se constituya esa soberanía, y para conservar esas bases es indispensable, es forzoso que se conserve el juicio de amparo..."

A la misma conclusión ha llegado la Suprema Corte, reiteradamente, a través de múltiples ejecutorias, de entre las cuales se citan las siguientes:

"CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE, POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN.- No existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que imponga a la autoridad judicial común, por aplicación literal del artículo 133 constitucional, la obligación de calificar la constitucionalidad de las leyes que norman el contenido de sus resoluciones; si bien es cierto que ocasionalmente ha llegado a sustentarse tal tesis, la mayoría de los precedentes se orientan en el sentido de considerar que sólo el Poder Judicial de la Federación puede calificar la constitucionalidad de las leyes a través del juicio constitucional de amparo."

(Semnario Judicial de la Federación, Tomo CXXXV,
Cuarta Parte. Sexta Época, página 37).

**"CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN
"DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD
"JUDICIAL COMÚN. Conforme a la Constitución
"Federal, no todo órgano judicial es competente
"para declarar la inconstitucionalidad de una ley,
"sino solamente el Poder Judicial Federal, a través
"del juicio de amparo, donde la definición de
"inconstitucionalidad emitida por la autoridad
"federal se rodea de una serie de requisitos que
"tratan de impedir una desorbitada actividad del
"órgano jurisdiccional en relación con los demás
"poderes; aun en el caso del artículo 133
"constitucional en relación con el 128, que impone
"a los jueces de los Estados la obligación de
"preferir a la Ley Suprema cuando la ley de su
"estado la contraría, el precepto se ha entendido
"con el sistema según el cual es únicamente el
"Poder Federal el que puede hacer declaraciones
"de inconstitucionalidad. Esto es así, porque
"nuestro Derecho Público admite implícitamente
"que, conforme al principio de la división de
"poderes, el órgano judicial está impedido de
"intervenir en la calificación de
"inconstitucionalidad de los actos de otros
"poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue
"una competencia expresa para ese efecto, como**

"ocurre en la Constitución Federal cuando dota al Poder Judicial de la Federación de la facultad de examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad."

(Semanario Judicial de la Federación, Volumen 42, Cuarta Parte, Séptima Época, página 17).

"GARANTÍAS INDIVIDUALES, LOS TRIBUNALES LOCALES NO ESTÁN FACULTADOS PARA RESOLVER SOBRE VIOLACIONES A LAS.- De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución General de la República, corresponde a los tribunales de la Federación el conocimiento, en forma exclusiva, de las controversias suscitadas con motivo de violaciones a las garantías individuales, y por lo mismo, debe estimarse que los tribunales locales no tienen facultades para resolver sobre dichas violaciones."

(Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. CII, pp.615-616).

También resultan ilustrativas las tesis de jurisprudencia 73/99 y 74/99, sustentadas por el Tribunal Pleno que aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, novena época, páginas 5 y 18, cuyos rubros y texto son, respectivamente:

"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 *expofeso*, 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."

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Agosto de 1999

Tesis: P.IJ. 74/99

Página: 5

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

permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Las anteriores consideraciones jurídicas e históricas conducen a estimar que en el caso a estudio debió declararse fundado el concepto de validez impugnado y, consecuentemente, declarar la invalidez del artículo 4º, párrafo tercero y 64, fracción I, ambos de la Constitución de Veracruz sólo en cuanto prevén, respectivamente, el juicio de protección de derechos humanos, así como el establecimiento de una Sala Constitucional para conocer de dicho procedimiento.

Cabe acotar que la hipótesis examinada, donde los firmantes votan por la inconstitucionalidad, se constriñe al juicio mediante el cual se declara la inconstitucionalidad de leyes y actos autoritarios contrarios a las garantías individuales o derechos humanos, mas no respecto de las cuestiones de legalidad que son comunes a la jurisdicción ordinaria y que sólo indirectamente, a través de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, se refieren a dichas garantías.

Así mismo, es importante puntualizar que no es obstáculo para arribar a la conclusión contenida en este voto de minoría, el que el artículo 4º que se impugna prevea que la violación de los derechos humanos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, toda vez que tal circunstancia no varía la esencia del objeto jurídico del citado juicio de protección a los derechos humanos, el que como se ha evidenciado, pretende

**Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA**

salvaguardar en forma concurrente con la Federación las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la consecuente invasión a la esfera competencial del Poder Judicial de la Federación.

MTRO. JUAN N. SILVA MEZA.

MTRO. JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN.

MTRO. HUMBERTO ROMAN PALACIOS.

MTRO. JUAN DÍAZ ROMERO.

APÉNDICES

Divide a la Corte opinión sobre jerarquía normativa de los tratados internacionales - La ... Página 1 de 2



viernes 9 de febrero de 2007 → Política → Divide a la Corte opinión sobre jerarquía normativa de los tratados internacionales

Hay ministros que opinan que las leyes nacionales están por encima de esos acuerdos

Divide a la Corte opinión sobre jerarquía normativa de los tratados internacionales

JESUS ARANDA

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) inició ayer la discusión del que es considerado por algunos ministros como el "tema de temas" con la actual integración del máximo tribunal: se definirá la jerarquía normativa de los tratados internacionales con respecto a las leyes federales y generales aprobadas por el Congreso de la Unión.

Trascendió que existen posiciones divididas sobre el tema, y que debido a lo complejo del asunto, el pleno resolvió discutirlo "en abstracto".

En el preámbulo del debate, el ministro presidente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, indicó que el pleno se limitará a discutir la jerarquía normativa que tienen los tratados internacionales en México, y que una vez definidos los criterios, los asuntos pasarán a la primera y segunda salas, para que resuelvan cada uno de los 15 casos listados que involucran la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el acuerdo suscrito con la Organización Mundial de Comercio. Tendremos un debate "extenso e intenso", adelantó.

De acuerdo con funcionarios judiciales, esta decisión también tendrá impacto en la aplicación de tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Algunos ministros consideran que tratados y leyes tienen una misma jerarquía, y que su aplicación debe depender de determinados criterios.

Por ejemplo: si entran en conflicto una ley especial y un tratado general, en esa controversia debe aplicarse la ley especial; de la misma manera que un tratado especial prevalecerá sobre una norma general.

Sin embargo, reconocen que el mayor conflicto se dará cuando una norma especial se contraponga con un tratado similar. En esos casos hay quien piensa que la decisión debe ser favorable al tratado, "no porque sea el de mayor jerarquía, sino porque ante la igualdad de normas especiales prevalecerá aquél, debido a que en su elaboración existe la presunción adicional del compromiso del Estado nacional ante la comunidad internacional".

Por otra parte, han surgido opiniones de que deben predominar las leyes federales, porque éstas son aprobadas por el Congreso, que representa a la soberanía popular. En cambio, en la firma de un tratado internacional únicamente intervienen el presidente de la República y el Senado (que representa a la Federación), por lo que las leyes internas tendrían mayor legitimidad que los acuerdos internacionales.

<http://www.lajornada.unam.mx/2007/02/09/individa-2007-02-09-01.html>

Divide a la Corte opinión sobre jerarquía normativa de los tratados internacionales - La ... Página 2 de 2

Un caso excepcional sería el de los derechos humanos, en el cual, según los dictámenes que han elaborado los ministros, prevalecen características excepcionales cuando se trata de proteger garantías fundamentales.

Hay quienes señalan que por excepción siempre prevalecerá el derecho que mejor tienda a la tutela de esas garantías.

Se dice que hay casos en los que los tratados internacionales firmados por México en materia de derechos humanos, delitos de lesa humanidad y derechos de los niños, entre otros, preservan más esas garantías que la propia Constitución.

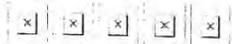
Para dar una idea de lo complicado del tema, uno de los ministros cuenta una anécdota que "retrata" la necesidad de que la Corte tome una decisión inteligente y proteja los intereses nacionales:

En Brasil, empresas farmacéuticas transnacionales impugnaron la Ley General de Salud, la cual contiene un apartado relativo a los medicamentos que se suministran a los enfermos de sida.

Las farmacéuticas demandaron al Estado brasileño que cumpliera con los tratados internacionales vigentes en materia de patentes y marcas, en razón de que la legislación sobre salud autorizaba la producción de medicamentos con el correspondiente uso de patentes y marcas de laboratorios extranjeros, pero sin pagar los derechos correspondientes. Las transnacionales exigían que Brasil cumpliera los acuerdos firmados en la materia y que las indemnizara económicamente.

No obstante, el gobierno de ese país resolvió proteger a la población y continuó suministrando los medicamentos para enfermos de sida, porque consideró que antes que un tratado internacional está su derecho soberano de proteger a sus habitantes.

Copyright © 1996-2007 DEMOS, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V.
Todos los Derechos Reservados.
Derechos de Autor 04-2005-011817321500-203.





sábado 17 de febrero de 2007 → Política → Jerarquía de los tratados

Miguel Concha

Jerarquía de los tratados

Consecuente con el sistema federal por el que México optó desde hace más de 130 años, y luego de una prolongada y compleja discusión de dos días, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ratificó el pasado martes el criterio de que en la jerarquía de leyes del orden jurídico mexicano se encuentra en primer lugar la Constitución, en segundo los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, y finalmente las leyes federales y estatales. Sólo que, de manera sintomática, la votación en esta ocasión fue por el estrecho margen de seis votos contra cinco, a diferencia de la tesis aislada que en este mismo sentido se aprobó en 1999 con la unanimidad de 10 votos, por lo que la determinación no sienta jurisprudencia, y su observación no será obligatoria para todos los jueces en el país.

A pesar de todas las expectativas de la comunidad nacional e internacional de los derechos humanos, que consideró la resolución de aquel año como un paso para armonizar los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos aprobados por México con la Constitución, mediante la jurisprudencia de la Corte, de manera igualmente sintomática nada tuvo que ver en la actual controversia el tema de la jerarquización de este tipo de tratados, pues por el contrario el debate en definitiva se centró en la revisión de 14 juicios de amparo que promovieron diversas empresas contra el Presidente de la República y el secretario de Economía, alegando que se les estaban aplicando leyes fiscales que van en contra de lo que se establece en tratados comerciales internacionales, especialmente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Es decir, que en adelante, y sólo en esta materia, como lo volvió a determinar la Corte, la primera y la segunda salas pueden con este criterio decidir si las disposiciones normativas nacionales impugnadas están en contra de lo que se establece en el TLCAN. Todo lo cual confirma una vez más la falta de sensibilidad y el desconocimiento del tema de los derechos humanos por parte de la mayoría de nuestros ministros; su alejamiento de la ciudadanía, el anacronismo y los vacíos de nuestra Constitución, así como la urgencia de que el Congreso por fin se haga cargo de este asunto en su anunciado propósito de reforma del Estado, a pesar de que para vergüenza del gobierno y desgracia de los mexicanos no parece incluirlo la ley recién aprobada al respecto.

Pone por ello sobre todo de manifiesto la urgencia de que la sociedad organizada reivindique con más fuerza sus derechos adquiridos, frente al Estado, el gobierno y los partidos.

Después de meses de diálogo entre las dependencias de gobierno, sectores académicos y organizaciones de la sociedad civil, en el que se tuvieron en cuenta las Constituciones de distintos países, el derecho internacional y estudios comparados de los diferentes sistemas de incorporación de los tratados de derechos humanos a las legislaciones nacionales, el año 2004 se logró un consenso para armonizarlos de manera más rigurosa y explícita con nuestra Constitución.

La iniciativa de reforma que se sugirió ese año consistió en adicionar al artículo 133 de la Constitución, que es el que ha estado al centro de los debates en la SCJN, el párrafo siguiente: "Los derechos

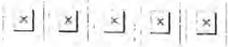
reconocidos en los tratados internacionales que contengan normas de derechos humanos, que sean celebrados y aprobados conforme al párrafo anterior (es decir, celebrados por el presidente de la República, con aprobación del Senado), forman parte integral de esta Constitución y complementan y adicionan las garantías individuales en ella establecidas; en caso de contradicción, dichos derechos serán interpretados de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México".

Sería muy importante para todos que nuestros legisladores retomaran esta iniciativa, pues a pesar de la satisfacción que causó en todos los participantes de la fenecida Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, el anterior Ejecutivo federal decidió no presentarla al Senado, argumentando que los mismos objetivos podrían lograrse con una serie de reformas más amplias.

En contradicción con esto, el 26 de abril de 2005 el entonces presidente Vicente Fox firmó y envió luego al Senado una iniciativa de reformas que se aleja sustancialmente de la primera de las propuestas normativas que recomienda la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas al Estado mexicano, y no a los caprichos de su gobierno: "Adoptar en el texto constitucional el principio por el cual se establece la primacía de los tratados que componen el derecho internacional de los derechos humanos en los casos en que éste concede mayor protección a las personas".

México ya no aguanta que sigamos como antes.

Copyright © 1996-2007 DEMOS, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V.
Todos los Derechos Reservados.
Derechos de Autor 04-2005-011817321500-203.



ANEXO (TESIS JURISPRUDENCIALES EMITIDAS POR EL PLENO)

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 16/2007 (PLENO)

**SISTEMA ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. SU
INSTAURACIÓN POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE.**

Mediante la reforma de 1993 al artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se previó un esquema para la transformación gradual de las instituciones políticas, representativas y de gobierno del Distrito Federal, que incluyó la atribución de facultades legislativas expresas a la Asamblea de Representantes, conservando el Congreso de la Unión una facultad legislativa residual, el establecimiento de un consejo de ciudadanos y un sistema de designación del titular del órgano ejecutivo por parte del Ejecutivo Federal, así como la ratificación de la citada Asamblea; es decir, se instituyeron las bases para organizar el Gobierno del Distrito Federal, las cuales tendrían que tomarse en cuenta por el Congreso al expedir el Estatuto de Gobierno. Posteriormente, mediante la reforma de 1996 al mencionado precepto constitucional, y dentro de un trascendental proceso de reforma política y de un reconocimiento de la importancia y necesidad de democratización del Distrito Federal, se preservó su naturaleza jurídico-política como asiento de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, pero se modificó estructuralmente su régimen de gobierno, aumentando las

facultades de los órganos locales y delimitando la distribución de sus competencias y las de los poderes de la Federación; asimismo, se instituyó la elección democrática del titular del órgano ejecutivo local y se le otorgó a la Asamblea de Representantes el reconocimiento expreso a su facultad legislativa, modificando su denominación a Asamblea Legislativa y otorgando al Jefe de Gobierno la facultad de promulgar y publicar las leyes que aquélla emita. De lo anterior deriva que con motivo de las reformas aludidas, el Constituyente Permanente, a fin de reconocer el pluralismo en el Distrito Federal y fortalecer la vida democrática del país, creó una nueva estructura institucional para esta entidad, estableciendo órganos de gobierno propios, representativos y democráticos que ejerzan las tareas de gobierno, para lo cual determinó que los habitantes de la Ciudad de México participaran en la elección de sus propias autoridades mediante votación universal, libre, directa y secreta, buscando con ello concretar la arraigada aspiración democrática de sus habitantes, garantizando una representación plural en la entidad. Así, con motivo de estos cambios, y para consolidar los procesos de transformación democrática aludidos, consideró de vital importancia el establecimiento de un sistema

- 3 -

electoral propio, con autoridades autónomas e independientes en la materia, encargadas de garantizar y organizar los procesos electorales, así como las responsables de impartir justicia electoral para la solución de las controversias que lleguen a presentarse en esta materia, tales como el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral, ambos del Distrito Federal.

Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

- - - - - LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR
DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, - - - -

----- C E R T I F I C A : -----

De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre de dos mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se aprobó hoy, con el número 16/2007, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 18/2007 (PLENO)

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. Los artículos 122, apartado A, fracción II y apartado C, base primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, incisos b) al i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las normas que en particular establezca el legislador federal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, integran un bloque de constitucionalidad en materia electoral para esta entidad. Lo anterior es así, ya que el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, señala que las disposiciones que rijan en materia electoral en el Distrito Federal deben sujetarse al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual tomará en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional; lo anterior porque el fundamento del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el indicado artículo 122, y el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez de dicho Estatuto, por lo que, el respeto a lo dispuesto por él, es un requisito de validez para las actuaciones de todas las autoridades del Distrito Federal.

- 2 -

Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

- - - - - LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, - - - -

----- C E R T I F I C A : -----

De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre de dos mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se aprobó hoy, con el número 18/2007, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 20/2007 (PLENO)

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1.- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2.- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3.- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender

- 2 -

necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

- - - - - LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR
DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, - - - -

----- C E R T I F I C A : -----
De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre de dos mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se aprobó hoy, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 20/2007 (PLENO)

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1.- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2.- Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3.- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender

- 2 -

necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

- - - - - LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR
DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, - - - -
----- C E R T I F I C A : -----
De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre de dos mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se aprobó hoy, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 22/2007

(PLENO)

PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE COMPETENCIAS.

SUS CARACTERÍSTICAS. El sexto párrafo del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que: "La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones", establece un principio de división funcional de competencias entre los Poderes de la Unión y los órganos de gobierno del Distrito Federal, el cual posee las siguientes características: a) se desarrolla mediante la atribución de competencias expresas conferidas tanto a los Poderes de la Unión como a todos y cada uno de los órganos de gobierno del Distrito Federal, y b) limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que al respecto establecen tanto la Constitución Federal como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votaron en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

- - - - - LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR
DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----
----- C E R T I F I C A : -----
De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en
sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre de dos
mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se aprobó
hoy, con el número 22/2007, la tesis jurisprudencial que
antecede.- México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de
dos mil siete.

TESIS JURISPRUDENCIAL NÚM. 23/2007

(PLENO)

PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE COMPETENCIAS.**PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR SU****TRANSGRESIÓN.** El principio de división funcional de

competencias entre los Poderes de la Unión y los órganos de

gobierno del Distrito Federal, establecido en el artículo 122 de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

puede transgredirse si se afecta el ejercicio de las

competencias que tenga atribuidas a su favor cualquiera de los

órganos o poderes a los que les competan. Así, para

determinar si existe o no la transgresión, deben observarse los

siguientes pasos: 1. Encuadramiento: hacer un estudio para

determinar en qué materia competencial se encuentra el acto

desplegado por el órgano o poder, es decir, debe encuadrarse

la competencia ejercida y cuestionada, para lo cual tiene que

analizarse la materia propia. 2. Ubicación: analizar si esa

materia ya identificada es facultad de los Poderes Federales o

de las autoridades locales, ello de conformidad con las

disposiciones establecidas tanto en el artículo 122

constitucional como en los preceptos del Estatuto de Gobierno

del Distrito Federal; de ahí que debe constatarse que la

actuación del órgano o poder emisor del acto descansa en una

norma, ya sea constitucional o estatutaria, que otorgue a dicha

autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, es decir, debe respetarse la delimitación constitucional y estatutaria de la esfera competencial de las autoridades, y determinarse si la competencia ejercida efectivamente le correspondía al Poder Federal que haya actuado o al órgano o autoridad del Distrito Federal que la haya desplegado. 3. Regularidad: analizar si el órgano o poder que ejerció la competencia que le correspondía lo hizo sin violentar la esfera de competencias que otros órganos o poderes del mismo ámbito tienen previstas para el ejercicio de sus funciones; por lo que en este punto tendrá que determinarse si en la asignación de competencias a los órganos o poderes del mismo ámbito existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a ellos, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas, para lo cual se analizará si se actualizan o no tres diferentes grados: a) la no intromisión; b) la no dependencia; y, c) la no subordinación.

Controversia constitucional 31/2006.- Tribunal Electoral del Distrito Federal.- 7 de noviembre de 2006.- Mayoría de nueve votos; votó en contra Genaro David Góngora Pimentel (Ausente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia).- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

- - - - - LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR
DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, - - - -

----- C E R T I F I C A : -----

De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en
sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre de dos
mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se aprobó
hoy, con el número 23/2007, la tesis jurisprudencial que
antecede.- México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de
dos mil siete.

TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 25/2007

(PLENO)

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden.

Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006.- Partidos Políticos Acción Nacional y Convergencia.- 7 de diciembre de 2006.- Mayoría de ocho votos; votaron en contra Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón.- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

----- LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR
DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----
----- C E R T I F I C A : -----
De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en

sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre de dos mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se aprobó hoy, con el número 25/2007, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 26/2007 (PLENO)

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES. El primer párrafo del artículo 7o. de la Constitución Federal establece que "Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta"; esto es, la prohibición de la censura previa implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo. Sin embargo, la prohibición de la censura no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir normas sobre el modo de su ejercicio. Lo anterior significa que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más la entrada de un determinado mensaje al debate público por estar en desacuerdo con su contenido, sino a través de la atribución de responsabilidades – civiles, penales, administrativas– posteriores a la difusión del mensaje; además, el indicado artículo 7o. constitucional evidencia con claridad la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión al establecer que ésta "...no tiene más límites que el respeto a

- 2 -

la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito.”. Por su parte, el artículo 6o. constitucional destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos al señalar que “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”, a excepción de aquellos casos en que se ataque la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Se trata, por tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006.- Partidos Políticos Acción Nacional y Convergencia.- 7 de diciembre de 2006.- Mayoría de ocho votos; votaron en contra Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón.- Ponente: José Ramón Cossío Díaz.- Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

- - - - - LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR
DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, - - - -

----- C E R T I F I C A : -----

De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre de dos mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se aprobó hoy, con el número 26/2007, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 30/2007

(PLENO)

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella

- 2 -

derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Acción de inconstitucionalidad 36/2006.- Partido Acción Nacional.- 23 de noviembre de 2006.- Unanimidad de diez votos (Ausente José de Jesús Gudiño Pelayo).- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretarios: Makawi Staines Díaz, Marat Paredes Montiel y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

----- LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ,
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, -----

----- C E R T I F I C A: -----

De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre de dos

mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se aprobó hoy, con el número 30/2007, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 42/2007 (PLENO)

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006).

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con

- 2 -

vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento.

Controversia constitucional 110/2006.- Poder Judicial del Estado de Querétaro.- 8 de febrero de 2007.- Unanimidad de diez votos (Ausente José Ramón Cossío Díaz).- Ponente: Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.- Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

**- - - - - LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR
DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
----- C E R T I F I C A : -----
De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno
en sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre
de dos mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se
aprobó hoy, con el número 42/2007, la tesis
jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal,
a nueve de mayo de dos mil siete.**

TESIS JURISPRUDENCIAL Núm. 44/2007 (PLENO)

ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN.

Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente

- 2 -

incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada.

Controversia constitucional 9/2004.- Poder Judicial del Estado de Jalisco.- 23 de octubre de 2006.- Unanimidad de diez votos, (Ausente: Juan Díaz Romero).- Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.- Secretaria: Mara Gómez Pérez.

- - - - - LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,

----- C E R T I F I C A : -----

De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno en sus sesiones privadas de diecinueve de septiembre de dos mil cinco y quince de enero de dos mil siete, se aprobó hoy, con el número 44/2007, la tesis jurisprudencial que antecede.- México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil siete.

----- LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR
DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
----- C E R T I F I C A : -----
Que esta fotocopia de la Tesis Jurisprudencial Núm.
44/2007, constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y
exactamente con su original que obra en el respectivo
cuaderno de actas. México, Distrito Federal, a nueve de
mayo de dos mil siete.

----- LICENCIADO JOSÉ JAVIER AGUILAR
DOMÍNGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN,
----- C E R T I F I C A : -----
Que esta fotocopia de la Tesis Jurisprudencial Núm.
41/2007, constante de una foja útil, concuerda fiel y
exactamente con su original que obra en el respectivo
cuaderno de actas. México, Distrito Federal, a nueve de
mayo de dos mil siete.

**ANEXO (SENTENCIA EMITIDAS POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
DE MEXICO)**

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MEXICO



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

_____ SALA REGIONAL CONSTITUCIONAL DE _____

Procedencia: Jdo. _____ Dto. _____

Juicio o Causa: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Núm. _____ Año de 19 _____

TOCA No. 01/2005

Recurrente: AYUNTAMIENTO DE CHICOLOAPAN, MEXICO Actor () Dem. ()

En contra de MPLOS. DE CHIMALHUACAN, DE LA PAZ Y OTROS

Recurso Interpuesto _____

Fecha de la Vista _____

Magistrado Ponente _____

Fecha de la Resolución _____

En Amparo _____

Secretario de la Sala LIC. ROBERTO CUEVAS LEGORRETA.

MAGISTRADOS

LIC. JOAQUIN HENDONZA ESCHIVEL

LIC. MARTA DOLORES OVANDO CONZUELO

LIC. EN D. ALFONSO VELAZQUEZ ESTRADA

DR. EN D. GONZALO ANTONIO VERGARA ROJAS

DR. EN D. LEOBARDO MIGUEL MARTINEZ SORIA.



TRIBUNAL
SUPERIOR
DE JUSTICIA

"2005. Año de Vasco de Quiroga; Humanista Universal".

Toluca, México, a 22 de Febrero del 2005.

OFICIO No. CJ0021/05

**MGDO. LIC.
JOAQUIN MENDOZA ESQUIVEL
PRESIDENTE DE LA SALA CONSTITUCIONAL
P R E S E N T E .**

Con fundamento en los artículos 5º, 20 y 21 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 BIS de la Constitución Política del Estado, se le convoca a Usted como Presidente de la Sala Constitucional de este Tribunal, para que a partir del veintitrés de febrero de los corrientes, se integre de manera formal ese Cuerpo Colegiado e inicie sus funciones jurisdiccionales, a fin de que conozca y resuelva la controversia constitucional planteada por el Síndico Procurador Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Chicoloapan, Estado de México; demanda que fue presentada en la Oficialía de Partes Común, el día veintidós de febrero del año en curso.

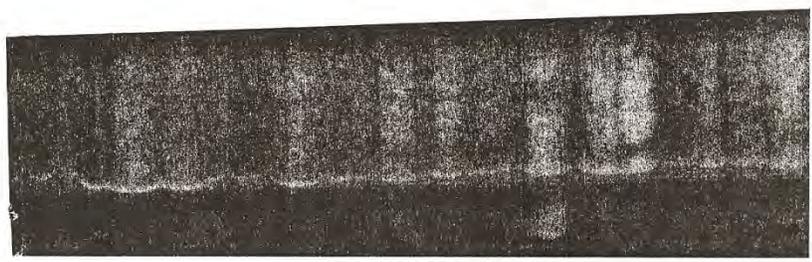
Remito a Usted la demanda, anexos y copias de traslado.

Lo que se hace de su conocimiento para los efectos legales procedentes.

CONSTITUCIONAL
SECRETARIA

ATENTAMENTE

**MGDO. LIC. JOSÉ C. CASTILLO AMBRIZ
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA**



TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, SIENDO LAS OCHO HORAS CON TREINTA MINUTOS DEL DÍA VEINTITRÉS DE FEBRERO DEL AÑO EN CURSO, RECIBO OFICIO, DEMANDA EN ORIGINAL EN TREINTA FOJAS ÚTILES, OCHO COPIAS DE TRASLADO Y LOS SIGUIENTES DOCUMENTOS:

- ***Constancia de mayoría en copia certificada
- ***Copia certificada acta de cabildo en ocho fojas
- ***Copia simples de una cita bibliográfica en cuatro fojas
- ***Un decreto en copia certificada en quince fojas útiles
- ***Una constancia en 33 fojas
- ***Resolución presidencial, acta de posesión y deslinde relativo a la dotación del ejido del poblado de Santa María Chimalhuacan y sus barrios en copia certificada en quince fojas útiles
- ***Resolución presidencial, acta de posesión y deslido con plano definitivo relativas a la dotación de ejidos de San Sebastián Chimalpa, municipio de la Paz, y un plano en 34 fojas en copia certificada
- ***Dos planos del ejido de San Sebastián Chimalpa en copia certificada
- ***Siete planos del ejido de Santa María Chimalhuacan en copia certificada
- ***5 Gacetas del Gobierno de fechas 17 de septiembre de 1919, 2 de diciembre de 1950, 29 de mayo de 1957, 18 de julio de 1973 todas en copia simple y de fecha 17 de septiembre de 1984 en copia certificada
- ***Plan del centro de población estratégico de Chicoloapan en copia certificada
- ***Plano número E-1 denominado estructura urbana en copia certificada
- ***5 Gacetas del Gobierno de fechas 23 de febrero de 1987, 3 de septiembre de 1990 en tres fojas, 24 de marzo de 1993 en copia certificada, 13 de enero de 1999 y 19 de septiembre de 2003 engargolada
- ***Una constancia de un plano
- ***Copias certificadas del informe justificado
- ***Carta dirigida a C. Domingo A. Hernandez Hernandez de la compañía de Luz y Fuerza del Centro y un cheque y respaldo del mismo en copia simple
- ***36 fotografías
- ***16 fotografías.

-Haciéndose la aclaración que por lo que hace en los documentos: La Resolución presidencial, acta de posesión y deslinde relativo a la dotación del ejido del poblado de Santa María Chimalhuacan y sus barrios, se exhibe en copia certificada, en quince fojas útiles, y no en copia certificada y quince fojas útiles, como se asentó por Oficialía de Partes Común. Asimismo, la Resolución presidencial, acta de posesión y deslido con plano definitivo relativas a la dotación de ejidos de San Sebastián Chimalpa, municipio de la Paz, y un plano, se exhibe en 34 fojas en copia certificada y no como lo describe oficialia de partes. De igual forma la Gaceta de Gobierno de fecha tres de septiembre de 1990 la cual consta de tres fojas fue exhibida en original.- CONSTE.-



SALA CONSTITUCIONAL
PRIMERA SECRETARÍA

DOCTOR EN DERECHO LEOBARDO MIGUEL MARTÍNEZ SORIA, se ordena tener por recibida la demanda, anexos y autos de traslado que se remiten mediante el oficio de mérito, por lo tanto, FÓRMESE Y REGÍSTRESE EN EL LIBRO DE REGISTRO, bajo el número 01/2005.-----

Con fundamento en el artículo 20 de la Ley Reglamentaria de esta Sala designa como Instructor al Magistrado Doctor en Derecho LEOBARDO MIGUEL MARTÍNEZ SORIA, por razón de turno, quien deberá substanciar el procedimiento correspondiente, por lo que, remítasele la demanda y anexos que acompañan a la misma, para los efectos antes conducentes.- NOTIFÍQUESE.------

ASÍ LO ACORDÓ LA SALA Y FIRMAN LOS MAGISTRADOS QUE LA INTEGRAN, LICENCIADO JOAQUÍN MENDOZA GONZÁLEZ, LICENCIADA MARÍA DOLORES OVANDI GONZÁLEZ, MAESTRO EN DERECHO ALFONSO VELÁZQUEZ GONZÁLEZ, DOCTOR EN DERECHO GONZALO ANTONIO GONZÁLEZ ROJAS Y DOCTOR EN DERECHO LEOBARDO MIGUEL MARTÍNEZ SORIA, ANTE EL LICENCIADO ROBERTO LEVAS LEGORRETA, SECRETARIO DE ACUERDOS QUE DA



Handwritten signatures and initials are present below the typed text, including a large signature on the left and several initials and smaller signatures on the right.

32.

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

La Secretaría da cuenta a la Sala, en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 89 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, con el oficio número CJO021/05, demanda, anexos y copias de traslado, que remite el MGDO. LICENCIADO JOSÉ C. CASTILLO AMBRIZ, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, mediante el cual informa al Presidente de la Sala Constitucional MGDO. LICENCIADO JOAQUÍN MENDOZA ESQUIVEL, que en fecha veintidós de febrero del año en curso, fue presentada ante la Oficialía de Partes Común, CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, planteada por el Síndico Procurador Municipal del H. Ayuntamiento Constitucional de Chicoloapan, Estado de México, convocando la integración de esta Sala, a fin de conocer y resolver la citada controversia; oficio marcado con el número de promoción 01, a las diecisiete horas del día veinticuatro de febrero de la presente anualidad. CONSTE.



SALA CONSTITUCIONAL

Toluca, México, a veinticuatro de febrero de dos mil cinco.-
 Por recibido el oficio número CJO021/05, que remite el MGDO. LICENCIADO JOSÉ C. CASTILLO AMBRIZ, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 88 inciso a), 88 BIS fracción I y II, de la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de México; 1, 2, 3, 5, 12 y 30 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 BIS de la Constitución Local, estando integrada la presente Sala Constitucional con los MAGISTRADOS LICENCIADO JOAQUÍN MENDOZA ESQUIVEL, LICENCIADA MARÍA DOLORES OVANDO CONZUELO, MAESTRO EN DERECHO ALFONSO VELÁZQUEZ ESTRADA, DOCTOR EN DERECHO GONZALO ANTONIO VERGARA ROJAS

mandante deberá precitar la fecha en que se hizo sabedor de los o tuvo conocimiento de los mismos, independientemente del carácter de tracto sucesivo que le da a dichos actos; debiendo entregar seis copias simples del escrito mediante el cual dé cumplimiento a esta prevención; bajo el apercibimiento que en caso de no hacerlo se desechará su demanda, en cumplimiento de lo dispuesto al artículo 22 de la Ley Reglamentaria en cita. . . .

En términos de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Reglamentaria en consulta, se tienen por acreditados como abogados a los Licenciados ARMANDO MENDOZA GALÁN, ESTEBÁN APOLINAR MILA, JOSÉ ANTONIO APOLINAR VILLO, HORACIO PALEMÓN RAMÍREZ RAMÍREZ, Pasantes en Derecho ALMA DELIA MORENO GARCÍA, DIANA ROCÍO GONZÁLEZ SOSA Y FELIPE DE JESÚS ZANJAS NEPOMUCENO, para los efectos del precepto legal en cita. . . .

En su oportunidad, proceda la Secretaría a certificar el inicio y término del plazo concedido, para dar cumplimiento a la prevención en su oportunidad. NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE. . . .

ASÍ LO ACORDO Y FIRMA EL DOCTOR EN DERECHO ARMANDO MIGUEL MARTÍNEZ SORIA, MAGISTRADO CONSTRUCTOR DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO, ANTE EL LICENCIADO ROBERTO CUEVAS LEGORRETA, SECRETARIO DE LOS EFECTOS QUE DA FE. . . .



SALA CO.
PRIMER

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

La Secretaría da cuenta al Magistrado Instructor, a las diecisiete horas del día veintiocho de febrero del año en curso, en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 89 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, con el estado que guardan los autos del presente asunto, para los efectos legales a que haya lugar. CONSTE.

--- Toluca, México, a veintiocho de febrero de dos mil cinco. ---



SECRETARÍA

V I S T A la razón que antecede, así como el estado que guardan los autos del presente asunto; y una vez que se examinó el escrito de demanda en materia de controversia constitucional, promovida por el Síndico Procurador del H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Chicoloapan, Estado de México, contra actos atribuibles a los Municipios de Chimalhuacán, y de la Paz, ambos del Estado de México, así como de otras autoridades; con fundamento en lo dispuesto en el artículo 88 BIS, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1, 2, 12, 14, fracción I, 15, fracción VI y VII, 16 y 22 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 BIS de la Constitución Local, se previene a la parte actora para que en el plazo de tres días, subsane las irregularidades contenidas en su demanda, consistentes en: que con relación al inciso a) del apartado III de su demanda, se deberá precisar a qué jornadas de servicio se refiere, al cobro de qué impuestos y contribuciones fiscales y municipales alude, a qué visitas de inspección a negocios comerciales indica, la supervisión de qué obras de construcción establece y que atribuye al Municipio de Chimalhuacán. Respecto al Municipio de la Paz, a que se refiere en el inciso d) de su libelo inicial, deberá precisar qué jornadas de servicio se refiere, al cobro de qué impuestos y contribuciones fiscales y municipales alude, a qué visitas de inspección a negocios comerciales indica, la supervisión de qué obras de construcción establece. Asimismo,

se le asignó como número de factura 31289, de mérito;
recibidos que en caso de no hacerlo se les aplicarán como
día de apremio, multa por el equivalente de veinticinco días
salario mínimo vigente en la zona geográfica en que se actúa.
anterior, para estar en posibilidades de continuar con la
estanciación de la presente controversia constitucional.
CONFÍQUESE.-----

ASÍ LO ACORDO Y FIRMA EL DOCTOR EN DERECHO
CARDO MIGUEL MARTÍNEZ SORIA, MAGISTRADO
CONSTRUCTOR DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL
SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO, ANTE EL
SECRETARIO ROBERTO CUEVAS LEGORRETA, SECRETARIO
ACUERDOS QUE DA FE.-

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



SALA CON:
PRIMERA

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

La Secretaría da cuenta al Magistrado Instructor, a las dieciocho horas del día diez de marzo del año en curso, en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 89 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, con el estado que guardan los autos del presente asunto, para los efectos legales a que haya lugar. CONSTE.

--- Toluca, México, a diez de marzo de dos mil cinco.-----

--- V I S T A la razón que antecede, así como el estado que guardan los autos del presente asunto; de los que se desprende que han transcurrido cinco días hábiles, sin que a la fecha la Administración de Correos de Toluca, México, Sucursal Jardín Zaragoza, haya remitido a esta Sala, el acuse de recibo correspondiente, respecto a la Documentación Oficial que por su conducto fue remitida por este órgano jurisdiccional al Síndico Municipal de Chicoloapan, México, con domicilio en Plaza de la Constitución, número uno, San Vicente, perteneciente al citado Municipio, con Código Postal 56370, recibido por dicha Oficina de Correos en fecha primero de marzo del presente año, y al que se le asignó como número de factura el 31289, en consecuencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9 y 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 BIS de la Constitución Local, 19, 37, 124, 125, 127, del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, gírese atento oficio al Administrador de Correos de Toluca, México, Sucursal Jardín Zaragoza, con domicilio en la esquina que forman las calles de Miguel Hidalgo y Sor Juana Inés de la Cruz, en esta ciudad de Toluca, México, así como al Administrador de Correos del Municipio de Chicoloapan México, con domicilio Plaza de la Constitución número seis Colonia Centro, del citado Municipio, para que en el plazo de tres días informen a esta Sala el trámite que se le dio a la Correspondencia Oficial, presentada ante dicha Oficina, y a l

SEGUNDO.- En su oportunidad archívese el presente como asunto totalmente concluido; debiéndose hacer las anotaciones de estilo en el Libro de Gobierno. NOTIFIQUESE PERSONALMENTE.

ASÍ LO RESOLVIÓ LA SALA Y FIRMAN LOS MAGISTRADOS QUE LA INTEGRAN, LICENCIADA MARÍA DOLORES OVANDO CONZUBLO, LICENCIADO MIGUEL BAUTISTA NAVA, MAESTRO EN DERECHO ALEJANDRO NAIME GONZÁLEZ, DOCTOR EN DERECHO GONZALO ANTONIO VERGARA ROJAS Y DOCTOR EN DERECHO LEOBARDO MIGUEL MARTÍNEZ SORIA, ANTE EL LICENCIADO ROBERTO CUEVAS LEGORRETA, SECRETARIO DE ACUERDOS QUE DA FE.

The lower half of the page is dominated by several large, overlapping handwritten signatures and scribbles. A prominent signature in the center appears to read "Austria". To the right, there is a large, circular scribble. Below the main text, there are several diagonal lines and other smaller, less legible signatures. The overall appearance is that of a document that has been heavily signed or annotated.

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

TOLUCA, MÉXICO A NUEVE DE JUNIO DE DOS MIL CINCO.

VISTOS los autos del expediente número 01/05, relativo al juicio sobre Controversia Constitucional promovido por el Ayuntamiento de Chicoloapan, Estado de México, en contra de los municipios de Chimalhuacán y La Paz, ambos del Estado de México, para resolver la causal de improcedencia planteada por la parte demandada:

RESULTANDO:

PRIMERO.- En fecha veintidós de febrero del año en curso, por conducto de oficialía de partes común el Ayuntamiento de Chicoloapan, Estado de México, presentó demanda sobre controversia constitucional en contra de los municipios de Chimalhuacán y La Paz, ambos del Estado de México, solicitando la declaración de invalidez, entre otros, de los siguientes actos

A) Del municipio de Chimalhuacán, la orden, acuerdo, dictamen, determinación o proveído dictados en forma escrita o verbal para ejercer actos de gobierno y autoridad dentro del territorio del municipio de Chicoloapan, México, consistente en jornadas de servicio, cobros de impuestos, y contribuciones Fiscales municipales, visitas de inspección a negocios comerciales, supervisión de obras y construcción, instalación de un módulo de la Dirección General de Seguridad Pública del Municipio de Chimalhuacán; rondines y operativos de la Dirección General de Seguridad Pública Municipal de Chimalhuacán en los cortes de ampliación San Pablo, Lomas San Pablo, Lomas del Chocolín, Lomas de San Isidro, Corte San Pablo, San Isidro, Huatongo, La Palma, Loma la Palma, Corte la Palma, Loma de Buenavista Segunda Sección y Portezuelos, todos estos del Ejido de Santa María Chimalhuacán, Municipio de Chicoloapan; así como la perforación de un pozo profundo por parte del Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Chimalhuacán en el Corte de San Pablo del Ejido de Santa María Chimalhuacán, y la solicitud por parte de Presidente Municipal y Tesorero del Chimalhuacán ante la Compañía de Luz y Fuerza del Centro para la elaboración de proyectos con carácter ejecutivo para la electrificación de



SECRETARÍA

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

SECRETARÍA DE JUSTICIA
SECRETARÍA

113

se tuvieran como autoridades demandadas a las señaladas en los incisos b), c), e) y f) referidos en el apartado IV del escrito de demanda, por tratarse de órganos derivados; ordenándose en dicho proveído se emplazara a las partes demandadas para que en el plazo de treinta días dieran contestación a la demanda; negándose la suspensión de los actos reclamados.

CUARTO.- Una vez emplazados los Municipios demandados, en fecha doce de mayo de la presente anualidad, el Ayuntamiento de la Paz, México, dio contestación a la demanda, en donde al responder al hecho cuatro de la demanda manifestó: "...En los hechos narrados en el párrafo tercero de este apartado de igual forma en parte se niega y en parte se acepta que con la existencia de las resoluciones presidenciales que menciona la demandada, efectivamente se dotó de tierras ejidales a la población de San Sebastián Chimalpa, Municipio de la Paz, situación con la cual se acredita que desde ese momento, es decir desde el año de 1927 este Municipio tomó y ejerció actos de Gobierno en dicha zona, toda vez que los ejidatarios, todos ellos originarios del Municipio de la Paz comenzaron a integrar sus tierras a la administración de La Paz, por así convenir a sus intereses, por lo que desde ese entonces el Municipio de La Paz ha ejercido actos de dominio políticos y administrativos en todo el territorio que forma parte de los ejidos de San Sebastián Chimalpa, por lo que se niega que históricamente y jurídicamente dicho territorio haya estado bajo el territorio de Chicoloapan, ahora bien como efectivamente lo menciona la parte actora la ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA DETERMINAR EL TERRITORIO INTEGRANTE DE LOS MUNICIPIOS EN NUESTRO PAÍS, ES LA LEGISLATURA DEL ESTADO; motivo por el cual es menester hacer mención que lo que la parte actora está planeando ante Ustedes es un posible "conflicto de límites territoriales", y no la invasión de actos de Gobierno, puesto que este gobierno del Municipio de La Paz ha venido ejerciendo actos de gobierno en las colonias que conforman las tierras ejidales de San Sebastián Chimalpa, desde la fecha en que se dotó de tierras a los ejidatarios, por lo que consideramos que no existe materia para el presente juicio."; asimismo, en su capítulo de Causales de Improcedencia, invocó: "...III-

INCOMPETENCIA DE LA INSTANCIA.- Se argumenta la defensa de incompetencia de la Sala Constitucional toda vez que la parte actora, si bien es cierto hace mención que no se trata de un problema de límites territoriales, en el planteamiento y narración de la demanda se aprecia todo lo contrario, puesto que con las pruebas y argumentos que menciona tratan de acreditar que el poblado de la colonia Jorge Jiménez Cantú de los ejidos de San Sebastián Chimalpa, es territorio de sus competencia (sic), dejando en segundo plano el acto impugnado que es se (sic) declare la nulidad de los actos de gobierno que esta autoridad ha realizado sobre dicha población, siendo que la mayoría de sus pruebas son para argumentar que la zona esta en su territorio y sin especificar los actos de gobierno y mucho menos probarlos, por lo cual la H. Sala Constitucional NO es competente para conocer del presente asunto en virtud de que le corresponde a la Legislatura resolver los problemas de límites y no a la Sala Constitucional, como maliciosamente la parte actora lo pretende hacer valer, por lo cual se solicita se deseche de plano la presente controversia constitucional por razón de incompetencia en razón de materia, lo que se hace valer con fundamento en el artículo 40 fracción X de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México...". Teniéndose por contestada la demanda por parte del Ayuntamiento de La Paz, mediante provido de fecha diecisiete de mayo del año en curso, dándosele vista a la parte actora para los efectos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia.

QUINTO.- De igual forma, por escrito presentado en fecha doce de mayo del presente año, el Municipio de Chimalhuacán, México, dio contestación a la demanda instada por la parte actora, señalando en su capítulo de Causales de improcedencia: " IV.- CAUSALES DE IMPROCEDENCIA QUE SE HACE VALERPor otra parte, también se hace valer la causal de improcedencia prevista en la fracción X del artículo 40 de la Ley Reglamentaria del artículo 88-bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que establece: Fracción X.- Cuando la disposición general o el acto impugnado no sean de la competencia de la Sala Constitucional; y (sic) En virtud de que no obstante la parte actora

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

TITUCIONAL
SECRETARIA

114

manifiesta que a través de la demanda de Controversia Constitucional, solicita la invalidez de un serie de actos, que dice fueron realizados por el Municipio de Chimalhuacán, por conducto de su Ayuntamiento, la verdad de lo hechos es que el fondo del asunto se refiere a un problema de límites territoriales entre ambos Municipios, motivo por el cual y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 41 de la Ley de la materia, solicito a esta Honorable Sala decrete el sobreseimiento del presente asunto, pues es claro que es competencia de la Legislatura local, resolver los conflictos suscitados entre Municipios por límites territoriales, y el hecho de resolver el asunto significaría prejuzgar derechos a favor de una entidad de los cuales, no existe certeza jurídica a los cuales tenga derecho". Teniéndose por contestada la demanda por parte del Municipio de Chimalhuacán, México, mediante proveído de fecha diecisiete de mayo del año en curso, dándosele vista a la parte actora para los efectos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia. Plazo durante el cual la parte actora no desahogo la vista que se le mando dar.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Tribunal es competente para substanciar y resolver los procedimientos en materia de controversias constitucionales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 88 inciso a), 88 bis fracción segunda, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 2, 4, 5, 20, de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Local, y 2, 43, 44 bis-1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México; y en la especie la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Chicoloapan, Estado de México, en contra de los Municipios de Chimalhuacán y La Paz, también del Estado de México.

SEGUNDO.- Una vez que este Tribunal ha tenido la oportunidad de analizar de manera integral las posturas jurídicas de la parte actora, así

como de los demandados, se desprenden circunstancias que resultan evidentes y relevante puntualizar. En efecto, por lo que hace a la postura de la parte actora, es decir, del Síndico Procurador Municipal del Ayuntamiento de Chicoloapan, Estado de México, se advierte de su demanda que reclama que los Municipios de Chimalhuacán y La Paz ambos del Estado de México realizan actos de gobierno y administración en territorio que dice corresponden a dicho Municipio demandante, refiriendo que con tales actos se verifica una invasión de poderes, puntualizando que si bien es cierto que a virtud de resoluciones presidenciales del año de 1927 se realizó dotación de superficies territoriales al pueblo de Santa María Chimalhuacán y San Sebastián Chimalpa, estas tierras pertenecían a la Hacienda de Coxtitlán y que ésta a su vez pertenecía al Municipio de Chicoloapan, señalando que en su concepto esos actos agrarios de dotación de tierras no implicaba ^{del Municipio} de jurisdicciones político administrativas, por lo que ello no implicaba que las superficies dotadas sean segregadas del Municipio de Chicoloapan, que solo fue para beneficiar a dichas poblaciones para el aprovechamiento del usufructo parcelario, por lo que se invadieron territorios ^{SALA CON: PRIMERA:} que históricamente pertenecían a Chicoloapan ya que dichos terrenos le corresponden a este Municipio jurisdiccional y territorialmente. Habiendo presentado ese reclamo, esa institución edilicia, puntualizó en su demanda que no había duda que esos espacios territoriales le pertenecían al demandante y que por lo tanto en caso en cuestión no planteaba un conflicto de límites territoriales.

TERCERO.— Al responder a la demanda planteada el Municipio de Chimalhuacán, en lo conducente señaló en torno a esos aspectos de la demanda que, es totalmente falso que el pueblo de Chimalhuacán haya quedado incluido en el Municipio de Chicoloapan y que la parte actora llega a una conclusión errónea al aseverar que la demarcación territorial denominada Ejido de Santa María Chimalhuacán haya pertenecido a la Hacienda de Coxtitlán, que en cumplimiento de una resolución presidencial se dotó al ejido de Santa María Chimalhuacán de un espacio territorial pero, que el encabezado de la diligencia en que se cumplió esa resolución

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

SECRETARÍA
TITUCIONAL

se asentó que tal acto se llevaba en el pueblo de Santa María Chimalhuacán municipalidad del mismo nombre, es decir, Chimalhuacán, sin que las autoridades ejecutoras señalarán que se hayan encontrado dentro del Municipio de Chicoloapan y no hay ningún dato asentado en que se haya controvertido esa diligencia, por lo cual ese Municipio demandado señala que deduce que dicho territorio ha pertenecido y pertenece al Municipio de Chimalhuacán sin que hasta a la fecha exista resolución que determine los límites territoriales de los Municipios de Chicoloapan y Chimalhuacán, por lo que el demandante cree que el ejido de Santa María Chimalhuacán se encuentra dentro de su territorio, que la parte actora no acredita con ningún documento que el territorio en conflicto les pertenezca y por el contrario el Municipio de Chimalhuacán ha venido ejerciendo y ejerce actos de autoridad dentro del territorio que le pertenece incluyendo el ejido de Santa María Chimalhuacán.

CUARTO.- Por su parte el Municipio de La Paz, al contestar la demanda refirió que por resoluciones presidenciales se dotó de tierras ejidales a la población de San Sebastián Chimalpa Municipio de La Paz y que desde el año de 1927 ese Municipio ha ejercido actos de gobierno en esa zona, por lo que niega que histórica y jurídicamente dicho territorio haya estado bajo el gobierno de Chicoloapan, que no es parte de ese Municipio en razón de que aún cuando hayan sido parte de la hacienda de Coxtitlán, éstas inmediatamente pasaron a formar parte de un régimen ejidal segregándose de la hacienda e incluso se realizó una indemnización de los propietarios de la misma.

QUINTO.- Así pues, de lo anterior se puede desprender en forma notoria y clara que mientras la parte actora reclama que los espacios territoriales de Santa María Chimalhuacán y San Sebastián Chimalpa le pertenecen jurisdiccional y territorialmente; el Municipio de Chimalhuacán niega esa circunstancia aduciendo que ese territorio ha pertenecido y pertenece al Municipio de Chimalhuacán; por su parte el Municipio de La Paz aseguró que las tierras ejidales de San Sebastián Chimalpa desde 1927 pasaron a formar parte de un régimen ejidal, segregándose de la hacienda a la que

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

TITULO SIGMAY
SECRETARIA

116

Atento a lo anterior, si bien es cierto que a este Tribunal Constitucional le corresponde substanciar y resolver los procedimientos en materia de controversias que se deriven de la Constitución Política del Estado de México, surgidas entre un Municipio y otro, su función es la de salvaguardar la supremacía de dicha Constitución Política, según se desprende del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado de México y del artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México; así pues, atendiendo a que la propia Constitución Política Estatal dispone de manera expresa en la fracción XXV, del artículo 61, que: "son facultades y obligaciones de la Legislatura: "...fijar los límites y resolver las diferencias que en esta materia se produzcan..."; y como también en la Ley para la creación de Municipios en el Estado de México, se dispone que: "Artículo 13.- Las diferencias que susciten sobre límites municipales serán resueltas por el Poder Legislativo del Estado"; se desprende que la materia de la demanda planteada por el Municipio de Chicoloapan es competencia de la Legislatura del Estado, puesto que, como se ha señalado existen diferencias sobre los límites territoriales del Municipio demandante y los demandados de Chimalhuacán y la Paz.

En tales circunstancias, se actualiza notoriamente la causal de improcedencia invocada por los demandados respecto a la competencia de la materia planteada por la parte actora, y atendiendo a los principios de legalidad, economía y expeditas en la administración de justicia; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 40 fracción X, párrafo final y 41 fracción II de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; al desprenderse que esta Sala Constitucional es incompetente para conocer de la demanda planteada, se declara el sobresimiento de la presente controversia constitucional.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.- Se sobresee el juicio sobre controversia constitucional a que se refiere este expediente.

pertenecían y desde entonces comenzaron a ingresar sus tierras a la administración del Municipio de La Paz.

Ante tales planteamientos, los demandados han coincidido en referir que en el caso que nos ocupa se plantea un conflicto de límites territoriales, entre el Municipio demandante y los municipios demandados; como se ha apuntado tal tema, fue referido en la demanda del Municipio de Chicoloapan en el sentido de que no se trataba de un conflicto de límites territoriales, sino de una invasión de poderes, puesto que en su concepto y conforme al plano topográfico se apreciaba que los terrenos de los ejidos de Santa María Chimalhuacán y San Sebastián Chimalpa le pertenecían al Municipio de Chicoloapan.

En tales circunstancias, este Tribunal observa que si bien es cierto que de la demanda del Municipio de Chicoloapan no se desprende el conflicto de límites territoriales con los Municipios demandados, al contar ahora con los planteamientos que cada uno de estos vertió en sus respectivas contestaciones, se desprende en torno a los terrenos correspondientes al ejido de Santa María Chimalhuacán, los municipios de Chicoloapan y Chimalhuacán reclaman que les pertenecen jurisdiccional y territorialmente; y por lo que hace a los terrenos del ejido de San Sebastián Chimalpa, el Municipio de Chicoloapan y el de La Paz reclaman que les pertenece jurisdiccional y territorialmente, argumentando distintas razones jurídicas y políticas para estimar ello.

Lo anterior conlleva a advertir el hecho de que dos Municipios reclaman les pertenece el mismo espacio territorial, lo que desde luego implica que consideran que sus límites territoriales abarcan esos terrenos; luego entonces es evidente que ante tales pretensiones jurídicas y pretensiones se puede concluir que la materia de la controversia constitucional planteada por el Municipio de Chicoloapan en contra de los Municipios de Chimalhuacán y La Paz, es un conflicto de límites territoriales entre municipios.

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MEXICO



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

_____ SALA REGIONAL _____ CONSTITUCIONAL _____ DE _____

Procedencia: Jdo. _____ Dto. _____

Juicio o Causa _____ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Núm. _____ Año de 19 _____

TOCA No. 02/2005

Recurrente: _____ PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MÉXICO _____ Actor () Dem. ()

En contra de _____ MUNICIPIO DE ACOLMAN, MÉXICO _____

Recurso Interpuesto _____

Fecha de la Vista _____

Magistrado Ponente _____

Fecha de la Resolución _____

En Amparo _____

Secretario de la Sala _____ LICENCIADO ROBERTO CUEVAS LEGORRETA.

MAGISTRADOS

Lic. _____ JOAQUÍN MENDOZA ESQUIVEL _____ Lic. _____ MARÍA DOLORES OVANDO CONZUELO _____

Lic. _____ MA. EN D. ALEJANDRO NAIME GONZÁLEZ _____

DR. EN D. GONZALO ANTONIO VERGARA ROJAS. _____ DR. EN D. LEOBARDO MIGUEL MARTÍNEZ SORIA _____



**SALA CONSTITUCIONAL
PRIMERA SECRETARIA**

**MGDO. LIC. JOAQUIN MENDOZA ESQUIVEL
PRESIDENTE DE LA SALA CONSTITUCIONAL
EDIFICIO.**

**DEPENDENCIA: PRESIDENCIA
NUMERO DE OFICIO: 005175
EXPEDIENTE NUM: 100/52/2005
ASUNTO: Se remite controversia**

Toluca, Méx., a 12 de septiembre de 2005

El Consejo de la Judicatura, en el Pleno verificado el día de hoy, con fundamento en los artículos 88 BIS y 109 de la Constitución Política Local, 5, 20 y 21 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 BIS invocado, 63 fracción XXX y 64 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, acordó turnar a usted un escrito a nombre del Licenciado **Jesús Alzúa Pérez**, en su carácter de Apoderado General de la **Dirección General Jurídico y Consultiva del Gobierno del Estado de México**, de fecha ocho del presente mes y año, recibido en la Oficialía de Partes Común de las Salas del Tribunal Superior de Justicia, mediante el cual plantea **Controversia Constitucional** en contra del **Municipio de Acolman, Estado de México**.

Por lo anterior, se pide a usted que en su carácter de Presidente de la Sala Constitucional del propio Tribunal, convoque a los Magistrados que integran ese Cuerpo Colegiado, y se de el trámite legal correspondiente a esa Controversia Constitucional.

Se adjuntan los anexos presentados con el escrito de la Controversia antes indicada.

Le expreso un cordial saludo, reiterándole la seguridad de mi consideración.

**ATENTAMENTE
EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y DEL
CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE MEXICO**

MGDO. LIC. JOSE C. CASTILLO AMBRIZ

c.c.p. **MGDA. LIC. MARIA DOLORES OVANDO CONZUELO**, PRESIDENTA DE LA SEGUNDA SALA COLEGIADA CIVIL DE TLALNEPANTLA, MEX.-Para su conocimiento y efectos legales procedentes.
c.c.p. **MGDO. M. EN D. ALEJANDRO NAIME GONZALEZ**, SEGUNDA SALA PENAL TOLUCA, MEX.- Para el mismo fin
c.c.p. **MGDO. DR. EN D. LEOBARDO MIGUEL MARTINEZ SORIA**, PRESIDENTE DE LA TERCERA SALA UNITARIA PENAL DE TLALNEPANTLA, CON RESIDENCIA EN CUAUTITLAN, MEX.- Para el mismo fin
c.c.p. **MGDO. DR. EN D. GONZALO ANTONIO VERGARA ROJAS**, PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA COLEGIADA PENAL DE TLALNEPANTLA, MEX.- Para el mismo fin.

mera.

Gobierno del Estado de México
Poder Ejecutivo



"2005. AÑO DE VASCO DE QUIROGA: HUMANISTA UNIVERSAL"

PODER EJECUTIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO
VS.
MUNICIPIO DE ACOLMAN,
ESTADO DE MÉXICO

CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL

H. SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL
SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO
P R E S E N T E

LICENCIADO JESÚS ALZÚA PÉREZ, en mi carácter de Apoderado General para Pleitos y Cobranzas del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, lo que acredito con la copia certificada de la escritura número 49, volumen especial número seis, del licenciado Juan Bautista Flores Sánchez, notario público interino número 121 del Estado de México, documento que acompaño como anexo número UNO; de Director General Jurídico y Consultivo del Gobierno del Estado de México, como lo acredito con copia la certificada de mi nombramiento, que exhibo con la presente como anexo número DOS, documentos cuya devolución solicito previo cotejo y certificación que se realice con las copias simples que de los mismos exhibo, por serme necesarios para realizar diversos actos jurídicos en nombre y representación de mi poderdante; y en ejercicio de las atribuciones que me confieren los artículos 65, 77, fracciones XXVIII y XXXVIII y 78, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México; 3, 19, fracción I y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; 2, 3, fracciones II y XX, 9 fracciones II, VI y XV y 22, fracciones I y III, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de México; señalando como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Avenida Hidalgo número 102, colonia Centro, Toluca, estado de México, Código Postal 50000, autorizando para los mismos efectos y designando como delegados de esta autoridad en términos de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de manera indistinta, conjunta o separada, a los CC. Licenciados RAFAEL OCHOA MORALES, NAZARIO CASASOLA GARCÍA, FÉLIX CORREA SÁNCHEZ, MARIO ALBERTO CARRASCO ALCÁNTARA, JANETH HERNÁNDEZ LÓPEZ, IMELDA LÓPEZ MARTÍNEZ, ANA LAURA JIMÉNEZ CAMACHO, MARÍA GUADALUPE DÍAZ ESTRADA y LUIS MANUEL CARRANZA SÁNCHEZ, así como a la C. MARTHA EDITH ÁVILA CONTRERAS, ante esa H. Sala, respetuosamente comparezco y expongo:

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

ESTADO DE MÉXICO

CONSTITUCIONAL

SALA

Siendo las dieciocho horas del día catorce de septiembre del año en curso, la Secretaría da cuenta a la Sala con el oficio número 005173, demanda y anexos, que remite el MGDO. LICENCIADO JOSÉ C. CASTILLO AMBRIZ, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de México, mediante el cual informa al Presidente de la Sala Constitucional MGDO. LICENCIADO JOAQUÍN MENDOZA ESQUIVEL, que fue presentada ante la Oficialía de Partes Común, CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, planteada por el Licenciado JESÚS ALZÚA PÉREZ, Apoderado General del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, convocando la integración de esta Sala, a fin de conocer y resolver la citada controversia; oficio marcado con el número de promoción 07. CONSTAT.

Toluca, México, a catorce de septiembre de dos mil cinco.-
 Por recibido el oficio número 005173, que remite el MGDO. LICENCIADO JOSÉ C. CASTILLO AMBRIZ, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de México; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 88 inciso a), 88 bis fracción I y II, de la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de México; 1, 2, 3, 5, 13 y 20 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 bis de la Constitución Local, estando integrada la presente Sala Constitucional con los MAGISTRADOS LICENCIADO JOAQUÍN MENDOZA ESQUIVEL, LICENCIADA MARÍA DOLORES OVANDO CONZUELO, MAESTRO EN DERECHO ALEJANDRO NAIME GONZÁLEZ, DOCTOR EN DERECHO GONZALO ANTONIO VERGARA ROJAS Y DOCTOR EN DERECHO LEOBARDO MIGUEL MARTÍNEZ SORIA, se ordena tener por recibida la demanda y anexos que se remite mediante el oficio de mérito, por lo tanto, **FÓRMESE EL EXPEDIENTE**

IRRESPONDIENTE Y REGÍSTRESE EN EL LIBRO DE
BIERNO, bajo el número 02/2005. -----
on fundamento en el artículo 20 de la Ley Reglamentaria en
a, el Presidente de esta Sala designa como Instructor a la
agistrada Licenciada MARÍA DOLORES OVANDO CONZUELO,
or razón de turno, quien deberá substanciar el procedimiento
rrespondiente, por lo que, remítasele la demanda y anexos
ue acompañan a la misma, para los efectos legales
nducentes.- NOTIFIQUESE.- -----

SI LO ACORDÓ LA SALA Y FIRMAN LOS MAGISTRADOS QUE
A INTEGRAN, LICENCIADO JOAQUÍN MENDOZA ESQUIVEL,
LICENCIADA MARÍA DOLORES OVANDO CONZUELO,
MAESTRO EN DERECHO ALEJANDRO NAIME GONZÁLEZ,
DOCTOR EN DERECHO GONZALO ANTONIO VERGARA ROJAS
DOCTOR EN DERECHO LEOBARDO MIGUEL MARTÍNEZ
ORRÍA, ANTE EL LICENCIADO ROBERTO GUEVAS
GORRETA, SECRETARIO DE ACUERDOS QUE DA FE.-

SAI
PR.

[Handwritten signature]

PODER JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

La Secretaría da cuenta a la Magistrada Instructora, a las dieciocho horas del día veinte de septiembre del año en curso, con el estado que guardan los autos del presente asunto, para los efectos legales a que haya lugar. CONSTE.

Toluca, México, a veinte de septiembre de dos mil cinco.-

VISTO la razón que antecede, así como el estado que guardan los autos de la presente Controversia Constitucional, promovida por el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, en contra del Municipio de Acolman de la misma entidad federativa; con fundamento en lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Local, se tiene por acreditada y se reconoce la personalidad del Licenciado JESÚS ALZÚA PIÑEZ, Director General Jurídico y Consultivo del Gobierno del Estado de México, como representante del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México, ante este órgano jurisdiccional, en términos del nombramiento de dicho cargo, que en copia certificada exhibe, sin que se reconozca su legitimación procesal como apoderado del Gobernador del Estado de México, atendiendo a que el promovente ha sido reconocido como representante legal del poder accionante, en los términos apuntados.

Con fundamento en los artículos 1, 2, 15 fracción III, 16 fracción I y 22 de la Ley Reglamentaria en cita se previene a la parte actora para que en un plazo de tres días subsane la irregularidad siguiente: De conformidad con la fracción I del artículo 16 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Local, exhiba las copias simples necesarias de la demanda y de los documentos anexos para correr traslado a la parte demandada. Lo cual deberá hacer

en el plazo señalado con el apercibimiento que de no hacerlo, en términos de lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley invocada se desechará la demanda. En consecuencia, se ordena al Secretario de la Sala certifique el inicio y fin del plazo concedido.

Por señalado el domicilio que indica para oír y recibir notificaciones. En términos de lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley antes invocada, de manera indistinta, conjunta o separada, se tienen por designados como delegados de la parte actora, a los Licenciados RAFAEL OCHOA MORALES, NAZARIO CASASOLA GARCÍA, FÉLIX CORREA SÁNCHEZ, MARIO ALBERTO CARRASCO ALCANTARA, JANETH HERNÁNDEZ LÓPEZ, IMELDA LÓPEZ MARTÍNEZ, ANA LAURA JIMENEZ CAMACHO, MARÍA GUADALUPE DÍAZ ESTRADA Y LUIS MANUEL CARRANZA SÁNCHEZ, así como a MARTHA EDITH ÁVILA CONTRERAS.-NOTIFIQUESE PERSONALMENTE.

ASÍ LO ACORDO Y FIRMA LA LICENCIADA MARÍA DOLORES OVANDO CONZUELO, MAGISTRADA PRINCIPAL INSTRUCTORA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO, DOY FE.



SALA C
PRIM:

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Dolores Ovando".

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Rafael Ochoa Morales".

JUDICIAL

Toluca, México, veintidós de septiembre de dos mil cinco.

Con fundamento en la fracción III del artículo 89 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, el Secretario de la Sala Constitucional da cuenta a la Magistrada Instructora, a las dieciocho horas del día de la fecha, con el escrito presentado por el LICENCIADO JESÚS ALZUA PÉREZ en su carácter de Director General Jurídico y Consultivo del Gobierno del Estado de México, y anexos que exhibe. CONSTE.

SECRETARIO

Toluca, México, veintitrés de septiembre de dos mil cinco.

Con el escrito y anexos de cuenta, se tiene por presentado al PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, a través del LICENCIADO JESÚS ALZUA PÉREZ, en su carácter de Director General Jurídico y Consultivo del Gobierno del Estado de México, desahogando la prevención ordenada en auto de fecha veinte de septiembre de dos mil cinco.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14 fracción I, 15, 16 y 18 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Local, se admite la demanda instaurada por el PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, contra el AYUNTAMIENTO DE ACOLMAN, MÉXICO, en consecuencia EMPLÁCESE a dicho Municipio en el domicilio ubicado en: CALZADA DE LOS AGUSTINOS SIN NÚMERO, ACOLMAN, ESTADO DE MÉXICO y córrasele traslado con las copias simples, anexos y escrito con el cual se desahogó la prevención, para que produzca su contestación dentro del plazo de treinta días siguientes a la fecha de su emplazamiento, en términos de los artículos 17 y 18 de la Ley Reglamentaria en cita, apercibido que de

MÉXICO



SECRETARIA

ALZUA GONZALEZ

DER. JUDICIAL



ESTADO DE MÉXICO

no hacerlo, se tendrán por confesados los hechos que la actora le atribuye, salvo que por las pruebas rendidas legalmente por hechos notorios resulten desvirtuados, ello en términos del artículo 24 de la Ley Reglamentaria en cita.

Atento el artículo 26 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado de México, se tienen por anunciadas las pruebas documentales públicas y privadas que la parte actora refiere en los numerales uno a siete del capítulo correspondiente de la demanda y lo relativo sobre su admisión o desechamiento se resolverá en la audiencia respectiva.

Respecto a la instrumental de actuaciones y presuncional, en su doble aspecto legal y humana, no ha lugar a tenerlas por anunciadas, atendiendo a su naturaleza.

Con relación a la suspensión del primero de los actos que se reclaman, con fundamento en los artículos 42 y 45 de la Ley en cita, se niega en virtud de que en caso de concederse se dejaría sin materia la presente controversia constitucional, ya que su efecto sería suspender la aplicación del acuerdo de cabildo del Ayuntamiento de Acolman, México, número de acta ciento once (111), de fecha trece de julio de dos mil cinco, que es la consecuencia específica de la sentencia definitiva. Esto es, se le daría efectos restitutivos y no preventivos de mantener las cosas en el estado en que se encuentran.

Asimismo, es improcedente decretar la suspensión del oficio número un mil setenta (1070), de fecha diecisiete de agosto de dos mil cinco, mediante el cual el Presidente del Municipio de Acolman, México, notificó al Secretario de Desarrollo y Vivienda el acuerdo dictado en la resolución de cabildo señalada en el párrafo precedente, en virtud de que este sólo constituye el medio de comunicación a través del cual la parte actora tuvo conocimiento del acto reclamado.



ESTADISTICAL
SECRETARIA

ACTUACIONES

JUDICIAL



DE MÉXICO

De igual manera con relación a la suspensión solicitada respecto al acto que refiere el inciso c), se niega en virtud de que éste al igual que el señalado en el párrafo precedente, son consecuencia directa del acuerdo de cabildo del Ayuntamiento de Acolman, México, número de acta ciento once (111), de fecha trece de julio de dos mil cinco. Notifíquese Personalmente.

ASÍ LO ACORDÓ Y FIRMA LA MAGISTRADA INSTRUCTORA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MÉXICO. Doy fe.

MAGISTRADA INSTRUCTORA

ACTUACIONES

SECRETARIO



STITUCIONAL
CRETARIA

Toluca, México, veinticuatro de octubre de dos mil cinco.

VISTOS, los autos para resolver el RECURSO DE REVISIÓN interpuesto por la parte actora contra el auto de fecha veintitrés de septiembre de dos mil cinco, dictado en la Controversia Constitucional tramitada bajo el número de expediente 2/2005, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de México, contra el Municipio de Acolman, México, y,

RESULTANDO:

1.- Mediante escrito presentado ante la Oficialía de Partes Común de las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en fecha nueve de septiembre de dos mil cinco el Licenciado JESÚS ALZÚA PÉREZ en su carácter de apoderado general para pleitos y cobranzas del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, y de Director General Jurídico y Consultivo del Estado de México, promovió Controversia Constitucional contra el Municipio de Acolman, Estado de México, demandando la invalidez de los actos que a continuación se indican:

a) El Acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de Acta 111, de fecha 13 de julio de 2005, en el que se aprobó la Moratoria de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años, con la finalidad de que el Municipio esté en posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios públicos que se precisan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) El oficio número 1070, de fecha 17 de agosto de 2005, mediante el cual el Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Acolman, México, hace del conocimiento del Arquitecto Miguel Ángel

2.- Por auto de veintitrés de septiembre de dos mil cinco, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 14 fracción , 15, 16 y 18 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Local, se admitió a trámite la demanda, ordenándose emplazar al Municipio enjuiciado para el efecto de que la contestara, en el plazo de treinta días siguientes a la fecha de su emplazamiento en términos de los artículos 17 y 18 de la Ley Reglamentaria en cita.

Respecto a la solicitud de la suspensión de los actos cuya invalidez se demanda en la parte conducente del propio auto se acordó lo siguiente:

“...Con relación a la suspensión del primero de los actos que se reclaman, con fundamento en los artículos 42 y 45 de la Ley en cita, se niega en virtud de que en caso de concederse se dejaría sin materia la presente controversia constitucional, ya que su efecto sería suspender la aplicación del acuerdo de cabildo del Ayuntamiento de Acolman, México, número de acta ciento once (111), de fecha trece de julio de dos mil cinco, que es la consecuencia específica de la sentencia definitiva. Esto es, se le daría efectos restitutivos y no preventivos de mantener las cosas en el estado en que se encuentran.

Asimismo, es improcedente decretar la suspensión del oficio número un mil setenta (1070) de fecha diecisiete de agosto de dos mil cinco, mediante el cual el Presidente del Municipio de Acolman, México, notificó al Secretario de Desarrollo y Vivienda el acuerdo dictado en la resolución de cabildo señalada en el párrafo precedente, en virtud de que éste sólo constituye el medio de comunicación a través del cual la parte actora tuvo conocimiento del acto reclamado.

De igual manera con relación a la suspensión solicitada respecto al acto que refiere el inciso c), se niega en virtud de que éste al igual que el señalado en el párrafo precedente, son consecuencia directa del



SECRETARÍA
DE DESARROLLO Y
VIVIENDA

García Beltrán, Secretario de Desarrollo y Vivienda del citado Acuerdo, con la finalidad de que "... en ejercicio de sus atribuciones que le han sido conferidas por el Artículo 5.9 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y de ser procedente se tomen las medidas correspondientes por parte de esa Dirección (sic) a su digno cargo."

c) Los efectos y consecuencias de dicho Acuerdo, como pueden ser: órdenes escritas o verbales, oficios, comunicaciones y cualquier otra clase de actos tendientes a no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales en lo futuro."

En el capítulo respectivo de su demanda solicitó la suspensión de los actos cuya invalidez demandó, en los siguientes términos:

"Con fundamento en los artículos 42, 43, 44, 45 y demás relativos y aplicables de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, solicito se conceda al Poder Ejecutivo del Estado de México, la suspensión de los actos cuya invalidez se demanda, consistentes en el Acuerdo de Cabildo del Municipio de Acolman, con número de Acta 111, de fecha 13 de julio de 2005, en el que se aprobó la Moratoria de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años en todo el territorio del citado Municipio; así como el oficio número 1070, de fecha 17 de agosto de 2005, mediante el cual el Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Acolman, México, hace del conocimiento del Arquitecto Miguel Ángel García Beltrán, Secretario de Desarrollo y Vivienda del Estado de México, del citado Acuerdo, con la finalidad de que "... en ejercicio de sus atribuciones que le han sido conferidas por el Artículo 5.9 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y de ser procedente se tomen las medidas correspondientes por parte de esa Dirección (sic) a su digno cargo."

SE
SALA
PRIMERA

II.- Previamente al análisis de los agravios expuestos por el recurrente y de las consideraciones que sustentan el auto impugnado, es necesario establecer si el recurso de revisión fue interpuesto dentro de los ocho días siguientes a la que surtió efectos la notificación del auto recurrido, término que establece el artículo 48 primer párrafo de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

En la especie el auto recurrido fue notificado al impugnante el día veintiséis de septiembre de dos mil cinco, según puede apreciarse de la constancia de notificación que obra a fojas cuarenta y dos de los autos del expediente en que se actúa, en consecuencia el término para la interposición del recurso de revisión, transcurrió del veintisiete del citado mes al día seis de octubre del presente año.

Ahora bien, si el escrito de revisión fue presentado en la Oficialía de Partes Común el día cinco de octubre de dos mil cinco a las diez horas con veinte minutos como se puede constatar del sello impreso en el escrito de referencia, es evidente que en el caso el recurso de revisión fue interpuesto en tiempo.

III.- El auto recurrido en la parte que interesa se apoya en las consideraciones siguientes:

"Toluca, México, veintitrés de septiembre de dos mil cinco.

... Con relación a la suspensión del primero de los actos que se reclaman, con fundamento en los artículos 42 y 45 de la Ley en cita, se niega en virtud de que en caso de concederse se dejaría sin materia la presente controversia constitucional, ya que su efecto sería suspender la aplicación del acuerdo de cabildo del Ayuntamiento de Acolman, México, número de acta ciento once (111), de fecha trece de julio de dos mil cinco, que es la

consecuencia específica de la sentencia definitiva. Esto es, se le daría efectos restitutivos y no preventivos de mantener las cosas en el estado en que se encuentran.

Asimismo, es improcedente decretar la suspensión del oficio número un mil setenta (1070), de fecha diecisiete de agosto de dos mil cinco, mediante el cual el Presidente del Municipio de Acolman, México, notificó al Secretario de Desarrollo y Vivienda el acuerdo dictado en la resolución de cabildo señalada en el párrafo precedente, en virtud de que este sólo constituye el medio de comunicación a través del cual la parte actora tuvo conocimiento del acto reclamado.

De igual manera con relación a la suspensión solicitada respecto al acto que refiere el inciso c), se niega en virtud de que éste al igual que el señalado en el párrafo precedente, son consecuencia directa del acuerdo de cabildo del Ayuntamiento de Acolman, México, número de acta ciento once (111), de fecha trece de julio de dos mil cinco. Notifíquese Personalmente.”.

IV.- La parte actora recurrente en sus agravios expresó en síntesis:

Que el auto recurrido viola en su perjuicio los dispositivos 42 y 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en virtud de que se aplicaron de manera inexacta.

Considera que de la primera de las disposiciones en cita, se advierte que es procedente conceder la suspensión solicitada, porque aportó los elementos suficientes para ello.

Indica además que de la lectura del acto cuya invalidez se pretende se observa que el efecto del mismo contenido en el acta de cabildo será de veinte años, por lo que es inconcuso que al conceder la

SALTA CUM
PRIMICIA

suspensión, aún en caso de que la sentencia de fondo no resultara favorable a la parte actora, el acuerdo del Municipio demandado surtiría sus efectos, por lo que el argumento de que la suspensión deja sin materia la controversia constitucional es contradictorio.

En el mismo sentido asevera que los razonamientos que sustentaron el auto motivo del presente recurso son contradictorios porque según el auto impugnado conceder la suspensión equivale a dejar insubsistente el fondo del litigio de origen o bien declarar la invalidez del acto.

Expresa además que la negativa de la suspensión es incongruente porque este Órgano Colegiado no fundó ni motivó esa determinación y además su concesión no implica la invalidez del acto.

A continuación expresa que con la suspensión se busca que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, es decir, que no se aplique la prohibición de permitir conjuntos habitacionales a veinte años, sin que la parte actora haya solicitado alguna restitución.

Indica además que los efectos de la resolución de cabildo seguirá surtiendo sus efectos y ello no implica restitución, sino prevención, pues al concederse la suspensión el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Desarrollo urbano y Vivienda, seguiría cumpliendo con sus atribuciones, mientras se resuelve si el demandado tiene facultades para emitir moratorias como la que se impugna a través de este juicio. Sustenta esta consideración en las tesis denominadas: "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETARLA NO SÓLO RESPECTO DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE SUS EFECTOS O CONSECUENCIAS", "SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE, TRATÁNDOSE DE ACTOS POSITIVOS Y DE EJECUCIÓN INSTANTÁNEA", y de ellas infiere, a

contrario sensu, que en el caso justiciable el acto cuya invalidez se pretende es prohibitivo y de ejecución de tracto sucesivo, por lo cual procede conceder la suspensión.

Posteriormente transcribe las disposiciones legales de las que se advierte que sólo la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda tiene facultad de autorizar conjuntos o desarrollos urbanos y por ende se infiere que el Municipio demandado no puede emitir moratorias como la que constituye el acto reclamado, en la presente controversia máxime que el artículo 5.10 del Libro Quinto del Código Administrativo que señala las facultades de los municipios, no establece la facultad de autorizar construcción de conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales, por lo que considera que al conceder la suspensión del acto reclamado no se deja sin materia la controversia constitucional.

Estima que el auto impugnado infringe lo dispuesto en los preceptos 42 y 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, por lo cual procede revocarlo y conceder la suspensión solicitada.

En el segundo motivo de inconformidad asevera que el auto materia del presente recurso de revisión, violó en perjuicio de la parte actora el artículo 45 de la Ley en cita, ya que éste prevé las hipótesis por las que es improcedente otorgar la suspensión, es decir, cuando con ella se pongan en peligro disposiciones de orden público, se deje sin materia la controversia, en caso de estar en peligro la seguridad, las instituciones fundamentales, la economía o el orden jurídico del Estado, o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Asevera también que el auto impugnado se dictó de manera superficial, al omitir consideraciones de hecho y de derecho que tuvo para resolver la suspensión solicitada.



SALA CON
PRIMERA

Considera que los actos que solicita se suspendan no son normas de carácter general, ni tienen las características de generalidad, impersonalidad y abstracción y los efectos de la moratoria están dirigidos a un sector específico de la población por lo que es un acto particular, concreto y personal que sólo sufre efectos entre las partes.

A continuación manifiesta que la negativa de la suspensión carece de un razonamiento lógico jurídico, por lo que es oscura la determinación que consta en el auto sujeto a revisión, porque soslayó que la moratoria de no permitir conjuntos habitacionales es a veinte años.

Insiste que en el auto impugnado no se observó lo dispuesto por el precepto 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, porque en él se omitió señalar las razones, causas o motivos por la que considera que en caso de concederse la suspensión quedaría sin materia la controversia, soslayando que los efectos de la misma sólo serían temporales.

Señala también que la suspensión no tendría efectos restitutivos, por el contrario se ocasionaría un grave perjuicio patrimonial al Gobierno del Estado de México, porque dejaría de percibir ingresos que podrían satisfacer otras necesidades de la colectividad, en consecuencia ante el mayor beneficio de la colectividad estima que este Tribunal debe conceder la suspensión. Apoya este razonamiento en la tesis denominada "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETARLA NO SOLO RESPECTO DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE SUS EFECTOS O CONSECUENCIAS".

Estima que en virtud de los efectos de la suspensión la parte actora podría sustentar las necesidades de la colectividad, por lo que considera que no se pone en peligro la seguridad, las instituciones fundamentales, la economía o el orden jurídico del Estado, o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Posteriormente puntualiza los conceptos de seguridad nacional, seguridad estatal, la economía, orden jurídico del estado, así como las circunstancias por las que estima que estas no se vulneran con la procedencia de la suspensión.

En el tercero de los agravios señala que en el auto materia del presente recurso no se observó el principio del buen derecho, por lo que considera que se infringió el artículo 192 de la Ley de Amparo, pues estima que los actos reclamados a simple vista son contrarios a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, debido a que infringen los artículos 4, 77, fracciones VI, XXVIII y XXXVI y 78 de nuestra Carta Magna.

Continúa exponiendo en qué consiste el principio del buen derecho y por ende la facultad que tienen los juzgadores de resolver la suspensión, analizando provisionalmente la inconstitucionalidad del acto reclamado, su naturaleza y trascendencia. Apoya este razonamiento en las jurisprudencias del rubro: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO." y "SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA



SALA CUARTA
PRIMER

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).

V.- La parte demandada Municipio de Acolman, México, por conducto de MARÍA ISABEL SAEZ ESPINOLA, en su carácter de Síndico Procurador al desahogar la vista que se le dio con el recurso de revisión que ahora se resuelve manifestó en esencia:

Que en relación al primero de los agravios expuestos por la parte actora es improcedente e inoperante porque el objeto de la controversia constitucional es determinar si el acto dictado por el Municipio demandado se encuentra o no ajustado conforme a derecho, por lo que considera insuficiente el razonamiento en el que el enjuiciante expuso que los efectos del acto del cual reclama su nulidad permanecerían por muchos años.

Estima además que si en el caso justiciable se prejuzga sobre la constitucionalidad del acto objeto de esta controversia, se dejaría sin materia la misma y además no es correcto decretar la suspensión porque al hacerlo se estarían restituyendo los derechos de la parte actora, sin que exista sentencia definitiva. Sustenta este razonamiento en las jurisprudencias denominada

"SUSPENSIÓN, MATERIA DE LA, DIFIERE DE LA DEL JUICIO.", "SUSPENSIÓN EFECTOS DE LA." y "SUSPENSIÓN, INTERÉS SOCIAL O INTERÉS PÚBLICO, SU DEMOSTRACIÓN".

De igual manera señala que el segundo de los motivos de inconformidad expuestos por la parte actora, en el que aseguró que la suspensión no pone en riesgo la seguridad, las instituciones fundamentales, la economía o el orden jurídico del Estado, o que pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor, no fueron los motivos que sustentaron el motivo por el que se negó la

suspensión.

En el mismo sentido expone que no es acertado jurídicamente prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto del cual se solicita su invalidez, pues ello se debe analizar en la sentencia definitiva.

Finalmente considera que la suspensión solicitada no es suficiente para aplicar el principio de apariencia del buen derecho porque es subjetivo considerar que los actos materia de la controversia son inconstitucionales y además considera que la Magistrada instructora, en términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Local, procuró que la materia del caso justiciable siga subsistiendo, máxime que la construcción de viviendas, de ninguna manera tiene relación con poner en peligro la seguridad, las instituciones fundamentales, la economía, el orden jurídico del Estado o que se afecte en una proporción mayor a la población que los beneficios que se causen con la suspensión.

VI.- Los agravios expuestos por la parte actora se estudian y resuelven en conjunto por la relación que guardan entre sí, sistema de estudio que encuentra fundamento en la tesis número 30, publicada en la página 20, tomo IV, Civil del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1917-1995, del rubro y tenor siguientes:

"AGRAVIOS, EXAMEN DE LOS. Es obvio que ninguna lesión a los derechos de los quejosos pueden causarse por la sola circunstancia de que los agravios se hayan estudiado en su conjunto, esto es, englobándolos todos ellos, para su análisis, en diversos grupos. Ha de admitirse que lo que interesa no es precisamente la forma como los agravios sean examinados, en su conjunto, separando todos los expuestos en distintos grupos o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, etc., lo que importa es el dato substancial de que se estudien todos, de que ninguno quede libre de

examen, cualquiera que sea la forma que al efecto se elija.", y se declaran infundados e inoperantes, en base a las siguientes consideraciones jurídicas:

Los artículos 42 y 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre soberano de México, establecen:

"Artículo 42.- Tratándose de controversias constitucionales, el Magistrado Instructor, a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el Magistrado Instructor."

"Artículo 45.- La suspensión tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentran en tanto se pronuncia sentencia definitiva. No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio o un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia la controversia; además, en los casos en que con la misma se ponga en peligro la seguridad, las instituciones fundamentales, la economía o el orden jurídico del Estado, o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante."

De lo anterior se colige que en el auto impugnado no se aplicó de manera inexacta el artículo 42 de la Ley en cita, pues este señala que a petición de parte, el Magistrado Instructor puede conceder la suspensión, disposición que es facultativa, es decir, estará en posibilidad de concederla con base a los elementos que les proporcionen las partes o que obtenga dicho Magistrado, o bien de negarla.

Es cierto que del artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo

88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se advierte que la suspensión debe concederse si no se sigue perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público o si se deja sin materia la controversia, o bien que no se ponga en peligro la seguridad, las instituciones fundamentales, la economía o el orden jurídico del Estado, o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pueda obtener el solicitante, sin embargo la Instructora aplicó la primera parte de esa disposición legal que es la correcta al caso justiciable porque consideró que de conceder la suspensión no podrían mantenerse las cosas en el estado en que se encontraban, exponiendo con claridad y suficiencia los argumentos que sustentaron esa determinación, en consecuencia no le asiste razón al recurrente al manifestar que se violaron los artículos 42 y 45 de la Ley en cita.

Además de los agravios no se observa que el inconforme haya expuesto razonamientos en los que manifieste expresamente los motivos por los que considera que no se aplicaron de manera exacta las disposiciones señaladas en líneas precedentes.

De igual manera, el artículo 4 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala que la soberanía estatal reside esencial y originariamente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y del Estado, en consecuencia, no se advierten los motivos por los que considera que el auto motivo del presente recurso de revisión no observó esta disposición legal.

Por otro lado, de los artículos 77 y 78 de la Constitución Política del Estado de México, que estima violados el inconforme, corresponden



a las facultades del Gobernador por lo que no tienen relación con la negativa de la suspensión solicitada y en consecuencia esta Sala no pudo haberlos infringido en su aplicación.

Ahora bien, para conceder la suspensión del acto cuya invalidez se pretende como en el caso que nos ocupa, previo a observar si se cumplen los requisitos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, debe determinarse la naturaleza del acto a efecto de concluir si es susceptible o no de suspensión.

Para efectos suspensivos existen dos tipos de actos: los positivos y los negativos.

Los primeros implican una actividad, un hacer de la autoridad y se subdividen en actos de:

a) Ejecución instantánea, respecto a ellos la suspensión se podría otorgar en caso de que no se hayan consumado, pues respecto a actos consumados en caso de suspenderlo se darían efectos restitutorios.

b) De ejecución continuada o inacabada, el efecto de la suspensión es impedir que se siga verificando la ejecución.

c) Actos de ejecución de tracto sucesivo, en los que la autoridad actúa en varias ocasiones, y en este caso la suspensión concedida actúa desde que se concede hacia el futuro y no sobre el pasado.

De lo expuesto se infiere que los actos positivos son materia de suspensión, salvo que se trate de actos consumados o pasados.

En ese mismo contexto los actos negativos, se clasifican en:

- a) Abstenciones,
- b) Negativas simples y
- c) Actos prohibitivos.

El primero de los actos negativos no es objeto de suspensión porque implican un no actuar de la autoridad, por ello no existe materia para conceder la suspensión.

Las negativas simples únicamente consisten en el rechazo a una solicitud del particular, y por ello tampoco admiten suspensión porque se darían efectos constitutivos.

Por último, los actos prohibitivos implican una orden positiva de la autoridad, tendiente a impedir una conducta o actividad del particular previamente autorizada por el gobierno, que por regla general no es susceptible de suspenderse cuando se encuentra consumada, salvo que excepcionalmente se reúnan los requisitos de la apariencia del buen derecho.

En ese sentido del Acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, México, número de acta ciento once (111), de fecha trece de mayo de dos mil cinco, se advierte que su finalidad es no permitir en el territorio del Municipio de Acolman, la construcción de vivienda por el plazo de veinte años, por lo cual es inconcuso que se trata de un acto prohibitivo, que se consume de manera instantánea cuando el municipio mandado dicta el acuerdo precitado, acto prohibitivo que implica una orden positiva de no construir viviendas, luego al tratarse de un acto de ejecución positiva y de consumación instantánea, en el que por regla general no procede la suspensión, es incorrecto que el inconforme alegue que el acto de que se trata es un acto prohibitivo de tracto sucesivo, puesto que como ya se dijo implica una orden positiva de consumación instantánea porque el de tracto sucesivo, implica la situación constante de la autoridad y en número de ocasiones limitadas, en tanto, que en los actos prohibitivos se requiere sólo una orden positiva de la autoridad que tiene ejecución instantánea. Es decir, en el primer caso, existe necesariamente una pluralidad de conductas



SALA DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
PRIMERA SALA

por parte de la autoridad, mientras que en el segundo, se trata de un solo acto positivo que por su naturaleza se consuma instantáneamente. Sin embargo, el inconforme alterando la estructura de la tesis "SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE ACTOS POSITIVOS Y DE EJECUCIÓN INSTANTÁNEA" alega que debió ser aplicada a "contrario sentido" por tratarse de "un acto prohibitivo y de ejecución de tracto sucesivo" argumento que es inadmisibles pues la tesis señalada precisa de manera clara y objetiva la naturaleza de los actos, para determinar si debe o no concederse la suspensión de los mismos, y por lo que sostiene el recurrente, mezcla los elementos de un acto positivo que está dentro del primero de los dos grandes grupos señalados, con los elementos de un acto prohibitivo, lo que es asistemático, pues decir que el acto cuya invalidez se reclama es prohibitivo y de tracto sucesivo, implica dejarlo fuera de la clasificación mencionada para efectos de conceder o no la suspensión.

En consecuencia si bien de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, en especial en el Capítulo Séptimo no se advierte que deba negarse la suspensión de actos prohibitivos, lo cierto es que en el caso justiciable, como se señaló en el auto impugnado, no es posible concederla porque de hacerlo las cosas no se mantendrían en el estado en que se encuentran y sus efectos se retrotraerían al estado en que se encontraban antes del acto reclamado cuya invalidez se pretende, efectos que son exclusivos de la sentencia definitiva, es decir, al momento en el que se presentó la demanda de controversia constitucional las cosas se encontraban en el siguiente estado: "No se pueden construir viviendas en el Municipio de Acolman, México", de conceder la suspensión este estado cambiaría para quedar como sigue: "Es posible construir viviendas en el Municipio de Acolman, México", y

de ello se advierten los efectos restitutorios de la suspensión.

Apoya esta consideración, por analogía, la tesis de la Quinta Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXV, página dos mil ciento veintidós, del tenor siguiente:

"CONSTRUCCIONES, ORDEN DE PARALIZACIÓN DE LOS TRABAJOS PARA LAS, IMPROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN CONTRA ELLA (ACTOS PROHIBITIVOS). Es improcedente conceder la suspensión contra la orden para que no se sigan llevando a cabo los trabajos de una construcción en unos terrenos, que se ha determinado son propiedad de la nación, pues si bien no se trata de actos que tengan el carácter de negativos, sí deben estimarse como prohibitivos en atención a que la orden de paralización de trabajos equivale a la prohibición de continuarlos, y aunque en la Ley de Amparo no existe disposición que prevenga que deba negarse la suspensión cuando el acto tenga carácter de prohibitivo, en el caso no es procedente concederla, porque la suspensión, como lo está indicando su propia designación, detiene o paraliza la acción de las autoridades responsables, y si se concediera contra actos prohibitivos, dejaría de cumplir su función jurídica, que radica en la posibilidad de mantener las cosas en el Estado en que se encuentran, y los retrotraer al estado en que se encontraban antes de otorgarse la prohibición, efectos que sólo son propios de la sentencia que se dice en cuanto al fondo."

No pasa desapercibido para este Tribunal que la parte actora sustentó la posibilidad de que el acto cuya invalidez pretende, que es de naturaleza prohibitiva, fuera objeto de suspensión, en la precitada tesis denominada: "SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE. TRATÁNDOSE DE ACTOS POSITIVOS Y DE EJECUCIÓN INSTANTÁNEA", sin embargo, además debe considerarse que no es de observancia obligatoria pues



SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
PRIMERA SALA

Apoya este razonamiento la tesis de la Novena Epoca, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VII, del mes de marzo de mil novecientos noventa y ocho, tesis I.5o.T.45 K, página ochocientos treinta y dos que a continuación se transcribe:

“TESIS O CRITERIO AISLADO. NO OBLIGA A SU OBSERVANCIA. Aun cuando una tesis o criterio aislado provenga de un órgano jerárquicamente superior, el mismo no reviste obligatoriedad, al no constituir jurisprudencia, pues no se deriva de cinco ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario o de una resolución que dilucide una contradicción de tesis y, por ende, los tribunales pueden adherirse o diferir de aquél.”

El recurrente sustenta el tercer agravio en las jurisprudencias denominadas: SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.” y “SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA.”.

Sin embargo, de las anteriores jurisprudencias se observa que para aplicar el principio del buen derecho, es necesario, no sólo analizar de manera presuntiva el fondo de la controversia constitucional, sino además el peligro en la demora, por ende si el inconforme omitió señalar de qué manera existe peligro en caso de que no se conceda la suspensión, pues se limitó a manifestar que es válido aplicar este principio, bajo el simple argumento de la evidente inconstitucionalidad

del acto, es inconcuso que no existen argumentos suficientes para aplicar dichas jurisprudencias, pues si bien son de observancia obligatoria en términos de lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo, lo cierto es que debemos atender a los requisitos, que las mismas refieren no satisfechos en el caso particular por la omisión en que el peticionario incidió.

Es por las razones expuestas en párrafos precedentes que para declarar la procedencia de la suspensión de los actos cuya invalidez se reclama no debe considerarse el plazo de vigencia del mismo, sino su naturaleza y además en términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, observar si con ésta se mantienen las cosas en el estado en que se encuentran.

Por otro lado, del auto motivo del presente recurso no se advierte que la instructora haya determinado que conceder la suspensión equivale a dejar insubsistente el fondo del litigio de origen o bien declarar la invalidez del acto, ya que de éste se advierte que de conceder la suspensión se dejaría sin materia la presente controversia, es decir, podría autorizarse la construcción de inmuebles en el Municipio de Acolman, soslayando el acuerdo dictado por el demandado y ello de ninguna manera significa que en la resolución impugnada se haya considerado que de esta forma se declara la invalidez del mismo.

Por otro lado, son inoperantes los agravios en los que expone el recurrente que el demandado carece de facultades para emitir la resolución de cabildo que constituye el acto cuya invalidez se pretende en el caso justiciable, pues estos argumentos se refieren a cuestiones que deben ser resueltas en la sentencia definitiva ya que su contenido se relaciona con la controversia motivo de este juicio, es decir, los señalamientos señalados controvierten la ilegalidad del acuerdo de



SALA DE
PRIMER

cabildo del Ayuntamiento de Acolman, Estado de México, cuya invalidez se reclama, lo que es indebido, pues el estudio y resolución de tales argumentaciones equivaldría a resolver el fondo del litigio sometido a consideración de esta Sala Constitucional atendiendo a que no se reúne el requisito de peligro en la demora para hacer operante la apariencia del buen derecho y por ello no puede estudiarse éste en la suspensión solicitada.

Apoya este argumento por analogía la jurisprudencia de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIII, del mes de junio de dos mil uno, tesis VI.2o.C.Jf/202, página seiscientos uno, del tenor siguiente:

“AGRAVIOS EN LA REVISIÓN INCIDENTAL, INATENDIBLES.

En el recurso de revisión contra la interlocutoria que resuelve el incidente de suspensión, no son admisibles las argumentaciones que controvertan el fondo del asunto, pues eso será objeto de la sentencia que se dicte en el juicio de garantías. Ello es así, porque el incidente de suspensión se tramita por cuerda separada y la materia de su interlocutoria es diferente a la sentencia que decide el fondo del asunto planteado.”

De igual manera los motivos del inconformidad en los que el recurrente asevera que la suspensión que solicita no pone en peligro disposiciones de orden público, no deja sin materia la controversia, ni está en peligro la seguridad, las instituciones fundamentales, la economía o el orden jurídico del Estado, que además no pueden afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, que los actos que solicita se suspendan no son normas de carácter general, ni tienen las características de generalidad, impersonalidad y abstracción y los efectos de la moratoria están dirigidos a un sector específico de la

población por lo que es un acto particular, concreto y personal que sólo surte efectos entre las partes y que con la suspensión se causan mayores beneficios a la colectividad, son inoperantes pues ellos no fueron el sustento del auto objeto de la revisión, es decir no forman parte medular del mismo.

Sirve de sustento a este razonamiento, por analogía la tesis de la Octava Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, tomo VII, del mes de enero de mil novecientos noventa y uno, página ciento trece del tenor siguiente:

"AGRAVIOS INOPERANTES, CUANDO NO COMBATEN LA PARTE MEDULAR DE LA SENTENCIA. Cuando el quejoso en sus agravios expresa razonamientos que no combaten la parte medular de la sentencia, es inconcuso que sus argumentos son inoperantes."

En otra tesis debe decirse que no le asuste razón al inoconforme al manifestar que el auto recurrido carece de fundamentación y motivación pues por lo primero se entiende la cita de los preceptos legales aplicables al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular se actualizaron las hipótesis previstas en las disposiciones legales invocadas como fundamento en consecuencia del auto materia de este recurso se observa que se sustentó en los preceptos 42 y 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, porque de conceder la suspensión quedaría sin materia la resolución definitiva en virtud de que el acto reclamado dejaría de surtir sus efectos y ello sería como consecuencia modificar el estado en que actualmente se encuentran las cosas es innegable que se acatan los dos principios puestos.

Apoya esta determinación la jurisprudencia de la Novena Época,

f.



SALA CONST
PRIMERA SE

publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, del mes de marzo de mil novecientos noventa y seis, tesis VI.20. J/43, página setecientos sesenta y nueve, que a continuación se transcribe:

"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."

En consecuencia debe confirmarse el auto objeto del presente recurso de revisión.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 22 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 48 de la última Ley en cita, se resuelve:

PRIMERO.- Son infundados e inoperantes los agravios expuestos en el recurso interpuesto por el actor Poder Ejecutivo del Estado de México.

SEGUNDO.- Se confirma el auto de fecha veintitrés de septiembre de dos mil cinco, dictado en la Controversia Constitucional número 2/2005 promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de México, contra el Municipio de Acolman, Estado de México.

TERCERO.- NOTIFIQUESE PERSONALMENTE.

A S I, por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron, los
encargados, Presidente ALEJANDRO NAIME GONZÁLEZ MARÍA
DOLORES OVANDO CONZUELO, GONZALO ANTONIO VERGARA,
JOAQUÍN MENDOZA ESQUIVEL y LEOBARDO MIGUEL
MARTÍNEZ SORIA, Magistrados que integran la Sala Constitucional del
Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.- DOY FE

[Handwritten signatures and scribbles]

Duy c



SALA CON.
PRIMERA

Toluca, México, veinticuatro de enero de dos mil seis.

VISTOS, para resolver los autos del expediente número 02/2005, relativo al juicio sobre Controversia Constitucional, promovido por el PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, a través de su representante legal y Director General Jurídico y Consultivo, contra el Municipio de Acolman, Estado de México, y,

RESULTANDO

PRIMERO.- Por escrito de ocho de septiembre de dos mil (sic) presentado ante la Oficina de Partes Común de las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, el día nueve de septiembre de dos mil cinco el Licenciado JESÚS ALZÚA PÉREZ, en su carácter de apoderado general para pleitos y cobranzas del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, y de Director General Jurídico y Consultivo del Gobierno del Estado de México, promovió controversia constitucional en la que demandó del Municipio de Acolman, Estado de México, con domicilio en Calzada de los Agustinos sin número, Acolman, Estado de México, Código Postal 55870, la invalidez de los actos que a continuación se transcriben:

"... II. ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDAN:

a) El Acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de Acta 111, de fecha 13 de julio de 2005 en el que se aprobó la Moratoria de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años, con la finalidad de que el Municipio esté en posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios públicos que se precisan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) El oficio número 1070, de fecha 17 de agosto de 2005, mediante el cual el Presidente Municipal Constitucional del Municipio de

Colman, México, hace del conocimiento del Arquitecto Miguel Ángel García Beltrán, Secretario de Desarrollo y Vivienda del citado Acuerdo, con la finalidad de que "... en ejercicio de sus atribuciones que le han sido conferidas por el Artículo 5.9 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y de ser procedente se tomen las medidas correspondientes por parte de esa Dirección (sic) a su digno cargo".

c) Los efectos y consecuencias de dicho Acuerdo, como pueden ser órdenes escritas o verbales, oficios, comunicaciones y cualquier otra clase de actos tendientes a no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales en lo futuro."

SEGUNDO.- En la demanda se señalaron como antecedentes de la controversia constitucional, los siguientes hechos:

"1.- El artículo 4 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece:

"Artículo 4. La soberanía estatal reside esencial y originalmente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y con arreglo a esta Constitución."

2.- Por su parte, el artículo 77 de la referida Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, señala como facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, entre otras, la siguiente:

"VI.- Plantear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven. En los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los ayuntamientos."

3.- En la Gaceta de Gobierno del Estado de México del 14 de marzo de 2000, se publicó el Plan de Desarrollo del Estado de México 2000-2005, del cual acompañó un ejemplar como anexo número CUATRO, y el 11 de junio de 2003, se publicó en dicha Gaceta el Acuerdo del Ejecutivo Estatal, mediante el cual aprobó el Plan

Estatad de Desarrollo Urbano, del cual acompaño un ejemplar como anexo número CINCO, entre cuyas estrategias y programas intraurbanos y bajo el número VII.4.3, visible a fojas número 126, se encuentra la "Promoción de Proyectos de Vivienda", que textualmente dice:

"Se promoverán conjuntos urbanos con la intervención del Gobierno del Estado, la iniciativa privada y grupos sociales, diseñados bajo un concepto integral, en los que se atiende, no sólo la demanda de vivienda, sino también de suelo para usos productivos y para el equipamiento regional, considerando las implicaciones económicas, urbanas, y propiciando además la integración social y urbana de los pobladores."

4.- Conforme a lo dispuesto por el artículo 78 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para el despacho de los asuntos que la presente Constitución le encomienda, el Ejecutivo contará con las dependencias y los organismos auxiliares que las disposiciones legales establezcan.

5.- Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, establece lo siguiente:

"Artículo 17.- Para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias, organismos y entidades que señalen la Constitución Política del Estado, la presente Ley, el presupuesto de egresos y las demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado.

"Artículo 19.- Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos en los diversos ramos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Ejecutivo las siguientes dependencias:

...
VII.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

...
"Artículo.- 31.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es la dependencia encargada del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de regular el desarrollo urbano de los centros de población y la vivienda.

A la Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...
iii. Fomentar, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, los planes regionales de desarrollo urbano y los planes parciales que de ellos se deriven:
...

XIII. Otorgar autorizaciones para subdivisiones, fusiones y renovaciones de predios y conjuntos urbanos, en los términos previstos por la legislación aplicable y su reglamentación.

...

6.- En cumplimiento de los citados preceptos legales, el titular del Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, autorizó a la empresa "Consortio de Ingeniería Integral, S.A. de C.V., el Conjunto Urbano de Tipo Mixto (habitación de interés social, comercial y de servicios) denominado "Real del Valle", Municipio de Acolman, Estado de México; autorización que se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el día 4 de marzo de 2004, que acompaño en copia simple como anexo número SEIS.

Cabe señalar que para otorgar la citada autorización, se consideró y así aparece en la misma, que el H. Ayuntamiento de Acolman emitió su opinión favorable respecto a la realización del desarrollo de que se trata, según oficio PM/038/2003, firmado por el Presidente del H. Ayuntamiento, de fecha 25 de julio de 2003.

7.- Asimismo, con apoyo en los citados preceptos legales, el titular del Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, autorizó a la empresa "Geo Edificaciones, S.A. de C.V., el Conjunto Urbano de Tipo Mixto (habitación social progresiva, interés social, comercial y servicios) denominado "Geovillas de Teranova", ubicado en el Municipio de Acolman, Estado de México, autorización que se publicó en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, el día 9 de marzo de 2004, que acompaño en copia simple como anexo número SIETE.

También es de señalar que para otorgar la citada autorización, se consideró y así aparece en la misma, que el H. Ayuntamiento de Acolman emitió su opinión favorable respecto a la realización del desarrollo de que se trata, según oficio PM/038/2003, firmado por el Presidente del H. Ayuntamiento, de fecha 25 de julio de 2003.

SUPERVISOR DE
TRABAJO

SAI

8.- Es el caso que sin fundamento legal alguno y contraviniendo los preceptos de la Constitución Local que más adelante se invocan, el Municipio de Acolman, en sesión de cabildo de fecha 13 de julio de 2005, tomó un acuerdo que se hizo constar en el Acta número 111, en el que se aprobó una moratoria de no permitir conjuntos habitacionales a veinte años, con la finalidad de que el Municipio esté en posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios públicos que se precisan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; acuerdo en el que se alude a las autorizaciones de los conjuntos urbanos antes citados y que fue comunicado al Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de México, mediante el oficio número 1770/2005, de fecha 17 de agosto del año en curso, firmado por el Presidente Municipal. Se acompañan como anexos números OCHO y NUEVE, copias simples tanto del acuerdo como del oficio mencionado."

TERCERO.- Los conceptos de invalidez que hace valer la parte actora son los siguientes:

VIII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Único.- Los actos impugnados violan lo dispuesto por los artículos 4, 77, fracción VI, y 78 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por lo siguiente:

Dichos preceptos constitucionales establecen lo siguiente:

"Artículo 4. La soberanía estatal reside esencial y originalmente en el pueblo del Estado de México, quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y de los ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y con arreglo a esta Constitución."

"Artículo 34.- El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"Artículo 65. El Poder Ejecutivo del Estado se deposita en un solo individuo que se denomina Gobernador del Estado de México."

"Artículo 77. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado:

...

"VI.- Planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven. En los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los ayuntamientos."

"XXVIII.- Conducir y administrar los daños de la administración pública del gobierno del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para ese fin."

"XXXVIII.- Las que sean propias de la autoridad pública del Gobierno del Estado y que no estén expresamente asignadas por esta Constitución a los otros Poderes del mismo Gobierno o a las autoridades de los municipios."

"Artículo 78.- Para el despacho de los asuntos que la presente Constitución le encomienda, el Ejecutivo contará con las dependencias y los organismos auxiliares que las disposiciones legales establezcan."

De dichos artículos se desprende que la soberanía estatal reside esencial y originalmente en el pueblo; quien la ejerce en su territorio por medio de los poderes del Estado y los ayuntamientos; que el Poder Público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que es el Gobernador del Estado de México;

Asimismo se deduce de tal transcripción, que la competencia de los poderes públicos y de los municipios está limitada, ya que el pueblo en quien reside la soberanía, la ejerce en algunos casos por conducto de los poderes del Estado y en otros por los ayuntamientos, en los términos de la Constitución Federal y con arreglo a la Constitución Estatal.

En el presente caso hubo una violación a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ya que no obstante lo que se señala en su artículo 77, fracción VI, el Municipio de Acolman emitió el Acuerdo cuya invalidación se reclama en materia de desarrollo urbano, reservada para el Poder Ejecutivo y, por ende, invadió su esfera de competencia, violando con ello el artículo 4, de dicha Constitución.

Asimismo, hubo una violación a lo dispuesto por el Artículo 77, fracción VI, de la Constitución Local, ya que en la misma se establece como una facultad propia del Poder Ejecutivo Estatal "Planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven." Y no obstante ello el Municipio de Acolman emitió un acto relativo a dicha materia.

Con el fin de demostrar tal violación, resulta necesario señalar que el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, al que alude el Artículo 77, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, fue publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado el 14 de marzo de 2000, y en el punto VIII, relativo al Desarrollo Urbano Sustentable, se establece que en el Estado de México, el proceso de urbanización está definido por factores demográficos, su población crece a un ritmo superior a mil habitantes diarios, lo que provoca asentamientos irregulares en zonas no aptas para el desarrollo urbano, deficiencias en la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios, congestionamientos viales y problemas de contaminación ambiental, entre otros.

Como una de las perspectivas que se señalan en dicho Plan, está la aplicación, por parte del Gobierno del Estado, de nuevos esquemas de participación ciudadana y de financiamiento del desarrollo urbano, a fin de disminuir los déficits para atender los nuevos requerimientos.

Asimismo se establece, entre otras estrategias del mencionado Plan, adecuar la normatividad de los planes de desarrollo urbano para ajustarlos a la dinámica de la entidad.

En congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo antes mencionado y conforme a lo dispuesto por el artículo 77, fracción VI de la Constitución Estatal, el día 11 de junio de 2003, se publicó en la Gaceta

Gobierno del Estado de México en el Acuerdo del Ejecutivo Estatal, mediante el cual aprobó el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, entre las estrategias y programas intraurbanos que se señalan bajo el número VII.4.3, visible a fojas número 126 de dicha Gaceta, se encuentra la "Promoción de Proyectos de Vivienda", y que se hacen consistir en lo siguiente:

"Se promoverán conjuntos urbanos con la intervención del Gobierno del Estado, la iniciativa privada y grupos sociales, diseñados en un concepto integral, en los que se atiende, no sólo la demanda de vivienda, sino también de suelo para usos productivos y para el desarrollo regional, considerando las implicaciones económicas, sociales, y propiciando además la integración social y urbana de los habitantes."

Es de señalar que la disposición contenida en el Artículo 77, Fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco, está reglamentada en los artículos 5.8, fracciones II del Código Administrativo, en el que se establecen como atribuciones del Gobernador del Estado, aprobar y modificar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como los planes regionales de Desarrollo Urbano y sus específicos planes parciales; y en el artículo 5.9, fracciones I y XIV, del citado Código, se establecen las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de elaborar, ejecutar y evaluar el Plan de Desarrollo Urbano y los parciales que de este se deriven; y autorizar la fusión y subdivisión de predios, conjuntos urbanos, división del suelo para condominios y las renotificaciones correspondientes.

En las anotadas condiciones es innegable que el Ejecutivo del Estado es el encargado de aprobar y modificar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la de elaborar, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo urbano.

De lo anterior se desprende que sólo al Ejecutivo Estatal por



conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, le compete la ejecución del Plan de Desarrollo Urbano, en específico la autorización de conjuntos urbanos, sin que tengan los Municipios, incluyendo el de Acolman, competencia alguna respecto de su autorización ni mucho menos de su prohibición.

De esta suerte, la moratoria contenida en el acuerdo de cabildo del municipio de Acolman de fecha 13 de julio de 2005, contenido en el Acta número 111, de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años, viola lo dispuesto por el artículo 77, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, al establecer como una de las atribuciones del Gobernador Constitucional de la entidad y no a ninguna otra entidad o autoridad: "Planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven.." y como se ha visto uno de los programas que se derivan del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México, es el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Y se afirma que se viola la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, porque además de que invade la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, con lo que se vulnera el artículo 4 de dicha Constitución, atenta contra el espíritu tanto del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, como del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, ya que en ambos se propende al crecimiento ordenado de la población mediante la construcción de conjuntos urbanos, y es el caso que el Municipio de Acolman, con el Acuerdo cuya invalidez se demanda, no permite conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años, pese a que el mismo Presidente Municipal emitió su opinión favorable en cuanto a la autorización de los Conjuntos Urbanos "Real del Valle" y "Geóvilas de Terranova", a los que se hace alusión en el citado acuerdo.

A mayor abundamiento, incluso, los procesos de planeación metropolitana y regional, están a cargo del Poder Ejecutivo Estatal, quien sólo tiene la obligación de consultarlos con los Municipios, como se señala la última parte de la fracción VI, del Artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Por lo que se insiste en que el Municipio de Acolman carece de facultad alguna de emitir moratorias para no permitir conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales a veinte años; ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 77, fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y conforme a lo que marca el Artículo 5.40 del Código Administrativo del Estado de México, el conjunto urbano es un instrumento de ejecución del desarrollo urbano ordenado en los centros de población, cuyo objeto es estructurar, ordenar o reordenar como una unidad espacial integral, el trazo de infraestructura vial, la división del suelo, la zonificación y normas de uso y destinos del suelo, la ubicación de edificios y la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población o de una región; a fin de mejorar la calidad de vida de la población y evitar los asentamientos humanos irregulares.

Finalmente cabe reiterar, que la facultad del Gobernador Constitucional contenida en el artículo 77, fracción IV, de la Constitución Local, está normada por el Libro Quinto del Código Administrativo y por su Reglamento, de los cuales son de destacar los artículos siguientes:

LIBRO QUINTO

"Artículo 5.1.- Este Libro tiene por objeto fijar las bases para planear, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en la entidad.

Artículo 5.5.- Son autoridades para la aplicación de este Libro la legislatura, el Gobernador del Estado, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y los municipios.



Artículo 5.8.- Son atribuciones del Gobernador del Estado:

I. Planear, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de centros de población;

II. Aprobar y modificar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como los planes regionales de Desarrollo urbano y sus respectivos planes parciales;

III. ...

Artículo 5.9.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda tiene las atribuciones siguientes:

I. Elaborar, ejecutar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los parciales que de este deriven.

...

XIV. Autorizar la fusión y subdivisión de predios, conjuntos urbanos, división del suelo para condominios y las renotificaciones correspondientes;

...

Artículo 5.10.- Los municipios tendrán las atribuciones siguientes:

I. Elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y los parciales que de ellos deriven.

Participar en la elaboración o modificación del respectivo plan regional de desarrollo urbano, cuando incluya parte o la totalidad de su territorio municipal;

III. Participar en los órganos de coordinación de carácter regional y metropolitano, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

IV. Promover, financiar, gestionar, concertar y ejecutar acciones y programas de suelo y vivienda, preferentemente para la población de más bajos recursos económicos;

V. Participar en la creación y administración de las reservas territoriales de su circunscripción territorial;

VI. Ejercer el derecho de preferencia indistintamente con el Estado, para adquirir predios e inmuebles en el territorio municipal;

VII. Convocar a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a la sociedad en general, para recabar su opinión en los procesos de formulación de planes de desarrollo aplicables en su territorio;

VIII. Difundir entre la población los planes de desarrollo

urbano, así como informarle sobre los trámites para obtener las autorizaciones y licencias de su competencia;

IX. Autorizar, controlar y vigilar la utilización de uso de suelo y otorgar licencias de uso de suelo y de construcción;

X. Autorizar cambios de uso de suelo, de densidad e intensidad y altura de edificaciones;

XI. Autorizar la explotación de bancos de materiales para construcción, en términos de las disposiciones legales respectivas;

XII. Expedir cédulas informativas de zonificación;

XIII. Intervenir con la Secretaría de Desarrollo Urbano y vivienda, en la suscripción de convenio urbanísticos;

XIV. Vincular la construcción de la infraestructura y equipamientos urbanos, así como la administración y funcionamiento de los servicios públicos, con los planes de desarrollo urbano y sus programas;

XV. Emitir dictámenes y autorizaciones de su competencia en el seno de los órganos técnicos estatales de coordinación interinstitucional, evaluación y seguimiento, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda, en relación con asuntos de su circunscripción territorial;

XVI. Emitir dictámenes de factibilidad para la dotación de servicios públicos;

XVII. Establecer medidas y ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares;

XVIII. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, para su incorporación al desarrollo urbano;

XIX. Participar en la supervisión de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento de conjuntos urbanos, subdivisiones y notificaciones para condominios, así como recibirlas mediante actas de entrega-recepción;

XX. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ordenar el desarrollo urbano del municipio, de conformidad con lo dispuesto por este Libro y su reglamentación.

XXI. Las demás que le confieran las disposiciones legales.

REGLAMENTO DEL LIBRO QUINTO

Artículo 49.- Previo a la autorización del conjunto urbano, el interesado deberá obtener de la Secretaría la aprobación del respectivo proyecto de notificación, el



cual se sujetará a los términos normativos de las autorizaciones y dictámenes integrados en el expediente de autorización, así como a lo previsto por este Reglamento y los planes de desarrollo urbano aplicables.

...
La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en el seno de la Comisión, a solicitud del interesado y sin que ello implique su aprobación, podrá iniciar la revisión del proyecto de notificación de manera paralela a la integración del expediente de autorización, siempre y cuando se cuente con los requisitos señalados en las fracciones I, II y VI y en los incisos A), B), C) I) y en su caso E) del artículo 45 de este Reglamento.

Artículo 51.- El interesado presentará a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la solicitud de autorización del conjunto urbano, con la documentación completa, la que dentro de los 15 días siguientes a su presentación, emitirá el acuerdo respectivo.

Emitido el acuerdo de autorización del desarrollo, la Secretaría ordenará su publicación en la Gaceta de Gobierno, a costa del titular de dicha autorización. Las instancias gubernamentales que hayan intervenido en la integración del expediente respectivo, en el ámbito de sus competencias, darán seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo del desarrollador.

Con los citados preceptos legales se demuestra que la única entidad que está facultada para autorizar la construcción de conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependencia del Poder Ejecutivo del Estado de México, y no los municipios, por eso fue que copiamos literalmente todas las facultades que estos tienen respecto de la planeación, ordenación, regulación, control y fomento del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, objeto del Libro Quinto del Código Administrativo, pues de ninguna de ellas se desprende la facultad de los ayuntamientos de autorizar la construcción de conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales, ni mucho menos de su prohibición.

En las condiciones anotadas y toda vez que el Acuerdo del Municipio de Acolman en que se contiene la Moratoria de no permitir conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales a veinte años en todo el territorio del municipio, contraviene lo dispuesto por los artículos 4 y 77,

fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y como consecuencia se violan también las fracciones XXVIII y XXXVIII del segundo de los artículos citados, y el 78 de dicha Constitución, ya que al proceder como lo hizo, el Municipio de Acolman está poniendo en ejecución políticas que sólo al gobierno del Estado le corresponden; las facultades que se está irrogando el citado Municipio, corresponden al Ejecutivo Estatal; y éste ha encomendado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la autorización y construcción de conjuntos urbanos y desarrollos habitacionales; es procedente la presente controversia constitucional, con el fin de que se declare la invalidez del citado acuerdo.

CUARTO.- Los preceptos constitucionales que se estiman violados son los artículos 4, 77 fracciones VI, XXVIII, XXXVIII, y 78, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

QUINTO.- Por oficio 005175 de fecha doce de septiembre de dos mil cinco el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, notificó al Presidente de esta Sala Constitucional el acuerdo del Consejo de la Judicatura dictado en la misma fecha, mediante el cual turna la demanda de la controversia constitucional en estudio y solicita se convoque a los Magistrados que integran este cuerpo colegiado para abocarse al trámite respectivo.

Por auto de catorce de septiembre de dos mil cinco, se tuvo por recibida la demanda y documentos anexos y se ordenó formar el expediente respectivo el cual se registró y con fundamento en el artículo 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Local se designó como instructora a la Magistrada MARÍA DOLORES VANDO CONZUELO.

Por auto de veintitrés de septiembre de dos mil cinco la Magistrada instructora admitió la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar al Municipio demandado para que



SAI

formulara su contestación en el término de treinta días siguientes a la fecha de su emplazamiento, en términos de los artículos 17 y 18 de la Ley Reglamentaria en cita.

En relación a la suspensión de los actos cuya invalidez se pretende se negó.

Inconforme con la determinación de la negativa de la medida cautelar, la parte actora interpuso recurso de revisión el cual fue admitido y substanciado con vista a la parte demandada y por resolución colegiada de fecha veinticuatro de octubre del año en curso, se confirmó el auto impugnado.

SEXTO. - El Municipio de Acozacán Estado de México, en su carácter de demandado compareció a juicio por conducto de MARÍA ISABEL ZAES ESPINOLA, quien se ostentó y acreditó su personalidad como Síndico Procurador y Representante del Ayuntamiento dando contestación a la demanda de controversia constitucional instaurada en su contra manifestando lo siguiente:

"I. CONTESTACIÓN A LOS HECHOS:

- 1.- Por lo que hace a este hecho propuesto por el apoderado del actor, es menester señalar a sus Señorías que el mismo se afirma por tratarse de una disposición de ley.
- 2.- Por lo que a este segundo hecho, al igual que el anterior se afirma de manera lisa y llana.
- 3.- En relación a este hecho ni se afirma ni se niega por no ser hecho propio.
- 4.- Por lo que hace a este hecho ni se afirma ni se niega por no ser hecho propio.
- 5.- Por lo que hace a este segundo hecho, al igual que el anterior se afirma de manera lisa y llana, por tratarse de una disposición de ley.
- 6.- Por lo que hace a este hecho, solo en parte es cierto, por lo

al respecto se aclara que tal y como se refiere por el actor efectivamente el H. Ayuntamiento Acolman en turno emitió la opinión favorable respecto a la realización de los desarrollos urbanos correspondientes.

7.- Por lo que hace a este hecho, se dice que es cierto, en lo que respecta a que efectivamente el H. Ayuntamiento de Acolman en turno, emitió la opinión favorable respecto a la realización de los desarrollos urbanos correspondientes.

8.- Por lo que hace al hecho correlativo que se contesta debe decirse que es cierto en cuanto a que se emitió un acuerdo de cabildo de fecha 13 de julio de 2005, número 111, así como que se emitió un acuerdo número 1070/2005 de fecha 17 de agosto de 2005, signado por el C. Presidente Municipal Constitucional de Acolman, pero no lo es, el alegato de que se emitieron contraviniendo los preceptos de la Constitución Local pues como se podrá observar por su Señoría, los mismos se han emitido en pleno uso de las facultades que se confieren al H. Ayuntamiento de Acolman como Municipio Libre según lo ordenado en el artículo 115 de la Constitución Federal y atendiendo a la propia Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

II.- CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

PRIMERA.- En la controversia constitucional que nos ocupa debe ser declarada la improcedencia de la misma atendiendo al Artículo 40 fracción XI de la Ley Reglamentaria del Artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, precepto que a la letra establece lo siguiente: "... ARTÍCULO 40.- Las controversias constitucionales son improcedentes.

XI En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.. "

En el contexto siguiente se hará una relatoria de las atribuciones

que cuenta el Municipio de Acolman según el Libro Quinto del Código Administrativo, por lo que nos permitimos citar textualmente la transcripción del numeral 5.10 que las contiene:

ARTÍCULO 5.10 los municipios tendrán atribuciones siguientes:

- I. Elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar los planes municipales de desarrollo urbano, los planes de centros de población y los parciales que deriven de ellos;
- II. Participar en la elaboración o modificación del respectivo plan regional de desarrollo urbano, cuando incluya parte o la totalidad de su territorio municipal;
- III. Participar en los órganos de coordinación de carácter regional y metropolitano, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;
- IV. Promover, financiar, gestionar, concertar y ejecutar acciones y programas de suelo y vivienda, preferentemente para la población de más bajos recursos económicos;
- V. Participar en la creación y administración de las reservas territoriales de su circunscripción territorial;
- VI. Ejercer el derecho de preferencia indistintamente con el Estado, para adquirir predios e inmuebles en el territorio municipal.
- VII. Convocar a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a la sociedad en general, para recabar su opinión en los procesos de formulación de los planes de desarrollo urbano aplicables en su territorio.
- VIII. Difundir entre la población los planes de desarrollo urbano, así como informarle sobre los trámites para obtener las autorizaciones y licencias de su competencia.
- IX. Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo y otorgar licencias de uso del suelo y de construcción;
- X. Autorizar cambios de uso del suelo, de densidad e intensidad y altura de edificaciones;
- XI. Autorizar la explotación de bancos de materiales para construcción, en términos de las disposiciones legales respectivas;
- XII. Expedir cédulas informativas de zonificación.
- XIII. Intervenir con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en la suscripción de convenios urbanísticos.
- XIV. Vincular la construcción de la infraestructura y equipamiento urbanos, así como la administración y funcionamiento de los servicios públicos, con los planes de desarrollo urbano y sus programas.
- XV. Emitir dictámenes y autorizaciones de su competencia en el seno de los órganos técnicos estatales de coordinación interinstitucional, evaluación y seguimiento, en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda, en relación con asuntos de su circunscripción territorial;
- XVI. Emitir dictámenes de factibilidad para la dotación de servicios públicos;
- XVII. Establecer medidas y ejecutar acciones para evitar asentamientos humanos irregulares;
- XVIII. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, para su incorporación al desarrollo urbano;
- XIX. Participar en la supervisión de obras de urbanización, infraestructura y equipamiento de conjuntos urbanos,

subdivisiones y lotificaciones para condominios, así como recibirlas mediante actas de entrega recepción;

XX. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias para ordenar el desarrollo urbano del municipio, de conformidad con lo dispuesto por este Libro y su reglamentación;

XXI. Las demás que le confieran las disposiciones legales;

De cuyas fracciones I, II, V, X, XV, y XX se desprende que el municipio a través de la representación del H. Ayuntamiento Acolman, se encuentra facultado en términos de ley para emitir los actos que sin fundamento alguno se pretenden impugnar por esta vía al precisarse en el citado fundamento legal los siguientes aspectos;

a) La planeación urbana y territorial a través de los instrumentos jurídicos Plan de Desarrollo Urbano Municipal, planes municipales de centros de población y en su caso los parciales, por medio de los cuales el Municipio a través de su representación regula y controla el ordenamiento de su territorio.

b) la intervención en la creación de reservas territoriales en su circunscripción facultad de la que el H. Ayuntamiento de Acolman dispone para emitir la moratoria que se pretende invalidar, al precisarse que incluso es obligación del municipio el vigilar una adecuada planeación del desarrollo urbano, y atendiendo a dicha encomienda es de acuerdo con el citado acuerdo edilicio, en ejercicio de sus funciones, se pretende conducir y priorizar el desarrollo económico sobre el desarrollo poblacional, no obstante lo anterior, no violenta las atribuciones que le han sido encomendadas al Gobernador del Estado, en el precepto que refiere el actor, pues de ninguna forma se precisa en la citada moratoria que en un aspecto genérico no deban autorizarse conjuntos urbanos, sino de manera concreta, se hace referencia al visto bueno que en su momento debe emitir mi representado a favor de las autorizaciones que en su momento son otorgadas por el gobierno del estado de México.

Como atinadamente señala el actor el cuerpo edilicio de Acolman se encuentra en conocimiento de que es competencia única y exclusiva



SALVO

del ejecutivo del estado a través de las dependencias en materia de desarrollo Urbano el expedir las autorizaciones que correspondan a los conjuntos y desarrollos habitacionales y en su caso lotificaciones en condominio; sin embargo se advierte del artículo 5.10 antes citado que en su momento el municipio debe intervenir para emitir un visto bueno favorable, por lo que se reitera, el acuerdo de cabildo no vulnera el precepto legal 77 fracción VI, de la constitución Local, sino que únicamente con este se pretende iniciar una planeación adecuada de nuestro territorio municipal que en su momento deberá plasmarse en la modificación de ambos planes municipal y municipal de desarrollo urbano municipal, lo que es completamente legal atendiendo a los dispositivos antes invocados, que deberán ser congruentes con el estatal y nacional de desarrollo urbano.

De lo anterior, se infiere que se actualiza la causal de improcedencia a que se refiere el numeral 40 fracción XI de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Local, siendo que deriva de la disposición a que se refiere el artículo 267 fracción IV, del supletorio Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México que refiere textualmente:

Artículo 267.- El juicio ante el Tribunal es improcedente.

IV.- Contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor;

Pues como se ha referido con antelación, las facultades conferidas al municipio de Acolman, señaladas en el numeral 5.10 tantas veces citado, de forma alguna se sobreponen o son contrarias a las facultades encomendadas al titular del Ejecutivo del Estado en lo que respecta la fracción VI del artículo 77 de la Constitución Local, en tanto que el desarrollo urbano proyectado a través del acuerdo edilicio que se pretende invalidar, debe ser armónico entre esferas de gobierno, y no impuesto uno sobre otro, pues en tal caso, se estaría ante un

acto de intereses, lo cual no es dable entre entes de gobierno y al ser debidamente fundado y motivado, es que se reitera que en ningún caso afecta los intereses jurídicos del gobierno del Estado.

A mayor abundamiento, la causal de improcedencia invocada, se desprende del contenido del propio acto que se pretende impugnar, pues se encuentra entre otros, fundado y motivado de acuerdo a la fracción XX, del artículo 5.10 del Libro Quinto del Código Administrativo de la Entidad, que reza:

XX. Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para ordenar el desarrollo urbano del municipio, de conformidad con lo dispuesto por este Libro y su legislación;

Observándose de este dispositivo legal claramente que la moratoria materia del presente asunto, se emitió en razón de la fracción antes citada, al precisarse en la misma que es atribución municipal emitir disposiciones administrativas como la del supuesto que nos ocupa, el cual atiende a una planificación armónica con su entorno en función de las prestaciones de servicios que deben ser garantizados por el municipio a que se refiere la fracción III del artículo 115 Constitucional, en relación con la fracción V, de ese mismo, que otorga al municipio libre, con total autonomía para procurar un desarrollo urbano ordenado, lo que resulta de pleno derecho atendiendo al inciso d) de la fracción antes invocada la cual señala:

“d) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales”

Facultad Constitucional que interpretada de manera directa y literal, deja en claro la posibilidad de emitir la moratoria materia de la presente controversia sin que ello implique que el Gobierno estatal se vea afectado en ninguna de sus atribuciones, ya que se evidencia la facultad de autorizar controlar y vigilar, la utilización del suelo en la



SALA

jurisdicción territorial de Acolman, como ocurre en el presente asunto que es de jurisdicción municipal por mandato Constitucional, y es por ello que la moratoria emitida y sus efectos secundarios no afecta los intereses jurídicos del Gobierno del Estado.

Es de decir que en función de tal precepto, nos vemos obligados a normar a través del acuerdo de moratoria el cumplimiento y la obligación de una planeación estratégica que a futuro pueda garantizar y atender a cada uno de las necesidades propias de la población la cual de manera continua se incrementa en razón de que el Municipio es ya parte del área conurbada al Distrito Federal, la cual crece de manera preocupante, y que dicha circunstancia plasmará en la modificación al Plan de Desarrollo Urbano Municipal de Acolman, en razón del crecimiento poblacional que va a generar la existencia de los desarrollos urbanos existentes procurando el desarrollo económico sobre el poblacional, precisamente para garantizar la dotación de servicios en general para la población que se proyecta va a acrecentarse en los años que señala la moratoria; servicios que indiscutiblemente deberá proporcionar el municipio de Acolman, en primer orden, y no el gobierno estatal de manera inmediata y directa pues la fracción VI del artículo 77 de la Constitución Local, no se deduce que la moratoria emitida valla en contra de los procesos de planeación metropolitana y/o regional en la que en todo caso deberá consultarse al municipio, numeral de cuya aplicación se duele el actor infiriendo que se ha violado su aplicación por la demandada, interpretación que se ignora en que parte se este transgrediendo con la moratoria emitida por el Ayuntamiento de Acolman, pues deducir que con los actos impugnados se contraponen a este implicaría suponer que el gobierno estatal subroga al municipio en la dotación de servicios que constitucionalmente debe prestar por ello se reitera que no existe afectación a los derechos o intereses jurídicos del Gobierno del Estado y es motivo suficiente para sobreseer el presente asunto.

SEGUNDA.- Al presente asunto, resulta actualizada de igual manera la causal de improcedencia a que se refiere el Numeral 40 de la Ley de Procedimiento Judicial, de la Ley de la Materia, que se refiere a la falta de interés legítimo por parte de la actora, en el sentido de que la moratoria emitida no causa perjuicio u agravio personal y directo, en virtud de que el acto impugnado para invocar perjuicio o daño a su esfera jurídica lo es en el caso de las empresas constructoras que pudieran solicitar la autorización ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, para la realización de conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales y que con motivo del acto impugnado les fuera negada dicha autorización, así las normas de ningún dispositivo legal invocado por la actora se desprende que sea la autoridad estatal la facultada para expedir moratorias, ni mucho menos, se demuestra que la moratoria emitida sea un acto prohibido para la autoridad municipal, por el contrario se establecen en diversos numerales ya citados, los mismos que en obvio de inútiles modificaciones se invocan como si a la letra se insertaren en este artículo, de los que se deriva que es facultad expresa del municipio el autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales", como se conserva del acto cuya aplicación pretende impugnarse por esta vía.

Al respecto surte su aplicación la siguiente tesis jurisprudencial por analogía:

Novena Época
 Instancia: Pleno
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 Tomo: XIV, Julio de 2001
 Tesis: P.JJ.83/2001
 Página: 875

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P.J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del



SALA

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio, sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo, dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Controversia constitucional 8/2000, Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala 18 de junio de 2001 Mayoría de diez votos, Disidente, José de Jesús Gudiño Pelayo Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy dieciocho de junio en coto, aprobó, con el número 83/2001, la tesis jurisprudencial que antecede, México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de dos mil uno.

Mayor abundamiento, se robustece el criterio anterior de falta de legitimación y por ello la improcedencia de la presente controversia constitucional por parte de la actora en el presente asunto para promover la controversia constitucional a que se ciñe el negocio que nos ocupa, en razón de que un ente de gobierno no puede verse afectado con la emisión de un acto de autoridad municipal que no va dirigido a surtir efectos en su esfera jurídica, es decir, no puede afectar su ámbito de aplicación de la ley, ni su estatus jurídico, cuando el objeto del acto administrativo como la moratoria consistente en no permitir dentro de su territorio municipal la creación de conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales al interior del municipio de Acoiman, cuando se dice que se hace buscando prevalecer el interés

co, luego entonces si se esta ante una situación de proteger el interés público, no puede contravenir disposición legal alguna, máxime es bien sabido que los gobiernos estatales y municipales no impiden la creación de conjuntos o desarrollos habitacionales, si no que participan y en su caso promueven la planeación, y ordenación territorial, autorizando a **empresas constructoras particulares** la autorización para crear conjuntos o desarrollos habitacionales, siendo entonces que la afectación directa en todo caso se verificaría a quienes obtengan la autorización para crear tales viviendas, y no así al Gobierno del Estado a través de sus dependencias administrativas.

Por ello, y si fuere procedente la revocación del acuerdo de otorgamiento que se refiere a la emisión de la moratoria multicitada, resultaría en perjuicio de un tercero interesado, que viene siendo la comunidad municipal, que es a quien afectaría realmente el hecho de dejar subsistente la moratoria emitida, y para ello, debe oírse previamente a la comunidad mediante los conductos legales, antes de resolver en definitiva a favor de los ciudadanos afectados con su invalidez, es decir que si se invalida el acuerdo que contiene la moratoria materia de la presente controversia constitucional, debe previamente, darse garantía de audiencia al pueblo municipal para que manifieste lo que a su derecho corresponda como actor beneficiario y solicitante de los servicios públicos que se pretenden salvaguardar durante el término de la tantas veces citada moratoria emitida y publicada legalmente.

Al respecto cobra aplicación la jurisprudencia emitida por el pleno del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

JURISPRUDENCIA 34

REVOCACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES. DEBE OBSERVARSE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA. Los artículos 40 y 101 de la Ley Orgánica Municipal del Estado facultan a los Ayuntamientos a revocar o anular los acuerdos,



SALA DE

concesiones, permisos o autorizaciones que hayan emitido en contravención a la ley, así como los otorgados por autoridades, funcionarios o empleados municipales que carezcan de competencia necesaria para ello, o los que se dicten por error, dolo o violencia, que perjudiquen o restrinjan los derechos del Municipio sobre sus bienes de dominio público o cualquier otra materia administrativa. Potestad que esté sujeta, conforme al segundo de los preceptos citados y el numeral 14 de la Carta Magna, a la obligación de las autoridades municipales de otorgar a los posibles afectados la previa garantía de audiencia, escuchándoles y dándoles la oportunidad de defenderse sobre el asunto de que se trata.

Recurso de Revisión número 14/98.- Resuelto en sesión de la Sala Superior de 29 de octubre de 1998 por unanimidad de tres votos.

Recursos de Revisión acumulados números 106/988 y 115/988.- Resueltos en sesión de la Sala Superior de 8 de noviembre de 1988, por unanimidad de tres votos.

Recursos de Revisión acumulados números 40/990 y 41/990.- Resueltos en sesión de la Sala Superior de 26 de julio de 1990, por unanimidad de tres votos.

III.- RAZONES Y FUNDAMENTOS LEGALES PARA SOSTENER LA VALIDEZ DEL ACTO

PRIMERO.- El acuerdo de Cabildo emitido por el H. Ayuntamiento Acolman en turno, en el Acta número 111 de fecha 13 de Julio del 2005, mediante el cual fue aprobada la moratoria de no permitir conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales a veinte años, con la finalidad de que este Municipio este en posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios públicos que se precisan en nuestra Carta Magna, como primera instancia tiene su fundamento legal en el Artículo 26 de nuestra Constitución Federal, al hacer referencia

El citado precepto a la planeación democrática del desarrollo social de la comunidad en la cual deberán recogerse las aspiraciones y demandas de la comunidad para incorporarlos al Plan y los Programas de Desarrollo, la planeación que en relación con el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa nos hacen el eje rector en la planeación del territorio municipal sabedores de que lo anterior deberá guardar congruencia con el Plan de Desarrollo Estatal y Municipal.

SEGUNDO.- De lo anteriormente descrito se infiere que el citado acuerdo tiene su fundamento legal como ya se ha manifestado en el Artículo 115 fracciones III y V incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que como primera instancia nos refiere el marco de nuestras funciones y servicios públicos que deberán ser proporcionados por el Municipio, en esta circunstancia base del acuerdo de moratoria ya citado, pues para que los mismos puedan ser eficaces se que le corresponde a esta institución, salvaguardar la planeación del desarrollo Municipal en concordancia con nuestro desarrollo económico de tal suerte que la ocupación mayoritaria lo es el cumplimiento de tal disposición, y en esta en tanto no se equilibren ambos aspectos no es factible en su momento emitir el Visto Bueno respectivo, para que el crecimiento pueda darse de manera incluso ordenada, hasta en tanto no se resuelva la problemática de un servicio público prioritario como el de la Seguridad Pública Municipal, que le corresponde al Municipio única y exclusivamente proporcionarlo.

De la segunda fracción ya precisada así como de cada uno de los incisos, se faculta al Municipio para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;



SALVO

- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales,
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Es decir atendiendo a cada uno de los incisos, se nos faculta en la vigilancia y utilización del suelo de nuestra circunscripción territorial, mediante uno de los instrumentos jurídicos de nuestra competencia que son el Plan de Desarrollo Urbano Municipal y el Plan Municipal los cuales como se ha hecho referencia deberán guardar congruencia con los Planes Estatales y Federales en su caso. Así mismo se nos hace partícipes de la formulación de éstos, al señalar el citado precepto que el Municipio es la base de la división territorial.

En razón de lo anterior, el multicitado acuerdo de cabildo atiende única y exclusivamente a las atribuciones que constitucionalmente le han sido conferidas al Municipio, sin pretender intervenir en las que no son propias de la institución que represento, pues como conocedores de nuestro territorio y preocupados de la planeación del mismo, se atiende a la problemática de priorizar el desarrollo económico antes que el desarrollo habitacional.

De tal suerte que el acto emitido se encuentra debidamente fundado y motivado de acuerdo con los razonamientos ya vertidos los cuales son concordantes con los preceptos legales citados y los que más adelante incluso serán referidos.

TERCERO.- El citado acuerdo también encuentra su fundamento legal en los Artículos 112, 113, 122 y 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, preceptos legales que en términos generales de nueva cuenta nos refieren cada una de la

aciones propias del Municipio, las cuales guardan relación con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales han sido analizadas y relacionadas con el citado acuerdo de cabildo dictado en términos de ley.

CUARTA.- Así mismo los Artículos 15 y 31 fracciones I, XXI y XXIV de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, fundamentan el citado acuerdo al establecer el primero de ellos la intervención del Ayuntamiento por ser el encargado de administrar el Municipio.

De lo anterior derivan atribuciones propias del H. Ayuntamiento Municipal que en función de ser un órgano colegiado y deliberante se le atribuyen en términos de las siguientes fracciones a lo siguiente:

Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos

I.- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarias para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

II.- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;

III.- Participar en la creación y administración de sus reservas forestales y ecológicas, convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones municipales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones autorizadas, planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

Por lo que en ejercicio de las mismas es que el H. Ayuntamiento Municipal en turno en cumplimiento de sus atribuciones se ve en la necesidad de emitir el citado acuerdo en el que se precisa que no serán permitidos conjuntos urbanos ni desarrollos habitacionales a veinte metros con la finalidad de permitir que el Municipio se encuentre en capacidad de dar cumplimiento a todos y cada uno de los servicios que le corresponden en cumplimiento al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra obligado, pues es menester señalar a sus Señorías que la atribución de la planeación de la circunscripción territorial es facultad propia del Municipio, por ser un



SALA

ente autónomo de acuerdo con el citado precepto constitucional.

En virtud de lo anterior es que el Ayuntamiento al hacer uso de ellas únicamente emite un acto en razón propia de sus atribuciones, pues se especifica que la única finalidad de la citada moratoria es que en su momento los Ayuntamiento en turno no otorguen visto bueno alguno para la creación de conjuntos urbanos y desarrollos habitacionales con el único propósito de garantizar los servicios públicos constitucionales dentro de los cuales se encuentra alguno de los más prioritarios como la Seguridad Pública, que en su momento no puede ser garantizada más que única y exclusivamente por el Municipio además de priorizar el desarrollo económico en razón de cualquier desarrollo habitacional como se ha precisado, por ser la forma más adecuada para la planeación del territorio municipal, tomando en consideración la congruencia y concordancia que debe guardarse con los planes estatales y federales.

QUINTO.- En razón de lo anterior el citado acuerdo de cabildo elevado a moratoria, es válido al reunir todos y cada uno de los requisitos exigidos por el Artículo 1.8 del Código Administrativo del Estado de México, que indica: "ARTICULO 1.8.- Para tener validez, el acto administrativo deberá satisfacer lo siguiente:

I.- SER EXPEDIDO POR AUTORIDAD COMPETENTE; En el caso que nos ocupa, el H. Cabildo de Acolman, resulta ser la autoridad competente para emitir la moratoria que se pretende invalidar por esta vía, de acuerdo a las atribuciones establecidas en el artículo 115 fracción V inciso d) de la constitución Federal, artículo 5.10 fracción XX, del Código Administrativo y 31 fracción XXIV, de la Ley Orgánica Municipal, este último que señala como una facultad expresa a los municipios, entendiendo la composición estructural de éste, como lo desglosa el numeral de 16 de la Ley propia ley Orgánica Municipal del Estado de México, en lo conducente, lo siguiente:

"Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;...."

Siendo preciso aclarar que en razón de dicha atribución, es que el Ayuntamiento de Acolman, emitiera la moratoria en comento, con finalidad única y exclusiva, de planear el desarrollo urbano exclusivamente en su circunscripción territorial atendiendo a la emisión de un visto bueno que en su momento puede ser otorgado por el municipio para la creación de conjuntos urbanos.

De lo anterior, es que se atiende debidamente por la autoridad competente del acto impugnado a los principios constitucionales consagrados en el artículo 115 de la Carta Magna, como lo es el de autonomía, servicios públicos y a la facultad expresa que señala la sección V, inciso d) del numeral antes citado que reza:

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

d) autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales..."

Así las cosas, del citado precepto legal antes señalado, se advierte que ante la planeación del desarrollo urbano del municipio de Acolman, se debe guardar congruencia con los Planes y políticas de Desarrollo Urbano Estatal y federal que se tengan.

USER EXPEDIDO SIN QUE MEDIE ERROR SOBRE EL OBJETO

CAUSA O FIN DEL ACTO:

En el presente asunto, el acto que por esta vía se combate, y atendiendo a los preceptos legales antes mencionados, se observa que el Ayuntamiento de Acolman, emite el citado acuerdo en función de sus atribuciones, sin pretender vulnerar, contravenir o suplir las



disposiciones legales en el ámbito estatal, pues incluso, el acuerdo impugnado refiere adecuadamente el principio de congruencia que debe observarse como acto administrativo que es.

III.- SER EXPEDIDO SIN QUE EXISTA DOLO O VIOLENCIA EN SU EMISIÓN

El acto administrativo que nos ocupa, fue emitido atendiendo a los principios constitucionales y atribuciones que le son conferidas por la Carta Magna y las leyes secundarias.

IV.- QUE SU OBJETO SEA POSIBLE DE HECHO, DETERMINADO O DETERMINABLE Y ESTE PREVISTO EN EL ORDENAMIENTO QUE RESULTE APLICABLE.

El acto administrativo que se pretende invalidar, se encuentra definido perfectamente como una facultad de la autoridad que lo emite y su emisión observa las previsiones legales aplicables, al caso en concreto, las cuales han sido desglosadas en su contenido.

V.- CUMPLIR CON LA FINALIDAD DEL INTERÉS PÚBLICO SEÑALADA EN EL ORDENAMIENTO QUE RESULTE APLICABLE, SIN QUE PUEDAN PERSEGUIRSE OTROS FINES DISTINTOS:

La resolutoria emitida por el Ayuntamiento de Acolman, contiene en sus considerandos las razones de interés público, al precisarse en la misma que se atiende exclusivamente a satisfacer el interés social con el aseguramiento de servicios públicos a sus habitantes durante el término de su vigencia, debiendo para ello reservarse la facultad de emitir visto bueno a los posibles conjuntos urbanos y/o desarrollos habitacionales que en futuro pretenden autorizarse.

VI.- CONSTAR POR ESCRITO, INDICAR LA AUTORIDAD DE LA QUE EMANE Y CONTENER LA FIRMA AUTÓGRAFA DEL SERVIDOR PÚBLICO, SALVO EN AQUELLOS CASOS QUE EL ORDENAMIENTO APLICABLE AUTORICE UNA FORMA DISTINTA



ACTUACIONES

DE SU EMISIÓN:

En el presente asunto, el acto administrativo cumple los requisitos de forma a que se refiere la ley, es decir, consta por escrito en el libro de actas del H. Ayuntamiento de Acolman, y fue publicado en Gaceta Municipal, como lo ordena el numeral 108 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, así mismo, el acto impugnado contiene las firmas autógrafas de los ediles que lo aprobaron.

VII.- TRATÁNDOSE DE UN ACTO DE MOLESTIA ESTAR FUNDADO Y MOTIVADO, SEÑALANDO CON PRECISIÓN EL O LOS PRECEPTOS LEGALES APLICABLES, ASÍ COMO LAS CIRCUNSTANCIAS GENERALES Y ESPECIALES, RAZONES PARTICULARES O CAUSAS INMEDIATAS QUE SE HAYAN TENIDO EN CONSIDERACIÓN PARA LA EMISIÓN DEL ACTO, DEBIENDO CONSTAR EN EL PROPIO ACTO ADMINISTRATIVO LA ADECUACIÓN ENTRE LOS MOTIVOS ADUCIDOS Y LAS NORMAS APLICADAS AL CASO CONCRETO.

Como su Señoría podrá observar, el acto que se pretende impugnar se encuentra debidamente fundado y motivado, como se observa en su contenido por los numerales invocados en los capítulos precedentes, sin embargo cabe aclarar que al tratarse de un acto relevante su publicidad se hizo manifiesta por los conductos legales, toda vez que se emitió en función de las atribuciones propias del municipio, ya que con esta no se vulneran facultades de otras autoridades, así mismo la moratoria de que trata el presente asunto radica en su apartado de resultandos al Plan Municipal de Desarrollo Urbano Publicado en Gaceta del Gobierno del Estado de México de fecha 24 de septiembre de 2003, el cual es congruente con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano publicado en fecha once de julio de 2003, instrumentos jurídicos que contienen los motivos de la planeación de



desarrollo urbano en el contexto de que el municipio de Acolman se encuentra influenciado, por la mancha urbana conurbada al Distrito Federal, prospectiva que nos refiere el escenario demográfico de nuestro municipio al resultar implicaciones negativas en la proporción de servicios públicos como se ha hecho referencia anteriormente.

Aspectos genéricos y particulares de la moratoria en comento, que encuentran debidamente relacionados con todas y cada una de las disposiciones legales que han sido invocadas en el propio acto administrativo.

VIII.- EXPEDIRSE DE CONFORMIDAD CON LOS PRINCIPIOS, NORMAS E INSTITUCIONES JURÍDICAS QUE ESTABLEZCAN LAS DISPOSICIONES APLICABLES.

Requisito que ha sido cumplido en todos sus extremos, como puede observarse en el cuerpo del acto administrativo.

IX.- GUARDAR CONGRUENCIA EN SU CONTENIDO, Y EN SU CASO, CON LO SOLICITADO.

En el caso en particular, no opera el presente supuesto.

X.- SEÑALAR EL LUGAR Y LA FECHA DE SU EMISIÓN, ASÍ COMO LOS DATOS RELATIVOS A LA IDENTIFICACIÓN PRECISA DEL EXPEDIENTE, DOCUMENTOS, NOMBRE Y DOMICILIO DE LAS PERSONAS DE QUE SE TRATE.

El acto administrativo, que nos ocupa se han satisfecho los requisitos de forma a que refiere la presente fracción.

XI.- TRATÁNDOSE DE ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEBAN NOTIFICARSE, SE HARÁ MENCIÓN EXPRESA DE LA OFICINA EN QUE SE ENCUENTRA Y PUEDA SER CONSULTADO EL EXPEDIENTE RESPECTIVO.

El acto administrativo, que nos ocupa se han satisfecho los requisitos de forma a que refiere la presente fracción.

XII.- TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES DESFAVORABLES A LOS DERECHOS E INTERESES LEGÍTIMOS DE LOS PARTICULARES, DEBERÁ HACERSE MENCIÓN DEL DERECHO Y PLAZO QUE TIENE PARA PROMOVER EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE INCONFORMIDAD O EL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

En el caso en particular, no opera el presente supuesto.

XIII.- RESOLVER EXPRESAMENTE TODOS LOS PUNTOS PROPUESTOS POR LOS INTERESADOS O PREVISTOS EN LAS DISPOSICIONES APLICABLES.

En el caso en particular, no opera el presente supuesto."...

SÉPTIMO.- Por auto de fecha 21 de noviembre de 2005 una vez transcurrido el plazo para contestar la demanda así como su ampliación se señaló como fecha para la audiencia de ofrecimiento, admisión y rechazo de pruebas el día quince de diciembre de dos mil cinco, incluida la cual se concedió a las partes el término de CINCO DÍAS para formular alegatos, transcurridos los cuales la Magistrada Directora en términos del artículo 30 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sometió a consideración de los demás Magistrados el efecto de resolución que ahora se dicta.



3411

CONSIDERANDO

I.- Esta Sala Constitucional es competente para resolver la presente Controversia Constitucional de conformidad con los artículos inciso a), 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 3, 30 y 31 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de

México, y 44 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, en virtud de que se plantea una Controversia Constitucional entre el Poder Ejecutivo del Estado de México y el Municipio de Acolman de la misma entidad.

II.- A continuación se analiza si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente.

De actuaciones judiciales se advierte que la parte actora reclamó la invalidez del Acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de Acta 111, de fecha 13 de julio de 2005, en el que se aprobó la Moratoria de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años, con la finalidad de que el municipio esté en posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios públicos que se precisan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa tesitura el artículo 14 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece:

"La demanda deberá formularse por escrito y presentarse en la oficialía de partes común del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con los siguientes plazos:

I. Respecto de actos de autoridad, dentro de los quince días siguientes a la fecha de su notificación en que se hizo sabedor de aquellos o tuvo conocimiento de los mismos; y

II. Respecto de disposiciones generales, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su publicación en los medios oficiales o dentro de los quince días siguientes al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

De lo anterior se colige que en el caso justiciable la demanda se presentó en tiempo pues del oficio remitido al Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México, por el Presidente del

Municipio de Acolman, México, se advierte que el acto de autoridad se emitió el día diecinueve de agosto de dos mil cinco, y la demanda de controversia constitucional se presentó ante la Oficialía de Partes común de las Salas del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en fecha nueve de septiembre de dos mil cinco, en consecuencia si atento la fracción II del artículo 6 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, solo se computan los días hábiles, y de la fecha de notificación del acto del que se demanda su invalidez a la presentación de la demanda éstos fueron los días 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 de agosto de dos mil cinco, así como 1, 2, 5, 6, 7, 8 y 9 de septiembre de dos mil cinco, y los inhábiles los días 20, 21, 27, 28 de agosto y 3 y 4 de septiembre del año en cita, fueron inhábiles, se advierte que la demanda se presentó el día décimo cuarto, es decir con oportunidad que señala la Ley que regula la presente controversia.

III.- Por otro lado, la legitimación activa en la causa por parte de la actora es un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción, no obstante resultaría reiterativo proceder a su análisis, en este sentido se ha acordado en virtud de que éste se efectuará al estudiar las causales de procedencia que interpuso el Municipio demandado.

IV.- Enseguida esta Sala Constitucional procede a analizar la legitimación de la parte demandada, por ser también una condición necesaria para la procedencia de la acción y ésta consiste en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que resulte fundada.

En la presente controversia constitucional, el enjuiciado es el Municipio de Acolman y atento la fracción I del artículo 12 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, puede ser parte demandada al ser un municipio y además por haber emitido y promulgado el acto que es



SAI

objeto del litigio a estudio, pues así lo expresó la parte actora en el hecho ocho de la demanda y éste fue contestado de manera afirmativa por el demandado, es por ello que se advierte satisfecha la legitimación pasiva en la causa.

Ahora bien, respecto a la legitimación procesal del enjuiciado, debe decirse que de la contestación de demanda se observa que ésta fue suscrita por MARÍA SABEL SAEZ ESPINOLA, quien acreditó su carácter como Síndico Procurador del Ayuntamiento de Acolman, por ende este presupuesto procesal también se acreditó, pues de la fracción I del artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal, se observa que una de las atribuciones de los síndicos es representar legal y jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en los que éstos fueran parte, por lo que la promotora demostró que en ella recae la representación legal del Municipio demandado.

V.- En términos de lo dispuesto por el artículo 31 fracción II, de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en relación con los artículos 40 y 41 del mismo ordenamiento legal, es prioritario determinar la existencia o inexistencia de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio en esta controversia constitucional, ante las manifestaciones que al respecto hizo la autoridad demandada en relación con los actos que se le atribuyen.

De la lectura integral de la demanda se desprende que los actos cuya invalidez se pretende, se hacen consistir en el acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de acta 111 (ciento once) de fecha trece de julio de dos mil cinco, en el que se aprobó la moratoria de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años, con la finalidad de que el Municipio esté en posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios públicos que se precisan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el oficio número

70, de fecha diecisiete de agosto de dos mil cinco, mediante el cual el Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Acolman, México, dio a conocer el conocimiento del Arquitecto Miguel Ángel García Beltrán, Secretario de Desarrollo y Vivienda del citado acuerdo, con la finalidad de que "... En ejercicio de sus atribuciones que le han sido conferidas por el artículo 5.9 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y de ser procedente se tomen las medidas correspondientes por parte de esa Dirección a su digno cargo." y; los efectos y consecuencias de dicho acuerdo, como pueden ser: ordenes escritas o verbales, oficios, comunicaciones y cualquier otra clase de actos tendientes a no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales en lo futuro.

La parte demandada invocó dos causales de improcedencia haciéndolas consistir en lo transcrito en el resultando sexto de esta resolución, las cuales se tienen por reproducidas en esta parte considerativa en obvio de repeticiones.

Ahora bien la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Local, en el Capítulo Sexto regula las causales "De la improcedencia y Sobreseimiento" de acuerdo a los siguientes preceptos:

"Artículo 40.- Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I.- Contra resoluciones del Poder Judicial del Estado de México;
- II.- Contra disposiciones generales o actos que sean materia electoral;
- III.- Contra disposiciones generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos, aunque los conceptos de invalidez sean distintos;
- IV.- Contra disposiciones generales o actos que hubieren sido

materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos en los casos a que se refiere el Artículo 88 Bis, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;

V.- Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI.- Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII.- Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en esta ley;

VIII.- Cuando exista falta de interés jurídico

IX.- Cuando existan actos consumados de forma irreparable,

X.- Cuando la disposición general o el acto impugnados no sean de la competencia de la Sala Constitucional; y

XI.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

Artículo.- 41.- El sobreseimiento procederá en los casos siguientes

I.- Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos de alguna autoridad, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de disposiciones generales.

II.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

III.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la disposición general o acto materia de la



ACUACIONES

controversia, o cuando no se probare la existencia de este último; y

IV.- Cuando por convenio entre las partes haya dejado de existir la materia de la controversia, sin que ningún caso ese convenio recaer sobre disposiciones generales. "

La parte demandada fundó la primera de las causales de improcedencia en estudio en la fracción XI del primer numeral escrito, misma que es infundada en virtud de que el Municipio de Tlanahuacán consideró que atento el artículo 5.10 del Código Administrativo del Estado de México, está facultado para emitir la resolución objeto de esta controversia constitucional, pues con ella no se oponen las atribuciones del Gobernador del Estado.

De lo anterior se advierte que la parte demandada sustentó esta causal de improcedencia en argumentos que se relacionan con el fondo de la controversia, es decir, considera que está facultado como Ayuntamiento para emitir el acuerdo de cabildo que motivó este litigio, contrario a lo aseverado por la parte actora, por ende debe desestimarse como causal de improcedencia.

Apoya esta consideración la jurisprudencia de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo del mes de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, tesis 92/99, página seiscientos diez del tenor siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DEL FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal de improcedencia que involucra el estudio del fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si se surte otro motivo de improcedencia hacer al estudio de los



conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”.

Asimismo es de considerarse que la fracción XI del artículo 40 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución del Estado de México, que establece que las controversias constitucionales son improcedentes en los demás casos en que resulte la improcedencia de alguna disposición de la ley, se refiere a las leyes u ordenamientos que constituyen la legislación propia del juicio de origen o de otras que de alguna manera se vinculan con ella estrechamente y de lo narrado por el Municipio enjuiciado no se advierte que haya señalado artículo alguno del que se advierta la causal de improcedencia, ni tampoco se observa que ésta se derive del artículo 5.10 del Código Administrativo del Estado de México, pues en él se establecen atribuciones de los Municipios.

Ahora bien, el demandado considera que la presente controversia es improcedente en virtud de que se actualiza la hipótesis prevista en la fracción XI del artículo 40 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución del Estado de México, ya que el artículo 267 fracción IV del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, señala que:

Artículo 267.- El juicio ante el Tribunal es improcedente.

IV.- Contra actos o las disposiciones generales que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del actor;

En este sentido debe decirse que en el caso justiciable la parte actora expresó en la demanda que el Municipio de Acolman vulneró sus atribuciones al emitir el Acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de Acta 111, de fecha 13 de julio de 2005, en el que se aprobó la Moratoria de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años, con la finalidad de que el Municipio esté en posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios

cos que se precisan en la Constitución Política de los Estados Mexicanos, específicamente la prevista en el artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en consecuencia señala la facultad que estima infringida y la Ley en la que se tutela, por lo que se advierte su interés para promover la presente controversia.

Apoya esta consideración la jurisprudencia de la Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo del mes de julio de dos mil uno, tesis P.J. 83/2001, página noventa y cinco del rubro y texto que a continuación se cita: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P.J. 71/2000, visible en la página noventa y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL."**, que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se produce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la entidad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar debidamente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



SALA I

De lo anterior se colige que es improcedente la causal señalada por el enjuiciado en el sentido de que la parte actora carece de interés jurídico para promover esta controversia constitucional.

En el mismo sentido, resulta incuestionable que la debida fundamentación y motivación del acto reclamado y las facultades conferidas al municipio de Acolman, señaladas en el artículo 5.10 del Código Administrativo del Estado de México son contrarias a las facultades del titular del Ejecutivo del Estado, específicamente en lo previsto en la fracción VI del artículo 77 de la Constitución Local, y por ende no constituyen una causal de improcedencia pues se refieren a cuestiones de fondo, es decir, este juicio se tiene como finalidad analizar si el acuerdo de cabildo emitido por el municipio de Acolman y que es el objeto de esta controversia vulnera o no las facultades del Poder Ejecutivo del Estado de México, en consecuencia si formaron parte del litigio natural, serán analizadas al estudiar el conflicto de intereses sometido a la consideración de esta Sala Constitucional y no al estudiar las causales de improcedencia.

Por otro lado, a efecto de analizar la falta de legitimación de la parte actora es necesario distinguir entre legitimación en la causa y legitimación en el proceso. La legitimación en la causa es la relación que existe entre quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo, que hace valer ante los órganos jurisdiccionales cuando ese derecho es violado o desconocido, la segunda es un presupuesto procesal que se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio.

Es por ello que la legitimación en la causa se traduce en la afirmación que hace una parte sobre la existencia de un derecho sustantivo cuya aplicación y respeto pide al órgano jurisdiccional.

Por su parte, la legitimación procesal se identifica con la capacidad para realizar actos jurídicos de carácter procesal en un juicio

minado, frecuentemente en nombre y representación de otra persona.

Al respecto, son aplicables las siguientes Jurisprudencia y tesis:

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del proceso de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de legitimación ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable."

Novena Época. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, Enero de 1998. Tesis 2a./J.75/97. Págs. 351.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO. La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para



acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario."

Novena Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VI, Agosto de 1997. Tesis. 1a.XV/97. Pág. 468.

Ahora bien, en el caso justiciable se observa que la demanda promovió el Licenciado JESÚS ALZÚA PÉREZ, en su carácter de Director Jurídico y consultivo del Gobierno del Estado de México y si del segundo párrafo del artículo 13 de la ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se advierte que al Gobernador del Estado lo representará en juicio el Secretario del ramo que corresponda o el responsable del área jurídica, es inconcuso que en el caso justiciable la parte actora sí está legitimada en el proceso, pues el promovente acreditó el carácter con el que se ostentó y esta Sala reconoció dicha personalidad en el auto de fecha veinte de septiembre de dos mil cinco.

Con relación a la legitimación en la causa de la parte actora también se encuentra justificada pues del contenido del artículo 12 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado de México, se advierten las entidades, poderes u órganos facultadas para promover las controversias constitucionales, y son: el Estado, Poder o Municipio o Comisionado de los Derechos Humanos.

De lo anterior se infiere que los particulares no pueden ser parte en los juicios de controversias constitucionales, por lo que si en el juicio interpuesto por el actor es el Poder Ejecutivo del Estado de México, el cual además afirma tener un derecho sustantivo, es decir que el Municipio de Acolman vulneró algunas de sus facultades, y solicita que esta Sala Constitucional invalide el acto en que se plasmó esta violación, es claro que el actor está legitimado en la causa.

Por otro lado, es cierto que el acuerdo de cabildo del cual se alega su invalidez no se dirigió al Poder Ejecutivo del Estado de México, no obstante si el actor considera que dicho acuerdo invade sus facultades, ello es suficiente para afirmar que está legitimado en la causa, pues las controversias constitucionales tienen como finalidad garantizar el principio de división de poderes, y en ellas se discute la delimitación de esferas competenciales establecidas en la Constitución Política del Estado.

Asimismo de la contestación de demanda se advierte que la demandada pretende sustentar la falta de legitimación en la causa del actor en el argumento de que el acuerdo de cabildo que emitió tiene como finalidad proteger el interés público y por ende no existe disposición legal alguna, no obstante ello debe ser rechazado en el fondo del litigio de origen, pues no constituye una causal de improcedencia, ya que éstas se establecieron de manera expresa en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución del Estado de México y la señalada por el artículo 107 de la Constitución Federal, por lo que el acuerdo de cabildo no actualiza alguna de ellas.

De las anteriores consideraciones se concluye que resultaron fundadas las causales de improcedencia interpuestas por la parte demandada.

VI.- En los conceptos de invalidez la parte actora en síntesis alega, que:

SALA
CONSTITUCIONAL
ESTADUAL

El Acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de Acta 111, de fecha 13 de julio de 2005, en el que se aprobó la Moratoria de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años, con la finalidad de que el Municipio garantice el desarrollo económico y los servicios públicos que se precisan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violó los artículos 4, 77, fracción VI, y 78 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, mismos que al efecto transcribe.

A continuación señala el contenido en materia de desarrollo urbano del Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005 y señala que en él se estableció lo siguiente:

"Se promoverán conjuntos urbanos con la intervención del Gobierno del Estado, la iniciativa privada y grupos sociales, diseñados bajo un concepto integral, en los que se atienda, no sólo la demanda de vivienda, sino también de suelo para usos productivos y para el equipamiento regional. Considerando las implicaciones económicas, urbanas, y propiciand además la integración social y urbana de los pobladores."

Considera también que la disposición contenida en el Artículo 77, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, está reglamentada en los artículos 5.8, fracciones II del Código Administrativo, que establecen las atribuciones del Gobernador del Estado, entre las que destacan: aprobar y modificar el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, así como los planes regionales de Desarrollo Urbano y sus específicos planes parciales; y en el artículo 5.9, fracciones, I y XIV, del citado Código, se establecen las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, de elaborar, ejecutar y evaluar el Plan de Desarrollo Urbano y los parciales que de este deriven; y autorizar la fusión y subdivisión de predios, conjuntos urbanos, división del suelo para condominios y las renotificaciones correspondientes.

De lo anterior colige que sólo al Ejecutivo Estatal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, le compete la ejecución del Plan de Desarrollo Urbano, en específico la autorización de conjuntos urbanos, sin que tengan los Municipios, incluyendo el de Acolman, competencia alguna respecto de su autorización ni mucho menos de su prohibición.

Insiste que el Acuerdo emitido por el municipio demandado se opone al objetivo del Plan de Desarrollo del Estado de México 2004-2005, como el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que es la estructuración de conjuntos urbanos.

Señala también que los procesos de planeación metropolitana y regional, están a cargo del Poder Ejecutivo Estatal y sólo tiene la obligación de consultarlos con los Municipios, atento la última parte de la fracción VI, del Artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Por lo que reitera que el Municipio de Acolman carece de facultad alguna de emitir moratorias para no permitir conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales a veinte años; ya que el artículo 77, fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 5.40 del Código Administrativo del Estado de México, el conjunto urbano es un instrumento de ejecución del desarrollo urbano ordenado en los centros de población, cuyo objeto es estructurar, ordenar o reordenar como una unidad espacial integral, el trazo de la estructura vial, la división del suelo, la zonificación y normas de uso del suelo, la ubicación de edificios, la imagen urbana de un sector territorial de un centro de población o de una región; a fin de mejorar la calidad de vida de la población y evitar los asentamientos urbanos irregulares.

Considera que la facultad del Gobernador Constitucional ordenada en el artículo 77, fracción IV, de la Constitución Local, está contemplada por el Libro Quinto del Código Administrativo, específicamente



153

los artículos 5.1, 5.5, 5.8 fracciones I y II, 5.9 fracciones I, XIV, 5.10 y por su Reglamento, en los artículos 49 y 51 y de dichas disposiciones legales se advierte que la única entidad que está facultada para autorizar la construcción de conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependencia del Poder Ejecutivo del Estado de México, y no los municipios.

Es por ello que el actor estima que el Acuerdo del Municipio de Acolman que contiene la Moratoria de no permitir conjuntos urbanos o desarrollos habitacionales a veinte años en todo el territorio del municipio, contraviene lo dispuesto por los artículos 4 y 77, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y las fracciones XXVIII y XXXVIII del segundo de los artículos citados, así como el artículo 78 de dicha Constitución.

Por su parte el enjuicado, al contestar la demanda señaló que el acuerdo de Cabildo objeto de esta controversia tiene su fundamento legal en el artículo 26 de la Constitución Federal, en el que se establece la planeación democrática del desarrollo social de la Nación, así como el artículo 115 fracciones III y V incisos a), b), c), d) y e) de la misma Carta Magna, en el que se hace partícipes a los Municipios en la planeación del territorio municipal y en el que se establecen las funciones y servicios públicos que deben proporcionar.

Considera que de las disposiciones señaladas se advierte que los Municipios están facultados en la vigilancia y utilización del suelo de su circunscripción territorial, mediante el Plan de Desarrollo Urbano Municipal que deberá ser congruente con los Planes Estatales y Federales.

De lo anterior colige que el acuerdo de cabildo cuya invalidez se pretende, no vulnera las facultades del Ejecutivo, por lo que considera que está fundado y motivado.

Señala además que el acuerdo se sustentó en los artículos 112, 122 y 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que establecen las atribuciones de los municipios y en los artículos 15 y 31 fracciones I, XXI y XXIV de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Expone que la atribución de la planeación de la circunscripción electoral es facultad propia del municipio, por ser un ente autónomo.

Expresa también que la única finalidad de la moratoria es que los ayuntamientos en turno no otorguen visto bueno alguno para la creación de conjuntos urbanos y desarrollos habitacionales a efecto de garantizar los servicios públicos constitucionales, además de priorizar el desarrollo económico.

A continuación señala que el acuerdo de cabildo reúne los requisitos previstos por el Artículo 1.8 del Código Administrativo del Estado de México, pues fue expedido por autoridad competente de acuerdo a las atribuciones establecidas en el artículo 115 fracción V inciso d) de la Constitución Federal, artículo 5.10 fracción XX, del Código Administrativo y 31 fracción XXIV, de la Ley Orgánica Municipal, y este último señala como una facultad expresa a los municipios:

"Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales:..."

Es por ello que estima que la moratoria sólo tiene como finalidad frenar el desarrollo urbano mesuradamente en su circunscripción electoral atendiendo a la emisión del visto bueno que en su momento puede ser otorgado por el municipio para la creación de conjuntos urbanos.

Señala que del artículo 115 de la Carta Magna Federal, faculta a los municipios para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo,



SAU

en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales y considera además que la planeación del desarrollo urbano del municipio de Acolman, debe ser congruente con los Planes de Desarrollo Urbano Estatal y Federal.

Agrega también que el acuerdo lo emitió sin que haya mediado error, sobre el objeto causa fin del acto, y por ello no vulnera, contraviene o suple las disposiciones legales en el ámbito estatal.

De igual manera expone que se expidió sin que mediara dolo o violencia, atendiendo a los principios constitucionales y atribuciones que le son conferidas por la Carta Magna y por las leyes secundarias.

Otro de los requisitos del acto es que su objeto es posible de hecho, determinado o determinable y estar previsto en el ordenamiento que resulta aplicable, pues se expidió en sustento de las facultades de los municipios.

Asegura además que cumple con la finalidad del interés público, pues pretende asegurar los servicios públicos a sus habitantes, consta por escrito en el libro de actas del H. Ayuntamiento de Acolman, y fue publicado en Gaceta Municipal, como lo ordena el numeral 108 del Código de Procedimientos Administrativos de la Entidad, así mismo, el acto impugnado contiene las firmas autógrafas de los ediles que lo aprobaron.

Finalmente expone que el acto que se pretende impugnar está fundado y motivado, se expidió de conformidad con los principios, normas e instituciones jurídicas que establezcan disposiciones aplicables, señala el lugar y fecha de su emisión, así como los datos relativos a la identificación precisa del expediente, documentos, nombre y domicilio de las personas de que se trate, y asegura que en el acto objeto de la presente controversia se expresó la oficina en la que puede ser consultado.

VII.- Una vez expuestos los puntos litigiosos este Tribunal se a analizar el fondo del caso justiciable sometido a su consideración en términos del artículo 31 fracción III de la Ley de Amparo y del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Esta Sala Constitucional estima que contrario a lo que afirma la demandada, del contenido de los artículos 26 y 115 fracciones III incisos a), b), c), d) y e) de la Constitución Federal, no se funda el fundamento legal del Ayuntamiento para emitir el Acuerdo de número de Acta 111, de fecha 13 de julio de 2005, pues la falta de las disposiciones en cita, regula la planeación democrática del desarrollo nacional, sus características y las atribuciones del ejecutivo federal para la elaboración del Plan Nacional de desarrollo ya textualmente prevé:

Artículo 26. El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el congreso de la unión tendrá la intervención que señale la ley."

Ahora bien la fracción tercera del artículo 115 de la Carta Magna



SAI 2005

establece:

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f).-Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

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

De esta disposición legal, si bien se advierten las funciones y servicios que los municipios tienen a su cargo, lo cierto es que no se observa la facultad o atribución de los mismos para prohibir la construcción de viviendas con la justificante de que no se podrán prestar servicios públicos, pues ante esa eventualidad se prevé la posibilidad de que el municipio carente de los recursos necesarios para

estar servicios públicos, pueda coordinarse con otros municipios o en celebrar convenios con el Estado a fin de que éste se encargue temporalmente de los mismos.

Ahora bien, los incisos a), b), c) y d) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal establecen:

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;..."

De la anterior disposición solo se advierte la facultad de los municipios para elaborar los planes de desarrollo municipales, participar en los planes de desarrollo regional y autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, no obstante no se observa atribución del municipio para emitir la moratoria objeto de este litigio.

Por otro lado, los artículos 112, 113, 122 y 123 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, tampoco sirven de sustento legal del acuerdo de cabildo emitido por el demandado, pues no establecen la manera en la que se conforma la organización política de los Estados, la forma de gobierno de los municipios y sus atribuciones, como se advierte del texto de los mismos que es del tenor siguiente:



31111

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

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

"Artículo 113.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen."

"Artículo 122.- Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables."

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de la República, de manera coordinada con el Gobierno del Estado de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento."

"Artículo 121.- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables."

Por su parte los artículos 15 y 31 fracciones I, XXI y XXIV de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México prescriben:

"Artículo 15.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado."

"Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones....

XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes....

XXIV. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus

jurisdicciones territoriales: intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas....".

Los artículos precedentes de ninguna manera justifican la emisión del acuerdo del cabildo que motivó la presente controversia constitucional, pues no se advierte de ellos la facultad para la construcción de viviendas, en consecuencia no le asiste el fundamento al considerar que ellos sustentan su actuación."

Asimismo, es cierto que la planeación de la circunscripción es facultad propia del municipio, según lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, no obstante de acuerdo al tercer párrafo del artículo 122 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ésta debe realizarse de manera coordinada con el gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales y municipales.

En esta tesitura al analizar el Plan de Desarrollo del Municipio de Acotman, se observa que uno de los objetivos particulares es optimizar la infraestructura existente y desarrollar infraestructura nueva, conforme al ordenamiento urbano y la planeación estratégica, (página nueve). De igual manera en dicho documento se estableció que la solución a los problemas de seguridad pública está íntimamente ligada, entre otros aspectos, a la falta de vivienda digna (página treinta y ocho) y si bien el programa para uso habitacional ha sido insuficiente, se aseguró en el diagnóstico que Acotman cuenta con los elementos físicos y humanos de la infraestructura que le dan un potencial para lograr el desarrollo municipal que podría lograrse a través de inversiones programadas (página cuarenta y tres).

De igual manera se advierte que los objetivos del programa municipal de vivienda 2001-2006 son:

- Promover y concertar políticas públicas y programas de

vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales y de la sociedad civil en su conjunto y, a la vez, consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor del desarrollo.

- Promover el desarrollo y la competitividad sectorial a partir de que la vivienda para todos los mexicanos es una de las más altas prioridades del Estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo solo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los factores con el fin de reducir el gran déficit de vivienda que existe en el país en calidad y en cantidad.
- Reactivar la Banca de desarrollo como una entidad financiera cuyo objetivo fundamental será promover mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de la vivienda social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros".

También se observa del Plan Municipal de Desarrollo que una de las políticas de orientación y regulación del futuro crecimiento es fomentar la construcción de vivienda en las áreas que se abran al doblamiento, para evitar la especulación en el suelo urbano la consiguiente subutilización de la infraestructura y equipamiento, originados por la baja ocupación del suelo (página sesenta y uno) y entre las políticas sectoriales, destacan dos de ellas la primera con relación a la promoción y fomento a la vivienda (página sesenta y cuatro) que consiste en establecer mecanismos administrativos en cuanto a los procedimientos y requerimientos para llevar a cabo acciones de mejoramiento, ampliación, rehabilitación, renovación y

ucción de vivienda nueva y con relación a la construcción, conservación y conservación de infraestructura regional en la que se la construcción de infraestructura nueva de acuerdo a la demanda de vivienda establecida.

Finalmente se observa que en materia de vivienda se prevé que el crecimiento demandado pueda incorporarse al convenio con el Gobierno del Estado de México, para llevar a cabo los programas y planes de vivienda y la incorporación de suelo habitacional.

De lo anterior se colige que si el Plan de desarrollo del Municipio de Acolman tiene entre otras finalidades la construcción de vivienda, lo mismo que se establece en el Plan de Desarrollo Estatal, como el crecimiento demandado lo señala, es inconcuso que el acuerdo de cabildo que contiene dichos documentos, en consecuencia debe declararse su nulidad, pues el artículo 5.26 del Código Administrativo del Estado de México establece que las acciones e inversiones que se lleven a cabo en el territorio estatal, deben ser congruentes con los planes de desarrollo urbano, y ello no acontece en el acuerdo objeto de esta controversia, pues al prohibir la construcción de vivienda en veinte hectáreas no habrá crecimiento en este rubro, sin que sea justificación el argumento de que no podrán prestarse servicios públicos, pues del inciso i) del artículo 115 de la Constitución Federal se advierte que el Gobierno del Estado, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se puede hacer cargo en forma temporal del ejercicio de las funciones o de la prestación de servicios públicos municipales, o de ambos, de acuerdo a lo establecido en los estatutos acordados entre el Estado y el municipio.

Por otro lado, este Cuerpo Colegiado estima que la moratoria establecida en el acuerdo de cabildo constituye de hecho una modificación al Plan Municipal de Desarrollo de Acolman, pues en él se estableció como prioridad la construcción de vivienda y en el acuerdo de cabildo se declaró la prohibición de la misma, actuación que no se efectuó de



Se: 1

manera legal, es decir con base a los lineamientos establecidos en el artículo 5.28 del Código Administrativo del Estado de México, entre los que destacan que será el Gobernador del Estado quien apruebe la modificación y es indudable que debía hacerlo, pues dicha legislación sólo permite no cumplir esos requisitos, en caso de que se actualice alguna de las hipótesis contenidas en el precepto 5.29 de la Ley en cita, es decir, que se trate de la autorización sobre el cambio de uso del suelo a otro que se determine sea compatible, el cambio de la densidad e intensidad de su aprovechamiento o el cambio de la altura máxima de edificación prevista, siempre y cuando el predio se encuentre ubicado en áreas urbanas o urbanizables del centro de población y el cambio no altere las características de la estructura urbana prevista, vial, hidráulica y sanitaria, ambiental y las de su imagen, lo cual no acontece en el caso justiciable, por lo que le asiste razón a la parte actora al afirmar que se vulneró esta atribución del representante del Poder Ejecutivo del Estado, ya que al emitir la moratoria, el demandado omitió solicitar la aprobación de éste.

En otro contexto debe decirse que de la demanda de la presente controversia, no se advierte que la parte actora haya solicitado la invalidez del acuerdo de cabildo emitido por el demandado por no reunir los requisitos previstos en el artículo 1.8 del Código Administrativo, bien porque haya mediado error, sobre el objeto causa fin del acto, su objeto no sea posible de hecho, determinado o determinable y estar previsto en el ordenamiento que resulta aplicable, o por carecer de fundamentación y motivación, expedirse en contravención con los principios, normas e instituciones jurídicas que establecen disposiciones aplicables, por no señalar el lugar y fecha de su emisión, o los datos relativos a la identificación precisa del expediente, u omitir la oficina en la que puede ser consultado, por lo que son inatendibles los argumentos en los que expresa que dicho acuerdo debe subsistir porque observe esas exigencias y carece de los vicios señalados.

De igual manera si bien los municipios en términos de la fracción del artículo 5.10 del Código Administrativo, y del artículo 31 fracción de la Ley Orgánica Municipal, están facultados para expedir decretos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para promover el desarrollo urbano del municipio y administrar sus reservas territoriales, lo cierto es que ello deben ser congruente con la Constitución Federal y Estatal y con las leyes federales o locales, lo que acontece en el caso justiciable, pues el acuerdo cuya invalidez se discute, no se adecuó a lo establecido en el Código Administrativo para la modificación del Plan Municipal de Desarrollo, en el sentido de que los planes de desarrollo municipal y estatal tenían como finalidad la construcción de vivienda.

Sustenta esta consideración la tesis de la Novena Época publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: del mes de enero de dos mil dos, tesis: P./J. 132/2001, página un cuarenta y uno, Materia: Constitucional Jurisprudencia, del siguiente tenor:

FACULTAD REGLAMENTARIA SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los gobiernos estatales están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las leyes y las normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición con la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las leyes y las normas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3)



SALA:

Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Ahora bien la finalidad de la moratoria no puede ser planear el desarrollo urbano mesuradamente en su circunscripción territorial, pues esta regulación se realiza en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, por lo que las adecuaciones que se realicen deben ser acordes a él y no pueden modificarse a través de un acuerdo de cabildo, sino en los términos establecidos por el artículo 5.28 del Código Administrativo del Estado de México.

En consecuencia le asiste razón a la parte actora al afirmar que el Acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de Acta 111, de fecha 13 de julio de 2005, en el que se aprobó la Moratoria de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años, contraviene lo dispuesto en esta materia en el Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005, en el que se estableció como una de las finalidades promover conjuntos urbanos con la intervención del Gobierno del Estado, la iniciativa privada y grupos sociales, atendiendo no sólo la demanda de vivienda, sino también de suelo para usos productivos y para el equipamiento regional, razón legal suficiente para declarar la invalidez del acto objeto de la presente controversia y resultando innecesario el análisis de los demás argumentos expuestos por la parte actora, pues aún en el caso de ser infundados, el sentido del fallo no sería distinto.

En relación a las pruebas ofrecidas por las partes, de constancias judiciales se advierte que la parte actora ofreció los siguientes medios de convicción:

1.- Documental pública consistente en un ejemplar de la Gaceta de Gobierno del Estado de México, de fecha veintinueve de junio de mil novecientos noventa y nueve, en la que consta el acuerdo número setenta del Instituto Federal Electoral, mediante el cual se declaró válida la elección del cuatro de julio de mil novecientos noventa y nueve

declaró al Licenciado Arturo Montiel Rojas, Gobernador electo del Estado de México.

2.- Documental pública consistente en la copia simple del acta de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de acta 111, de fecha trece de julio de dos mil cinco.

3.- Documental privada, consistente en copia simple del oficio número 1070 de fecha diecisiete de agosto de dos mil cinco, mediante el cual se hizo del conocimiento del Secretario de Desarrollo y Vivienda del Ayuntamiento de cabildo.

4.- Documental pública consistente en un ejemplar de la Gaceta del Gobierno del Estado de México, de fecha catorce de marzo de dos mil cinco, en la que se publicó el Plan de Desarrollo del Estado de México, 2005.

5.- Documental pública consistente en un ejemplar de la Gaceta del Gobierno del Estado de México, de fecha once de junio de dos mil cinco, en la que se publicó el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

6.- Documental pública consistente en un ejemplar de la Gaceta del Gobierno del Estado de México, de fecha once de junio de dos mil cinco, en la que se publicó la autorización a "Consortio de Ingeniería y Construcción S.A. de C.V.", el Conjunto Urbano denominado "Real del Valle".

7.- Documental pública consistente en un ejemplar de la Gaceta del Gobierno del Estado de México, de fecha nueve de marzo de dos mil cinco, en la que se publicó la autorización a "Geo Edificaciones, S.A. de C.V.", el Conjunto Urbano denominado "Geo Villas de Terranova".

8.- Instrumental de actuaciones y

9.- Presuncional, legal y humana

Por su parte el Municipio demandado ofreció las siguientes pruebas:

1.- La documental pública consistente en certificación del acta de cabildo contenido en el acta número 111 de fecha trece de julio de dos mil cinco.

2.- La documental pública consistente en la Gaceta Municipal, sin número del mes de julio de dos mil cinco, emitida por el Ayuntamiento de Acolman.

3.- Documental pública, consistente en copia certificada del oficio número 1070/2005 de fecha diecisiete de agosto de dos mil cinco, mediante el cual se hizo del conocimiento del Secretario de Desarrollo y Vivienda el acuerdo de cabildo.

4.- La documental pública consistente en un ejemplar de la Gaceta de Gobierno del Estado de México, de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil tres, de cuya probanza resulta la perspectiva del crecimiento demográfico del municipio y la insuficiencia de servicios públicos.

5.- Instrumental de actuaciones y

6.- Presuncional, legal y humana.

Ahora bien, con la primera de las pruebas ofrecidas por el actor consistente en un ejemplar de la Gaceta de Gobierno del Estado de México, de fecha veintinueve de junio de mil novecientos noventa y nueve, no demostró algún hecho controvertido, pues de ella sólo se advierte que se declaró válida la elección del día cuatro de julio de mil novecientos noventa y nueve y se declaró al Licenciado Arturo Montiel Rojas, Gobernador electo del Estado de México.

Con el segundo de los medios de convicción ofrecidos, consistente en la copia certificada del Acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de acta 111, de fecha trece de julio de dos mil cinco, probó plenamente la existencia del acto objeto de esta controversia constitucional, documental que en términos de los artículos 100 y 101 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, hace prueba plena.



De igual manera con la copia simple del oficio número 1070 de diecisiete de agosto de dos mil cinco, mediante el cual se hizo del conocimiento del Secretario de Desarrollo y Vivienda el acuerdo de cabildo, administrado con la copia certificada que del mismo exhibió la demandada demostró la existencia de esta notificación, atento lo establecido por los artículos 100 y 101 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Asimismo demostró los hechos de la demanda con las documentales públicas consistentes en las Gacetas de Gobierno del Estado de México, de fecha catorce de marzo de dos mil, en la que se publicó el Plan de Desarrollo del Estado de México, 1999-2005 y de fecha once de junio de dos mil tres, en la que se publicó el Plan Estatal de Desarrollo Urbano, pues en términos de los artículos señalados en los precedentes demostró que el acuerdo de cabildo objeto de este juicio contraviene las disposiciones que en materia de construcción de conjuntos urbanos se establecieron en esos documentos.

Con las documentales públicas consistentes en las Gacetas de Gobierno del Estado de México, de fecha once de junio de dos mil tres, en la que se publicó la autorización a "Consortio de Ingeniería y Construcción S.A. de C.V., el Conjunto Urbano denominado "Real del Valle" y de fecha nueve de marzo de dos mil cuatro, en la que se publicó la autorización a "Geo Edificaciones, S.A. de C.V., el Conjunto Urbano denominado "Geo Villas de Terranova", no demostró algún hecho contrario al acuerdo de cabildo, pues la parte demandada aceptó haber emitido su consentimiento favorable para la construcción de dichos conjuntos urbanos, lo que es objeto de la presente controversia, pues la finalidad de la demanda es demostrar que el Municipio de Acolman vulneró facultades conferidas al Poder Ejecutivo del Estado de México, lo que demostró en base a los fundamentos señalados en esta resolución.



S.A.

emitir conjuntos o desarrollos habitacionales a venir, con la finalidad de que el Municipio esté en posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios públicos que se precisan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por consecuencia del oficio número 1070 de fecha 17 de agosto de 2005, mediante el cual el Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Toluca, México, hizo del conocimiento del Arquitecto Miguel Ángel García Beltrán, Secretario de Desarrollo y Vivienda, el citado Acuerdo, como sus efectos, como pueden ser: ordenes escritas o verbales, avisos, comunicaciones y cualquier otra clase de actos tendentes a no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales en lo futuro.

VIII.- En consecuencia, los efectos de este fallo se determinan en relación al cumplimiento de lo establecido en los artículos 31 y 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que señalan:

"Artículo 31.- Las sentencias que dicte la Sala Constitucional deberán contener:

- I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos;
- II. El análisis de las causales de improcedencia o sobreseimiento del juicio, en su caso;
- III. El análisis de hechos y cada una de las cuestiones planteadas por las partes;
- IV. El examen y valoración de las pruebas;
- V. La mención de disposiciones legales que las sustenten; y

VI. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán: la declaratoria de sobreseimiento del juicio; los actos cuya validez se reconozca o cuya invalidez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado; la validez o invalidez de la disposición legal, cuando sea procedente, o la condena que en su caso se decrete, fijando el término para el cumplimiento de las situaciones que se señalen."

"Artículo 35.- Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Sala Constitucional; las sentencias que declaren la invalidez de normas generales no tendrán efectos retroactivos."



Como se advierte de la transcripción anterior, esta Sala Constitucional, debe fijar los efectos y alcances de la sentencia, el término para su cumplimiento, que surtirá efectos a partir de la fecha que determine esta Sala, pero no tendrá efectos retroactivos.

Es por ello que en términos de los artículos 31 y 35 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y con la finalidad de salvaguardar el orden jurídico en el Estado de México, este Órgano Colegiado declara la invalidez del Acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de Acta 111, de fecha 13 de julio de 2005, en el que se aprobó la Moratoria de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años, con la finalidad de que el Municipio esté en posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios públicos que se precisan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del oficio número 1670, de fecha 17 de agosto de 2005, mediante el cual el Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Acolman, México, hizo del conocimiento del Arquitecto Miguel Ángel García Beltrán, Secretario de Desarrollo y Vivienda, el citado Acuerdo, así como los efectos y consecuencias, como pueden ser: órdenes escritas o verbales, oficios, comunicaciones y cualquier otra clase de actos tendientes a no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales en lo futuro, pues estos últimos constituyen una consecuencia del acto invalidado.

Se ordena la publicación de manera íntegra de esta sentencia en el Boletín Judicial y en la Gaceta de Gobierno Municipal, Órgano Informativo Oficial del H. Ayuntamiento de Acolman, Estado de México, concediendo a dicho Municipio el término de quince días para este efecto, toda vez que se declara la invalidez de una disposición general, atento lo establecido en el artículo 34 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 31, 32, 34 y 35 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se

RESUELVE:

PRIMERO.- Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.- Se declara la invalidez del Acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de Acta 111, de fecha 13 de julio de 2005, en el que se aprobó la Moratoria de no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales a veinte años, con la finalidad de que el Municipio esté en posibilidad de garantizar el desarrollo económico y los servicios públicos que se precisan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del oficio número 1070, de fecha 17 de agosto de 2005, mediante el cual el Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Acolman, México, hizo del conocimiento del Arquitecto Miguel Ángel García Beltrán, Secretario de Desarrollo y Vivienda, el contenido del Acuerdo, así como de los efectos y consecuencias de dicho Acuerdo, como pueden ser: órdenes escritas o verbales, oficios, comunicaciones y cualquier otra clase de actos tendientes a no permitir conjuntos o desarrollos habitacionales en lo futuro.

TERCERO.- La invalidez del Acuerdo de Cabildo del Ayuntamiento de Acolman, número de Acta 111, de fecha 13 de julio de 2005, tendrá efectos generales en términos del artículo 32 de la Ley Reglamentaria del artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.



31

CUARTO.- Publíquese esta sentencia de manera íntegra en el Boletín Judicial y en la Gaceta de Gobierno Municipal, Órgano Informativo Oficial del H. Ayuntamiento de Acolman, Estado de México, y para este último efecto se concede el término de quince días.

QUINTO.- NOTIFÍQUESE mediante oficio anexando copia certificada de la presente resolución a las partes y en su oportunidad archívese el presente expediente como concluido.

A S Í, por unanimidad de votos lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Constitucional, Licenciada MARÍA DOLORES OVANDO CONZUELO, Licenciado JOAQUÍN MENDOZA ESQUIVEL, Maestro en Derecho ALEJANDRO NAIME GONZÁLEZ, Doctor en Derecho GONZALO ANTONIO VERGARA ROJAS y Licenciado PALEMÓN JAIME SALAZAR HERNÁNDEZ, ante el Licenciado ROBERTO GÓMEZ LEGORRETA, secretario de acuerdos que da fe.

[Handwritten signatures and stamps]
A G U A C O M E S
SALA CONSTITUCIONAL
SECRETARÍA DE ACUERDOS

242

MUNICIPIO DE ACOLMAN
011450 ESTADO DE MEXICO

PODER JUDICIAL
DEL
ESTADO DE MEXICO

2006 FEB 16 PM 5 46

PALACIO DE JUSTICIA
OFICIALIA DE PARTES COMUN

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE
MÉXICO.

VS

H. AYUNTAMIENTO ACOLMAN
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
EXPEDIENTE: 02/2005.

ASUNTO: SE INFORMA CUMPLIMIENTO
DE SENTENCIA.

**CC. MIEMBROS QUE INTEGRAN
LA H. SALA CONSTITUCIONAL,
EN EL ESTADO DE MÉXICO.**

MARIA ISABEL SAEZ ESPINOLA, en mi carácter de Síndico Municipal y Representante Legal del H. Ayuntamiento Constitucional de Acolman, Estado de México, con la personalidad debidamente acreditada y reconocida, en la controversia que al rubro se cita, ante Ustedes con el debido respeto comparezco y expongo:

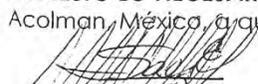
En cumplimiento al auto dictado en fecha siete de marzo, remito a Ustedes dos ejemplares de la publicación de la Gaceta de Gobierno Municipal de fecha Febrero del 2006, con la finalidad de que se tenga por entendido y acordado el cuarto punto del resolutivo de la sentencia dictada en fecha veinticuatro de enero del dos mil seis.

POR LO ANTERIORMENTE EXPUESTO, SOLICITO A USTEDES CC. MIEMBROS QUE INTEGRAN LA H. SALA CONSTITUCIONAL, ATENTAMENTE PIDO SE SIRVAN;

CIDMUNICO.- Acordar de conformidad con lo solicitado.
TAPIA

PROTESTO LO NECESARIO.

Acolman, México, a quince de febrero del dos mil seis


C. MARIA ISABEL SAEZ ESPINOLA
SINDICO PROCURADOR MUNICIPAL DE ACOLMAN.

06

HOJA: 1

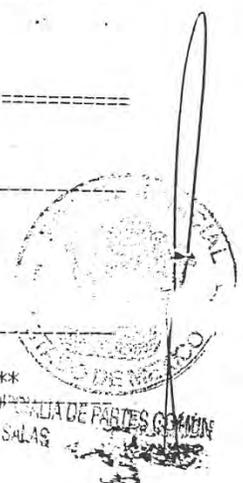
GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO
GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO
PALACIO DE JUSTICIA TOLUCA
REPORTE DE DEMANDA

Recibo.....: Jueves 16 de Marzo de 2006
Oficialia.....: 11692
Lugar de Destino...: SALA CONSTITUCIONAL T.S.J. EDO. MEXICO

EMPLIMIENTO DE AUTO, EN UNA FOJA, CON UNA FIRMA AUTOGRAFA.*
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 2/05.*

GACETA DE GOBIERNO MUNICIPAL DE ACOLMAN.* * * *****

...: DIEGO LUGO DUARTE

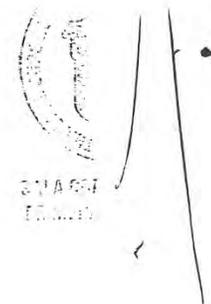


SECRETARIA DE PARTES GEMINAS
SALAS

Gobierno Municipal
10 Marzo 2006
18:30 hrs
Diego



SALA CONSTITUCIONAL



SECRETARIA DE PARTES GEMINAS
SALAS



**A
C
O
L
M
A
N**



REGISTRADO
MUNICIPAL

SUMARIO

REVOCACIÓN

MORATORIA DE NO PERMITIR
CONJUNTOS O DESARROLLOS
HABITACIONALES



**A
C
O
L
M
A
N**



MUNICIPAL
SECRETARÍA

SUMARIO

REVOCACIÓN

MORATORIA DE NO PERMITIR
CONJUNTOS O DESARROLLOS
HABITACIONALES

H. AYUNTAMIENTO DE ACOLMAN 2003 - 2006

C. José Antonio Saavedra Coronel
Presidente Municipal

C. María Isabel Sáez Espínola
Síndico Procurador Municipal

C. Emilio Vargas y López del Haro
Primer Regidor

C. Jorge Luis Ortiz Castañeda
Segundo Regidor

C. Ramón Ortiz Pérez
Tercer Regidor

C. Juan Franco Ramírez
Cuarto Regidor

C. Martín López Juárez
Quinto Regidor

C. Aquileo Javier Ayala Muñoz
Sexto Regidor

C. Delfín Rosales García
Séptimo Regidor

C. Miguel Meneses López
Octavo Regidor

C. Rodolfo López Vargas
Noveno Regidor

C. Alberto Montes de Oca
Regalado
Décimo Regidor

La Gaceta de Gobierno Municipal es el órgano informativo oficial del H. Ayuntamiento de Acolman, su edición está a cargo de la Secretaría del Ayuntamiento a través de la Dirección de Comunicación Social.

Editorial: tel: 01 594 95 7 00 50, 7 08 26, Ext. 128.

EL SUSCRITO C. HÉCTOR VARGAS DE ACOLMAN, ESTADO DE MÉXICO FRACCIÓN X DE LA LEY ORGÁNICA CERTIFICO QUE EN EL LIBRO DE CUENTA NÚMERO CINCO DE FECHA SE LE SE LLEVO A CABO EL SIGUIENTE:

_____ R

PUNTO NÚMERO CINCO.- EN USO MUNICIPAL CABILDO

SE REV NUMER DE JULI SENTEN EXPEDI CONTR EL POD DE ME) ESTAD INVALID



SE PRE ES DE DE LO LEVANT SIENDO

SECRETARÍA

UNICO.- QUE SE GIRE ATENTO TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CUMPLIMIENTO AL CUARTO PL CONOCIMIENTO Y EFECTOS LEGAL

SE EXTIENDE LA PRESENTE PAR LUGAR A LOS VEINTITRES DIAS DE

A T E

C. HÉCTOR VARGAS
SECRETARÍA

CERTIFICACIÓN

EL SUSCRITO C. HÉCTOR VARGAS VENCE, SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO DE ACOLMAN, ESTADO DE MÉXICO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 91, FRACCIÓN X DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, CERTIFICO QUE EN EL LIBRO DE CABILDO NÚMERO CUATRO, ACTA CIENTO CUARENTA Y CINCO, DE FECHA VEINTIDOS DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL SEIS, SE LLEVO A CABO EL SIGUIENTE:

ACUERDO

REVOCACION

PUNTO NÚMERO CINCO.- EN USO DE LA PALABRA LA C. SINDICO PROCURADOR MUNICIPAL, SOLICITA A LOS INTEGRANTES DEL CABILDO QUE:

SE REVOQUE EL ACUERDO DE CABILDO DEL PUNTO NUMERO CINCO DEL ACTA NUMERO 111 DE FECHA 13 DE JULIO DE 2005; PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA RESOLUCION EN LOS AUTOS DEL EXPEDIENTE No. 02/2005, RELATIVO AL JUICIO SOBRE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PROMOVIDO POR EL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO CONTRA EL MUNICIPIO DE ACOLMAN, ESTADO DE MEXICO. Y EN CONSECUENCIA SE INVALIDA EL MISMO:

SE PREGUNTA A LOS INTEGRANTES DEL CABILDO SI ES DE APROBARSE ESTE PUNTO EN LOS TERMINOS DE LO SOLICITADO, SE SIRVAN MANIFESTARLO LEVANTANDO LA MANO, SIENDO APROBADO POR UNANIMIDAD DE VOTOS,



COPY
VERBA

ACUERDO

UNICO.- QUE SE GIRE ATENTO OFICIO A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MEXICO, INFORMANDO EL CUMPLIMIENTO AL CUARTO PUNTO RESOLUTIVO DEL FALLO, PARA SU CONOCIMIENTO Y EFECTOS LEGALES QUE PROCEDAN.

SE EXTIENDE LA PRESENTE PARA LOS USOS Y FINES LEGALES A QUE HAYA LUGAR A LOS VEINTITRES DÍAS DEL MES DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL SEIS.

ATENTAMENTE,

C. HÉCTOR VARGAS VENCE
SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO
(RUBRICA)

22-2

ACIONAL DE

ACIONES I Y II
124 Y 138
1, 3, 30, 31
ESTADO DE
2003-2006,
MIL SEIS,

NUMERO 5 DEL
AMENTO A LA
SUPERIOR DE
STITUCIONAL
ESTADO DE
CO.

Superior de

das del mes
Cabildo.

DIRECTORIO

245

C. Héctor Vargas Vence, Secretario del H. Ayuntamiento	C. José Gerardo González Hernández, Secretario de Gobierno
Profra. Ernestina Vázquez Cruz, Presidenta del Sistema Municipal DIF	C. Jorge Zacañas Rodríguez, Director de Transporte y Vialidad
C. Jessica Lara Chavarría, Directora del Sistema Municipal DIF	C. Corina García Pérez, Directora de Catastro Municipal
C. P. Delfino Durán Ruiz, Tesorero Municipal	Lic. Herminio Aguilar Franco, Oficial del Registro Civil
C. Erika Pacheco Albor, Contrator Interno	C. María Ruth Alvarado Velásquez, Oficial Conciliador 2do. Turno
Arq. Benjamín Juárez Ortiz, Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Lic. Ricardo Palomares Madero, Encargado de Preceptoría Juvenil
C. Manuel Vidal Cárdenas, Director de Comunicación Social	C. Margarita Zetina Gómez, Jefa de Licencias de Construcción
C. José Gerardo González Hernández, Encargado de Seguridad Pública	Profra. Ernestina Roldán Delegado, Jefe de Reglamentos y Vía Pública
C. Andrés Manríquez Sánchez, Director de Protección Civil	C. Martín González Rubio, Encargado de Servicios Públicos
C. Ivonne Sánchez Ramírez, Directora de Desarrollo Social	C. Pilar Corona Vázquez, Coordinadora Municipal de Derechos Humanos

C. JOSÉ ANTONIO SAAVEDRA CORONEL, PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ACOLMAN, MÉXICO, A sus habitantes hace saber:

QUE EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 115 FRACCIONES I Y II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 123, 124 Y 138 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO; 1, 3, 30, 31 FRACCIONES I Y XXXVII, 164 Y 165 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, EL HONORABLE AYUNTAMIENTO DE ACOLMAN, MÉXICO, PERIODO 2003-2006, POR ACUERDO DE CABILDO DE FECHA VEINTIDOS DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL SEIS, HA TENIDO A BIEN APROBAR EL SIGUIENTE:

ACUERDO

SE APRUEBA SE REVOQUE EL ACUERDO DE CABILDO EN SU PUNTO NUMERO 5 DEL ACUERDO No. 111 DE FECHA 13 DE JULIO DE 2005; Y SE LE DE CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA EMITIDA POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MEXICO EN AUTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL No. 12/2005, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, EN CONTRA DEL H. AYUNTAMIENTO DE ACOLMAN, ESTADO DE MEXICO.

Se gire el oficio correspondiente a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

Se tendrá entendido el Presidente Municipal, haciendo que se publique y se cumpla.

Hecho en el Palacio Municipal de Acolman, Estado de México, a los veintitrés días del mes de febrero de dos mil seis; aprobado por unanimidad en la Sesión Ordinaria de Cabildo.

PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL

C. JOSÉ ANTONIO SAAVEDRA CORONEL
(RUBRICA)

SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO

C. HÉCTOR VARGAS VENCE,
(RUBRICA)

DIREC

C. Héctor Vargas Vence, Secretario del H. Ayuntamiento
Profra. Ernestina Vázquez Cruz, Presidenta del Sistema Municipal DIF
C. Jessica Lara Chavarría, Directora del Sistema Municipal DIF
C.P. Delfino Durán Ruiz, Tesorero Municipal
C. Erika Pacheco Alford, Contralor Interno
Arq. Benjamín Juárez Ortiz, Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
C. Manuel Vidal Graciano, Director de Comunicación Social
C. José Gerardo Sánchez Hernández, Encargado de Seguridad Pública
C. Andrés Manriquez Sánchez, Director de Protección Civil
C. Ivonne Sánchez Ramírez, Directora de Desarrollo Social

ANEXO (VARIOS)



GACETA DEL GOBIERNO



Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México
REGISTRO DGC NUM. 001 1021 CARACTERISTICAS 113282801

Mariano Matamoros Ser No. 368 C.P. 50130
Tomo CLXXVIII A:2023/001/02

Toluca de Lerdo, Méx., lunes 12 de julio del 2004
No. 8

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

DECRETO NUMERO 52.- CON EL QUE SE REFORMAN LOS ARTICULOS 88 Y 94; Y SE ADICIONA EL ARTICULO 88 BIS DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

SUMARIO:

EXPOSICION DE MOTIVOS.

DICTAMEN.

"2004. AÑO DEL GENERAL JOSE VICENTE VILLADA PEREA"

SECCION CUARTA

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

ARTURO MONTEL ROJAS, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México, a sus habitantes sabed:

Que la Legislatura del Estado, ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

DECRETO NUMERO 52

LA H. "LV" LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO

DECRETA:

LA "LV" LEGISLATURA DEL ESTADO DE MEXICO, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 148 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO Y PREVIA LA APROBACION DE LOS H.H. AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO, EN TERMINOS DEL ARTICULO 93 DE LA LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO, DECLARA APROBADAS LAS REFORMAS DE LOS ARTICULOS 88 Y 94 Y LA ADICION DEL ARTICULO 88 BIS A LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos 88 y 94; y se adiciona el artículo 88 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para quedar como sigue:

Artículo 88.- El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en:

a) Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales;

b) En juzgados de primera instancia y de cuantía menor, que conocerán y resolverán las controversias que se susciten en el Territorio de la Entidad, aplicando las leyes federales que establezcan jurisdicción concurrente y de las locales en materia penal, civil, familiar, así como tratados internacionales previstos en la Constitución Federal.

Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el Poder Judicial.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Artículo 88 BIS.- Corresponde a la Sala Constitucional:

I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución;

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

a) El Estado y uno o más Municipios;

b) Un Municipio y otro;

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

d) El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado.

III. Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, por:

a) El Gobernador del Estado;

b) Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura;

c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado;

d) El Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.

Las resoluciones dictadas en los procesos a que se refiera este artículo, que declaren la invalidez de disposiciones generales del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Municipios, tendrán efectos generales cuando sean aprobados cuando menos por cuatro votos de los integrantes de la Sala Constitucional.

Las resoluciones que no fueren aprobadas por cuatro de cinco votos, tendrán efectos particulares.

Contra la resolución emitida por la Sala Constitucional en primera instancia, podrá interponer el recurso de revisión, mismo que será resuelto por la propia Sala, y para su aprobación se requerirá de unanimidad de votos.

En caso de que la controversia o acción de inconstitucionalidad verse sobre la constitucionalidad de actos, o presunta violación o contradicción de preceptos constitucionales federales, se estará a lo dispuesto en la Constitución General de la República, así como a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 94.- El Pleno estará integrado por todos los magistrados; la Sala Constitucional, por cinco magistrados; las Salas Colegiadas, por tres magistrados cada una; y las Unitarias, por un magistrado en cada Sala.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Publíquese el presente decreto en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".

SEGUNDO.- EL presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial "Gaceta del Gobierno".

TERCERO.- La Sala Constitucional iniciará el ejercicio de sus funciones 90 días después de la entrada en vigor del presente decreto.

CUARTO.- El Consejo de la Judicatura proveerá lo necesario para la instalación y funcionamiento de la Sala Constitucional.

Lo tendrá entendido el Gobernador del Estado, haciendo que se publique y se cumpla.

12 de julio del 2004

" GACETA DEL GOBIERNO "

Página 3

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, a los ocho días del mes de julio del año dos mil cuatro.- Diputado Presidente.- C. Víctor Humberto Benítez Treviño.- Diputados Secretarios.- C. Juan Darío Arreola Calderón.- C. Paulino Colín de la O.- C. Constantino Acosta Dávila.- Rúbricas.

Por tanto, mando se publique, circule, observe y se le dé el debido cumplimiento.

Toluca de Lerdo, Méx., a 12 de julio del 2004.

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO

ARTURO MONTIEL ROJAS
(RUBRICA).

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

MANUEL CADENA MORALES
(RUBRICA).

Toluca de Lerdo, México,
25 de noviembre de 2003.

**CC. SECRETARIOS DE LA
"LV" LEGISLATURA LOCAL**

P R E S E N T E S

C. DIPUTADO VÍCTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO,
diputado presentante, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio del derecho que me confieren los artículos 51 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 28 fracción I y 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, someto a la consideración de esta H. "LV" Legislatura, por el digno conducto de ustedes, la iniciativa de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para crear en el seno del Tribunal Superior de Justicia un órgano de control constitucional en la entidad, que se denomine **"Sala Constitucional"**, de acuerdo a la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Si el siglo XIX fue el siglo del surgimiento del Constitucionalismo Nacional, y el siglo XX, fue el siglo del Constitucionalismo Social, afirmo, que el siglo XXI será el siglo del Constitucionalismo Estatal, de ahí que fácilmente podemos advertir la importancia del constitucionalismo como oposición al abuso del poder.

Las constantes violaciones a las disposiciones constitucionales, más allá de posturas ideológicas o de partido, hacen necesaria una revisión exhaustiva y objetiva del Estado, las constituciones mismas y las relaciones de poder, contrastando los alcances del marco jurídico federal con el de los estados, a fin de crear normas que estén de acuerdo a la problemática y realidad de nuestro tiempo, definiendo el rumbo y la intensidad de las transformaciones sociales.

A fin de proponer una alternativa jurídica y tras la exploración minuciosa al sistema político mexicano y particularmente al del Estado de México, concluyo, que las entidades federativas al ser libres y soberanas, tienen la facultad de emitir su propia Constitución y las leyes locales que les sean necesarias para cumplir con su fines, siempre en el marco constitucional del reparto de competencias entre la federación y las entidades pertenecientes al pacto federal, teniendo estas últimas, todas aquellas facultades y

atribuciones que no estén expresamente otorgadas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

El artículo 40 de nuestra Carta Magna, contempla la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república, representativa, democrática y federal, integrada por los estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, organizados de acuerdo a los principios y lineamientos que establece la misma Ley Fundamental.

El Estado de México adoptando dicho principio, a través de la Constitución Política Local promulgada el 8 de noviembre de 1917 por el entonces Gobernador Agustín Millán, se declaró sujeto al marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero libre y soberano en su régimen interior; es decir, dejó salvaguardados sus derechos para crear, adecuar o modificar el derecho subjetivo local, a fin de fortalecer el marco jurídico de la entidad, y, siempre con sujeción a la supremacía constitucional que se consagra en el artículo 133 de la Carta Magna.

Dicho lo anterior, podemos advertir, que la presente iniciativa de decreto, tiene como propósitos, el comprender la dinámica que vive la sociedad mexiquense, imprimir un signo característico de los tiempos que nos ha tocado vivir, y perfeccionar el marco jurídico local, para estar en condiciones de superar las omisiones o defectos que en nuestro sistema jurídico estatal aún padecemos.

No pasa desapercibido, que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en sus artículos 103, 105 y 107, se consagran una serie de derechos subjetivos que constituyen determinados medios de control constitucional, como lo son: el Juicio de Amparo, las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad en materia federal; sin embargo, se advierte que la Constitución Federal no prohíbe a las entidades federativas crear los medios de control de legalidad respecto a las violaciones cometidas en contra de sus constituciones, siendo ésta, una facultad implícita para los Estados, por lo que con la iniciativa de decreto que se pone a la consideración de esta H. "LV" Legislatura Local, se propone la modificación y adición de algunos preceptos de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México para implementar en su articulado un medio de control constitucional local, que se denominará "**Sala Constitucional**" y que funcionará al seno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, teniendo como funciones, las de velar por la supremacía y control constitucional local mediante la interpretación y/o anulación de leyes o decretos contrarios a la misma, substanciar en una instancia única las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que se generen en el ejercicio del poder público, enderezados por los organismos públicos, los Poderes del Estado, y sus municipios, a fin de que dicho órgano pueda resolver sobre la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o decretos del orden local.

Considero pertinente hacer de su apreciable conocimiento, que bajo la inspiración del Maestro Emérito Emilio Rabasa, el Estado de Veracruz contempla ya en su marco jurídico local un órgano de control constitucional, que se prevé, dirima las controversias constitucionales del orden local, así como juicios de protección de derechos humanos que se reserva el Estado para sus ciudadanos, en contra de actos o normas que los trasgredan.

Es preciso subrayar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal ha convocado a la consulta nacional sobre una Reforma integral y coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, en la que uno de los temas centrales es "La Justicia Constitucional Local".

Más aun, como corolario del *XXVII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos*, se aprobó "La Declaración Federalista de Chiapas, Doctor Belisario Domínguez", en cuya séptima conclusión, se congratula que en la Consulta Nacional, convocada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se creen "Salas Constitucionales" en las entidades federativas.

Consecuentemente, con esta iniciativa, se propone la reforma al artículo 88 de la Constitución Política del Estado de México, para que en él se determine la integración y funcionamiento del Poder Judicial del Estado, incluyendo en

su texto la figura de la "Sala Constitucional", y para este efecto, lo dispuesto actualmente en el primer párrafo del artículo 94, se propone sea incorporado al texto del artículo 88, al mencionarse en él el funcionamiento del Tribunal.

Se propone además, la adición del artículo 88 BIS, estableciéndose en él las facultades de la "Sala Constitucional" y las bases generales de los juicios que habrá de substanciar y resolver.

Como es de observarse, se deja intocado lo relativo al procedimiento para la sustanciación del juicio constitucional, a efecto de ser tratado en la iniciativa de decreto que reforme y adicione la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, y/o en su caso la iniciativa para la creación de una ley reglamentaria.

Con base en todo lo anterior, las reformas y adiciones al texto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, específicamente a sus artículos 88 y 94 pertenecientes a su Título Cuarto, Capítulo Cuarto, Sección Primera, se exponen de la manera siguiente:

**CAPÍTULO CUARTO
DEL PODER JUDICIAL**

**SECCIÓN PRIMERA
DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.**

ARTICULO 88. El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en:

- a) Un órgano colegiado denominado Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno, Sala Constitucional, Salas Colegiadas y Unitarias Regionales y;
- b) En juzgados de primera instancia y de cuantía menor, que conocerán y resolverán las controversias que se susciten en el Territorio de la Entidad, aplicando las leyes federales que establezcan jurisdicción concurrente y de las locales en materia penal, civil, familiar, así como tratados internacionales previstos en la Constitución Federal.

Las leyes determinarán los procedimientos que habrán de seguirse para sustanciar los juicios y todos los actos en que intervenga el poder Judicial.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cuál se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

ARTICULO 88 BIS. Corresponde a la Sala Constitucional:

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

- a) El Estado y uno o más Municipios;
- b) Un Municipio y otro;
- c) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado.
- d) El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado.

III. Conocer y resolver en instancia única las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El Gobernador del Estado;
- b) Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura; o
- c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado.

Las resoluciones dictadas en los procesos relativos a las controversias constitucionales a que se refiere la fracción II de este artículo, que declaren la invalidez de disposiciones generales del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Municipios, tendrán efectos generales cuando sean emitidas por unanimidad de votos.

Las resoluciones que no fueren aprobadas por unanimidad de votos, tendrán efectos únicamente respecto de las partes en controversia.

ARTICULO 94. El Pleno estará integrado por todos los magistrados; la Sala Constitucional, las Salas Colegiadas y Unitarias por tres magistrados cada una, que conocerán de los asuntos que la ley les otorgue competencia.

Consecuentemente, esta iniciativa de decreto para la reforma y adición al articulado de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, deja intactas las disposiciones que contienen: la titularidad originaria de la soberanía popular; la forma de gobierno republicana, representativa y popular; la adhesión al pacto federal; la división de poderes; el principio de autoridad formal de la ley y de legalidad; el municipio libre y la supremacía e inviolabilidad de la Constitución Política Local. En síntesis, la propuesta planteada con la iniciativa de decreto que se somete a la consideración de esta H. "LV" Legislatura se encuentra conforme a lo dispuesto por las leyes de carácter federal y estatal.

Como notas sobresalientes de las reformas y adiciones planteadas a la Constitución, destacan las siguientes:

La creación de un órgano de control constitucional denominado "**Sala Constitucional**" al seno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México que conozca en

instancia única de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, que se generan en el ejercicio del poder público del Estado de México.

Se prevé también, que estos juicios puedan ser promovidos por los organismos públicos, los Poderes del Estado, y sus Municipios, a fin de que dicho órgano de control constitucional pueda declarar la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o decretos del orden local para que las autoridades emisoras actúen en consecuencia, o emitir resoluciones cuando se transgredan las disposiciones contenidas en la Constitución Política Local.

De ser aprobada la presente iniciativa, se asegurará el respeto a la Constitución Política Local, otorgando al Poder Judicial del Estado de México, no sólo la posibilidad de dirimir controversias entre los particulares, sino de solucionar controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad entre los Poderes del Estado, sus Municipios, y los organismos públicos, respecto de violaciones cometidas a la Constitución del Estado Libre y Soberano de México.

Esta iniciativa, que hoy es sometida a la consideración de esta H. "LV" Legislatura refleja el compromiso de los integrantes de Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional de pugnar por el fortalecimiento del Marco Jurídico Estatal y sus Instituciones para conducir el

12 de julio del 2004

"GACETA DEL GOBIERNO"

Página 13

desarrollo del Estado de México así como el fortalecimiento de un verdadero federalismo.

Estoy seguro de que la iniciativa que ponemos en sus manos, mediante la cual proponemos la creación de un órgano de control constitucional denominado "**Sala Constitucional**", fortalecerá el marco jurídico de nuestra entidad, sometemos a la consideración de esta H. "LV" Legislatura el presente proyecto de decreto, para que de estimarlo acorde a la realidad social y política de nuestro tiempo, se apruebe en sus términos, previo a la agotación del procedimiento respectivo.

Con esta Iniciativa de Decreto, el Estado de México, se colocará una vez más a la vanguardia en materia jurídica, de entre las entidades federativas que conforman el Pacto Federal.

Agradeciendo de antemano la atención que sirvan prestar a la presente, reitero a Ustedes mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE

**DIP. VICTOR
HUMBERTO BENITEZ
TREVIÑO**
(RUBRICA)

**DIP. ENRIQUE PEÑA
NIETO**
Coordinador del
Grupo Parlamentario
del Partido
Revolucionario
Institucional
(RUBRICA)

**DIP. RICARDO
AGUILAR CASTILLO**
(RUBRICA)

**DIP. URBANO
FAUSTINO ROJAS
GONZALEZ**
(RUBRICA)

**DIP. ROGELIO MUÑOZ
SERNA**
(RUBRICA)

**DIP. CARLOS
FILIBERTO CORTES
RAMÍREZ**
(RUBRICA)

**DIP. RAYMUNDO
OSCAR GONZALEZ
PEREDA**
(RUBRICA)

**DIP MARTHA HILDA
GONZALEZ CALDERON**
(RUBRICA)

**DIP. FRANCISCO
CANDIDO FLORES
MORALES**
(RUBRICA)

**DIP. ALEJANDRO
OLIVARES
MONTERRUBIO**
(RUBRICA)

**DIP. PAULINO COLIN
DE LA O**
(RUBRICA)

**DIP. JAVIER
GERONIMO
APOLONIO**
(RUBRICA)

**DIP. OCAR GUSTAVO
CARDENAS MONROY**
(RUBRICA)

**DIP. SALOMON
PEDRO FLORES
PIMENTEL**
(RUBRICA)

**DIP. JOSE LIVIO
MAYA PINEDA**
(RUBRICA)

**DIP. GABRIEL
ALCANTARA PEREZ**
(RUBRICA)

**DIP. J. JESUS
MORALES GIL**
(RUBRICA)

**DIP. RAUL TALAVERA
LOPEZ**
(RUBRICA)

**DIP. FELIPE
BERNARDO ALMARAZ
CALDERON**
(RUBRICA)

**DIP. MARIA
MERCEDES COLIN
GUADARRAMA**
(RUBRICA)

12 de julio del 2004

" GACETA DEL GOBIERNO "

Página 15

**DIP. FELIPE RUIZ
FLORES**
(RUBRICA)

**DIP. JOSE ADAN
IGNACIO RUBI
SALAZAR**
(RUBRICA)

**DIP. JORGE ALVAREZ
COLIN**
(RUBRICA)

**DIP. FELIPE BORJA
TEXOCOTITLA**
(RUBRICA)

HONORABLE ASAMBLEA.

Por acuerdo de la Presidencia de la "LV" Legislatura, fue turnada a las Comisiones Legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Procuración y Administración de Justicia, para efecto de su estudio y elaboración del dictamen correspondiente, iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para crear, en el seno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, un órgano de control constitucional que se denominará "**Sala Constitucional**".

En tal virtud y habiendo agotado el estudio de la iniciativa y deliberado ampliamente sobre la misma, las comisiones enunciadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 68, 70, 72 y 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en relación con los artículos 70, 73, 75, 78, 79 y 80 del Reglamento de este Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, someten a la elevada consideración de la "LV" Legislatura el siguiente:

D I C T A M E N

ANTECEDENTES

La iniciativa de decreto fue presentada por el Diputado Víctor Humberto Benítez Treviño en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, haciendo uso, para ello, de la facultad que le confieren los artículos 51 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 28 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

De la revisión de la parte expositiva de la iniciativa se desprenden importantes razones y fundamentos expuestos por el autor de la misma, cuya reseña resulta valiosa e ilustrativa para efecto del presente estudio.

Explica el autor de la propuesta que si el siglo XIX fue el siglo del surgimiento del Constitucionalismo Nacional, y el siglo XX, fue el siglo del Constitucionalismo Social, el siglo XXI será el siglo del Constitucionalismo Estatal, de ahí la importancia del constitucionalismo como oposición al abuso del poder.

Agrega que a fin de proponer una alternativa jurídica y tras la exploración minuciosa al sistema político mexicano y particularmente al del Estado

DIP. URBANO FAUSTINO ROJAS
GONZALEZ
(RUBRICA)

DIP. OCAR GUSTAVO CARDENAS
MONROY
(RUBRICA)

DIP. ROGELIO MUÑOZ SERNA
(RUBRICA)

DIP. SALOMON PEDRO FLORES
PIMENTEL
(RUBRICA)

DIP. CARLOS FILIBERTO CORTES
RAMÍREZ
(RUBRICA)

DIP. JOSE LIVIO MAYA PINEDA
(RUBRICA)

DIP. RAYMUNDO OSCAR
GONZALEZ PEREDA
(RUBRICA)

DIP. GABRIEL ALCANTARA PEREZ
(RUBRICA)

DIP. FELIPE RUIZ FLORES
(RUBRICA)

DIP. JOSE ADAN IGNACIO RUBI
SALAZAR
(RUBRICA)

DIP. JORGE ALVAREZ COLIN
(RUBRICA)

DIP. FELIPE BORJA TEXOCOTTLA
(RUBRICA)

HONORABLE ASAMBLEA.

A las Comisiones Legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Procuración y Administración de Justicia, fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Con sujeción a esta encomienda y habiendo sustanciado el estudio de la iniciativa, en atención a la tarea de estudio asignada a la comisión legislativa, con fundamento en lo establecido en los artículos 68, 70, 72 y 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en concordancia con lo previsto en los artículos 70, 73, 75, 78, 79 y 80 del Reglamento de este Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, se somete a la aprobación de la "LV" Legislatura el siguiente:

D I C T A M E N

ANTECEDENTES

La propuesta de ley es el resultado del libre ejercicio del derecho de iniciativa consignado en favor de los diputados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 51 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 28 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, fue elaborada por el Diputado Víctor Humberto Benítez Treviño y presentada en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la "LV" Legislatura.

En la parte expositiva de la iniciativa refiere el autor de la misma que esta propuesta, responde también a un proyecto integral de dotar al Poder Judicial del Estado de México de una "Sala Constitucional" que resuelva los conflictos que se deriven de las violaciones a nuestra Constitución Local, mediante las reformas constitucionales a los

DIP. URBANO FAUSTINO ROJAS
GONZALEZ
(RUBRICA)

DIP. OCAR GUSTAVO CARDENAS
MONROY
(RUBRICA)

DIP. ROGELIO MUÑOZ SERNA
(RUBRICA)

DIP. SALOMON PEDRO FLORES
PIMENTEL
(RUBRICA)

DIP. CARLOS FILIBERTO CORTES
RAMÍREZ
(RUBRICA)

DIP. JOSE LIVIO MAYA PINEDA
(RUBRICA)

DIP. RAYMUNDO OSCAR
GONZALEZ PEREDA
(RUBRICA)

DIP. GABRIEL ALCANTARA PEREZ
(RUBRICA)

DIP. FELIPE RUIZ FLORES
(RUBRICA)

DIP. JOSE ADAN IGNACIO RUBI
SALAZAR
(RUBRICA)

DIP. JORGE ALVAREZ COLIN
(RUBRICA)

DIP. FELIPE BORJA TEXOCOTTLA
(RUBRICA)

HONORABLE ASAMBLEA.

A las Comisiones Legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Procuración y Administración de Justicia, fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Con sujeción a esta encomienda y habiendo sustanciado el estudio de la iniciativa, en atención a la tarea de estudio asignada a la comisión legislativa, con fundamento en lo establecido en los artículos 68, 70, 72 y 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en concordancia con lo previsto en los artículos 70, 73, 75, 78, 79 y 80 del Reglamento de este Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, se somete a la aprobación de la "LV" Legislatura el siguiente:

D I C T A M E N

ANTECEDENTES

La propuesta de ley es el resultado del libre ejercicio del derecho de iniciativa consignado en favor de los diputados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 51 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 28 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, fue elaborada por el Diputado Víctor Humberto Benítez Treviño y presentada en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la "LV" Legislatura.

En la parte expositiva de la iniciativa refiere el autor de la misma que esta propuesta, responde también a un proyecto integral de dotar al Poder Judicial del Estado de México de una "Sala Constitucional" que resuelva los conflictos que se deriven de las violaciones a nuestra Constitución Local, mediante las reformas constitucionales a los

de México, concluyo, que las entidades federativas al ser libres y soberanas, tienen la facultad de emitir su propia Constitución y las leyes locales que les sean necesarias para cumplir con sus fines, siempre en el marco constitucional del reparto de competencias entre la federación y las entidades pertenecientes al pacto federal, teniendo estas últimas, todas aquellas facultades y atribuciones que no estén expresamente otorgadas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Menciona que conforme el principio federal previsto en el artículo 40 de nuestra Carta Magna el Estado de México, se declaró sujeto al marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero libre y soberano en su régimen interior; y dejó salvaguardados sus derechos para crear, adecuar o modificar el derecho subjetivo local, a fin de fortalecer el marco jurídico de la entidad, y siempre con sujeción a la supremacía constitucional que se consagra en el artículo 133 de la Carta Magna.

Destaca que la iniciativa de decreto, tiene como propósitos, el comprender la dinámica que vive la sociedad mexiquense, imprimir un signo característico de los tiempos que nos ha tocado vivir, y perfeccionar el marco jurídico local, para estar en condiciones de superar las omisiones o defectos que en nuestro sistema jurídico estatal aún padecemos.

Refiere la existencia de los medios de control constitucional consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y advierte que ese ordenamiento no prohíbe a las entidades federativas crear los medios de control constitucional de legalidad respecto a las violaciones cometidas en contra de sus constituciones, siendo ésta, una facultad implícita para los Estados, por lo que con la iniciativa de decreto, se propone la modificación y adición de algunos preceptos de la Constitución del Estado Libre y Soberano de México para implementar en su articulado un medio de control constitucional local, que se denominará "**Sala Constitucional**" y que funcionará al seno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, teniendo como funciones, las de velar por la supremacía y control constitucional local mediante la interpretación y/o anulación de leyes o decretos contrarios a la misma, substanciar las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que se generen en el ejercicio del poder público, enderezados por los organismos públicos, los Poderes del Estado, y sus municipios, a fin de que dicho órgano pueda resolver sobre la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o decretos del orden local.

Explica que el Estado de Veracruz contempla ya en su marco jurídico local un órgano de control constitucional, que se prevé, dirima las controversias constitucionales del orden local, así como juicios de protección de derechos humanos que se reserva el Estado para sus ciudadanos, en contra de actos o normas que los transgredan.

Subraya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal ha convocado a la consulta nacional sobre una Reforma integral y coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, en la que uno de los temas centrales es "La Justicia Constitucional Local".

Afirma que como corolario del *XXVII Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos*, se aprobó "La Declaración Federalista de Chiapas, Doctor Belisario Domínguez", en cuya séptima conclusión, se congratula que en la Consulta Nacional, convocada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se creen "Salas Constitucionales" en las entidades federativas.

En consecuencia, propone la reforma de los artículos 88 y 94, así como la adición del artículo 88 BIS, para incluir la figura de la "Sala Constitucional" y establecer sus atribuciones, reservando a la ley la regulación del procedimiento.

Por lo que hace a los trabajos de estudio, las comisiones legislativas, realizamos diversas reuniones en las que contamos con la valiosa participación de diputados asociados, servidores públicos del gobierno estatal del ramo jurídico, de organizaciones, colegios y barras de abogados, así como de reconocidos juristas mexiquenses, con el propósito de intercambiar puntos de vista, y obtener aclaraciones y opiniones sobre los aspectos más relevantes de la materia. De esta manera, podemos asegurar, que el dictamen que hoy rendimos ante esta Honorable Asamblea, cuenta con la opinión de quienes en la práctica jurídica y doctrinaria, conocen las deficiencias o virtudes del sistema jurídico de la entidad.

Destacamos la intensa participación de todos los integrantes de las Comisiones Unidas, por las aportaciones y puntos de vista que indudablemente permitieron agilizar el trabajo legislativo al interior de las comisiones y fortalecer este proyecto de dictamen.

Mención especial merece las aportaciones de quienes integran el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, es decir, de los señores magistrados de ese Honorable cuerpo colegiado de justicia, encargados de la aplicación del sistema de justicia local. El Señor Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, Magistrado Licenciado Abel Villicaña Estrada, obtuvimos además de su cálido trato, sólidos argumentos que fortalecerán el estudio de la iniciativa presentada por el Diputado Víctor Humberto Benítez Treviño, en nombre de su Grupo Parlamentario, y contribuyeron a enriquecer el criterio de los legisladores comisionados, en un sano ejercicio de colaboración constructiva y respetuosa entre los poderes públicos.

CONSIDERACIONES

Vistos los antecedentes de la iniciativa y una vez que revisamos cuidadosamente el proyecto de decreto, determinamos que es competente la "LV" Legislatura para conocer y resolver la materia planteada, de conformidad con lo establecido en el artículo 148 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, toda vez que, se trata de una propuesta legislativa para reformar y adicionar la ley fundamental de los mexiquenses.

En tal sentido, nos permitimos agregar que el derecho de modificar la Constitución es uno de los más importantes en un estado democrático, porque supone reconocer que la Soberanía se encuentra depositada en el pueblo.

La medida legislativa propuesta, trata de un tema de actualidad y de gran significación para el Estado de México, sobre todo, para la administración de justicia, al proponer la creación de la "Sala Constitucional" en el seno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, mediante la reforma de los artículos 88 y 94 y la adición del artículo 88 BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Con motivo del presente estudio los integrantes de las comisiones legislativas estimamos necesario abordar, con apego a la lógica jurídica, y a nuestro sistema normativo, el ámbito propio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ser nuestra norma fundante básica, fuente y unidad de todo el orden jurídico, reconociendo sus valores, su vigor y su fuerza actual para ordenar la convivencia de los mexicanos.

Precisamente, en la esencia y en el valor de la Constitución descansa el principio de la Supremacía Constitucional, en virtud del cual ningún acto de autoridad, norma o sentencia, pueden ser validos si no desciende directamente o bien contradicen la Lex Superior.

La Supremacía Constitucional significa imperio de la ley que excluye toda arbitrariedad y sujeta la actuación de los poderes públicos.

La sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes sustenta el postulado más importante del estado de derecho y de la Supremacía Constitucional.

Ningún ordenamiento secundario u ordinario que integren nuestro sistema jurídico debe oponerse, violar o apartarse de las disposiciones constitucionales. Esta afirmación sencilla pero de enorme trascendencia ha motivado la generación de instrumentos jurídicos para defender los principios de la Constitución.

Uno de los pasos más importantes dados en este sentido es la creación de la denominada jurisdicción constitucional, encargada de hacer efectiva la norma fundamental, mediante el control de la adecuación del resto del ordenamiento jurídico a los mandatos de aquélla.

En el caso del sistema jurídico mexicano contamos con un conjunto de instituciones jurídicas procesales, de normas objetivas que garantizan o salvaguardan los principios fundamentales de la Constitución y la voluntad del Constituyentes.

De nada serviría nuestra Constitución sin medios que garanticen su defensa y que en la mayoría de los casos son de naturaleza predominantemente procesal, cuyo fin es la reintegración del orden constitucional cuando ha sido desconocido o violado por los órganos de poder y tienen carácter reparador.

Por defensa de la Constitución debemos entender todo instrumento o mecanismo, a través del cual la ley fundamental y constitutiva de un Estado, se protege de agresiones externas a fin de mantenerse estable.

Los mexicanos tenemos un mecanismo que en su conjunto puede considerarse suficiente para lograr la cabal protección y supremacía de la Constitución Federal. En su conjunto el juicio de amparo, las controversias y la acción de inconstitucionalidad forman una estructura de acciones y procedimientos que le dan cohesión y coherencia al proceso constitucional de justicia mexicano, donde se coloca como su juzgador único y superior, a la Suprema corte de Justicia de la Nación.

Se ha constituido también el Poder Judicial, en defensor de la democracia al encargarse de resolver las controversias en materia electoral y como tribunal de última instancia en los procesos electorales de las Entidades Federativas de la República Mexicana, de acuerdo con las reformas incorporadas al texto constitucional en 1996.

Se ha dotado a nuestro sistema de justicia de mecanismos para resguardar nuestra ley fundamental. Es de apreciarse en este ánimo de perfeccionamiento de las instituciones nacionales, el interés por la justicia en su doble visión como un derecho inherente a la calidad de ser y por otro el perfeccionamiento de la organización del estado en sus aspectos de administración e impartición de justicia.

En el ámbito estatal, es imprescindible recordar que, en virtud del pacto federal los estados son libres y soberanos en su régimen interior, con facultades propias que no están expresamente concedidas a la Federación.

Así sobrepasa la idea de la Supremacía Constitucional de cada una de las Entidades Federativas. Idea que se basa en el supuesto de que las leyes de la Entidad, las autoridades, los derechos de los particulares que ellas establecen derivan de las mismas, esto es le deben obediencia. La calidad de suprema le es inherente a una Constitución sea general o local.

Siendo los estados la base de la Federación Mexicana, el verdadero derecho constitucional se encuentra y parte de ellos, aún cuando ha habido poco desarrollo de la dogmática local.

En consecuencia, es un deber ineludible el impulsar el control constitucional en el Estado de México y establecer el pleno reconocimiento de la Supremacía de la Constitución de la Entidad en territorio mexiquense, para seguridad jurídica poco más de catorce millones de habitantes que convivimos y nos desarrollamos en el Estado.

Es necesario incorporar al texto de nuestra Constitución particular, mecanismos que aseguren y defiendan la Supremacía de la misma, y sujeten eficazmente al imperio de la ley los actos de autoridad tanto del Estado como de los Municipios, tomando como referencia sus principios.

La existencia de medios de control constitucional en el Estado de México permitirá que los conflictos suscitados entre los Poderes Públicos del Estado y Municipios sean resueltos en el régimen interior del Estado, en una instancia decisoria y suprema, toda vez que estos asuntos competen a los mexiquenses.

Coincidimos con la iniciativa de decreto, en que la "**Sala Constitucional**" será eficaz para garantizar la vigencia de nuestra Constitución Particular, estando llamada a favorecer la supremacía del orden constitucional que la misma establece sobre el resto del ordenamiento jurídico de la entidad.

Las adecuaciones propuestas configuran la base y por lo tanto, el inicio de la jurisdicción constitucional del Estado de México, permitiendo que desde una perspectiva propia de los mexiquenses se establezca un supremo interprete de nuestra Constitución.

Creemos que todo Estado de Derecho reclama como una de las primeras garantías, órganos capaces, jurisdiccionalmente, de asumir el control y la defensa de su ley superior. Es prioritario en las responsabilidades públicas mantener incólumes las normas que la Constitución consigna.

Compartimos con el autor de la iniciativa la idea de que la "**Sala Constitucional**" se integre al Poder Judicial del Estado de México y tenga atribuida competencia en los ámbitos concernientes a la garantía de la supremacía y el control de la Constitución, a la resolución de controversias entre el Estado y uno o más municipios; entre un municipio y otro; entre uno o más municipios, y el Poder Ejecutivo o Legislativo del Estado; y entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo del Estado, así como en el conocimiento y resolución de acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes y reglamentos estatales o municipales, bandos municipales y decretos de carácter general.

En ese tenor, coincidimos en la necesidad de reformar el artículo 88 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el que se contemplan los órganos o instancias en quienes esta depositado el ejercicio del Poder Judicial del Estado, para que en su texto, se incluya la figura de la "**Sala Constitucional**", por ser quien jurisdiccionalmente resuelva los conflictos de violaciones al ordenamiento constitucional local.

También creemos necesaria la adición del artículo 88 BIS de la Constitución Política Local, con el propósito de regular en el nivel constitucional las atribuciones de la "**Sala Constitucional**".

Además, quedo claramente marcado en la conciencia de quienes hoy signamos el presente dictamen, que la propuesta de creación de la "**Sala Constitucional**", es una aspiración nacional, no solamente por el antecedente de nuestro hermano Estado de Veracruz, sino porque los Tribunales de Justicia de la Nación, a través de la Declaración Federalista de Chiapas, "Dr. Belsario Domínguez", excitaron a las demás entidades federativas, para crear en su legislación, órganos que defendieran sus Constituciones Locales; así pues, afirmamos categóricamente, que la "**Sala Constitucional**", es una propuesta, eminentemente de matiz federalista.

Es cierto, tal y como se afirma en la Exposición de Motivos que justifica este dictamen, que el siglo XIX fue el siglo del surgimiento del Constitucionalismo Nacional, que el siglo XX fue el siglo del Constitucionalismo

12 de julio del 2004

" GACETA DEL GOBIERNO "

Página 21

Social, y que este, el siglo XXI, será por nuestros hechos, el siglo del Constitucionalismo Estatal. Ante tal circunstancia, los integrantes de las comisiones legislativas, una vez analizado minuciosamente la Iniciativa presentada por el Doctor en Derecho Víctor Humberto Benítez Treviño, como miembro integrante del Grupo Parlamentario de P.R.I., hemos coincidido en la apreciación de que las entidades federativas al ser libres y soberanas, tienen la facultad de emitir su propia Constitución y las leyes locales que les sean necesarias para cumplir con sus fines, siempre en el marco constitucional del reparto de competencias entre la federación y las entidades pertenecientes al pacto federal, teniendo estas últimas, todas aquellas facultades y atribuciones que no estén expresamente otorgadas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

Hemos decidido someter ante la voluntad de esta "LV" Legislatura, este dictamen que sustenta la propuesta de otorgar al Estado de México, de la posibilidad de contar al seno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, con una **"Sala Constitucional"**, que resuelva los conflictos que se deriven de la violación a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Nuestra Constitución no es una norma inmóvil y sin sustancia, por lo que es importante, reformarla para permitir que se desenvuelva en todo su alcance y actualizarla, en concordancia con el día, con los valores y con las instituciones de hoy y de la pluralidad.

Con el propósito de fijar con absoluta claridad la competencia que a través de la iniciativa se pretende dar a la **"Sala Constitucional"**, las comisiones legislativas acordaron adicionar un párrafo en el que se precise que dicha sala conocerá y se pronunciará sobre la defensa de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, sin que invada la esfera de los Tribunales de la Federación, toda vez que se circunscribe a la salvaguarda del propio ordenamiento local. En tal virtud, se propone el siguiente texto:

ARTÍCULO 88 Bis. Corresponde a la Sala Constitucional:

...
...
...
...
...
...

En caso de que la controversia o acción de inconstitucionalidad verse sobre la constitucionalidad de actos, o presunta violación o contradicción de preceptos constitucionales federales, se estará a lo dispuesto en la Constitución General de la República, así como a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, los legisladores encargados del estudio de la iniciativa juzgamos conveniente, en un acercamiento incontinente hacia un estado

constitucional de pleno respeto a los derechos humanos, facultar al Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, a interponer la acción de inconstitucionalidad cuando estime que las normas expedidas lesionen o afecten los derechos humanos. En consecuencia, se propone el texto siguiente:

ARTÍCULO 88 Bis. Corresponde a la Sala Constitucional:

...

III. Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, por:

- a) El Gobernador del Estado;
- b) Cuando menos el treinta y tres por ciento de los miembros de la Legislatura; o
- c) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de un Ayuntamiento del Estado.
- d) El Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.

Otro aspecto fundamental que mereció la aprobación unánime de las comisiones legislativas, fue la propuesta para ampliar a 45 días naturales para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad, con el propósito de permitir a los promoventes mayor tiempo para la ponderada reflexión y preparación del ejercicio de esta acción, conforme el texto siguiente:

ARTÍCULO 88 Bis. Corresponde a la Sala Constitucional:

...

III. Conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarse contrarios a esta Constitución, y que sean promovidos dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma en el medio oficial correspondiente, por:

Asimismo, estimando la naturaleza de los asuntos sobre los cuales se habrá de pronunciar la "Sala Constitucional", las comisiones legislativas proponen que la misma se integre con 5 magistrados y para efecto de que sus

resoluciones tengan efectos generales deberán contar con el voto aprobatorio de cuando menos 4 de ellos, de conformidad con el texto siguiente:

ARTÍCULO 88 Bis. Corresponde a la Sala Constitucional:

...
...
...

Las resoluciones dictadas en los procesos a que se refiere este artículo, que declaren la invalidez de disposiciones generales del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Municipios, tendrán efectos generales cuando sean aprobadas, cuando menos por cuatro votos de los integrantes de la Sala Constitucional.

Las resoluciones que no fueren aprobadas **por cuatro de cinco votos**, tendrán efectos particulares.

Por otra parte, para asegurar mecanismos de impugnación y de revisión de las resoluciones de la "**Sala Constitucional**", las comisiones legislativas se han permitido agregar disposiciones genéricas sobre la existencia y regulación del recurso de revisión, que será resuelto por la Sala Constitucional por voto unánime, última instancia decisoria en esta materia. En tal virtud, se sugiere el texto siguiente:

ARTÍCULO 88 Bis. Corresponde a la Sala Constitucional:

...
...
...
...
...

Contra la resolución emitida por la Sala Constitucional en primera instancia, podrá interponerse el recurso de revisión, mismo que será resuelto por la propia Sala, y para su aprobación se requerirá de unanimidad de votos.

En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto y toda vez que la creación de la "**Sala Constitucional**" que se propone no contraría la ley fundamental de los mexicanos y si en cambio se trata de una figura de avanzada para la jurisdicción constitucional local, nos permitimos concluir con los siguientes:

RESOLUTIVOS

PRIMERO.- Es de aprobarse la iniciativa de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para crear en el seno del Tribunal Superior de Justicia de la entidad un órgano de control constitucional que se denominará "**Sala Constitucional**", con las adecuaciones expuestas en el presente dictamen y en el proyecto de decreto que se adjunta.

SEGUNDO.- Se adjunta el proyecto de decreto para que aprobado por el Pleno Legislativo se haga llegar a los 125 Ayuntamientos de los Municipios del Estado de México, con el propósito de integrar la voluntad del órgano revisor de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 148 del ordenamiento constitucional invocado.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México, a los diecisiete días del mes de junio del año dos mil cuatro.

COMISION LEGISLATIVA DE

GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES

PRESIDENTE

DIP. VICTOR HUGO SONDON SAAVEDRA
(RUBRICA).

SECRETARIO

DIP. JUAN MANUEL SAN MARTIN HERNANDEZ
(RUBRICA).

DIP. MARIA CRISTINA MOCTEZUMA LULE
(RUBRICA).

DIP. FRANCISCO CANDIDO FLORES MORALES
(RUBRICA).

PROSECRETARIO

DIP. JUAN IGNACIO SAMPERIO MONTAÑO
(RUBRICA).

DIP. LUIS GUSTAVO PARRA NORIEGA
(RUBRICA).

DIP. JULIETA GRACIELA FLORES MEDIMA
(RUBRICA).

DIP. ALEJANDRO OLIVARES MONTERRUBIO -
(RUBRICA).

COMISION LEGISLATIVA DE

PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA

PRESIDENTE

DIP. MARTHA HILDA GONZALEZ CALDERON
(RUBRICA).

SECRETARIO

DIP. ANGEL FLORES GUADARRAMA
(RUBRICA).

DIP. MANUEL PORTILLA DIEGUEZ
(RUBRICA).

DIP. VICTOR HUGO SONDON SAAVEDRA
(RUBRICA).

DIP. EDGAR ARMANDO OLVERA HIGUERA
(RUBRICA).

PROSECRETARIO

DIP. EMILIO ULLOA PEREZ
(RUBRICA).

DIP. FELIPE VALDEZ PORTOCARRERO
(RUBRICA).

DIP. GABRIEL ALCANTARA PEREZ
(RUBRICA).

DIP. ENRIQUE PEÑA NIETO
(RUBRICA).

Toluca de Lerdo, México a; 24 de junio del 2004.

**CC. SECRETARIOS DE LA "LV"
LEGISLATURA LOCAL
P R E S E N T E S**

C. DIPUTADO PRESENTANTE, VICTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio del derecho que me confieren los artículos 51 fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 28 fracción I y 79 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, someto a la consideración de esta H. "LV" Legislatura, por el digno conducto de ustedes, la iniciativa de decreto por la que se crea la Ley Reglamentaria del Artículo 88 BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, de acuerdo a la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Un signo distintivo de los tiempos que nos han tocado vivir, ha sido la constante demanda social de que las instituciones que están a cargo de proteger el estado de derecho, lo hagan de manera honrada, oportuna y eficaz.

Siendo esta una aspiración colectiva, el Grupo Parlamentario del PRI, desea compartir con los integrantes de esta Honorable Asamblea, su interés social y político, de responder plenamente a la voluntad de los mexiquenses, por lo que sometemos a la apreciable consideración de Ustedes, legisladores a la "LV" Legislatura Local, la Iniciativa de Decreto mediante la cual proponemos la aprobación de la Ley Reglamentaria del artículo 88 BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, cuyo propósito es el de fortalecer el sistema jurídico de nuestra entidad federaliva.

Esta propuesta, responde también a un proyecto integral de dotar al Poder Judicial del Estado de México de una "Sala Constitucional" que resuelva los conflictos que se deriven de las violaciones a nuestra Constitución Local, mediante las reformas constitucionales a los artículos 88 y 94, y la adición del artículo 88 BIS Constitucional, que fueron aprobadas por esta H. Asamblea el pasado diecisiete de Junio del año en curso, así como a las reformas a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, que conjuntamente a la presente Iniciativa, planteamos para su apreciable consideración.

Ahora bien, con la aprobación de la "Sala Constitucional" al seno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México que se decretó con la aprobación de las reformas y adiciones a la Constitución Política Local antes mencionadas, se hace necesaria la elaboración de una Ley Reglamentaria que establezca las disposiciones que regulen el funcionamiento de dicho órgano de control constitucional, ya aprobado, y que se encuentra previsto en la reciente adición del artículo 88 BIS a la Constitución Local.

Por lo anterior, consideramos, que esta Ley Reglamentaria, hoy sometida a la apreciable consideración de Ustedes, deberá contener los siguientes títulos: El primero, que deberá denominarse "De las Disposiciones Generales"; el segundo, que se llamará "De las Controversias Constitucionales"; un tercero, titulado "De las Acciones de Inconstitucionalidad"; y un título cuarto denominado "De la Jurisprudencia".

Para mayor comprensión, en el título "De las Disposiciones Generales", se considera que dichas disposiciones serán del orden público, regirán en el territorio del Estado de México, y su aplicación corresponderá al Poder Judicial de la Entidad, y que el órgano encargado de su cumplimiento será la "Sala Constitucional".

Así mismo, se prevé con la presente Iniciativa, que los objetivos de la Ley Reglamentaria propuesta, sean los de reglamentar todo lo referente a la ya aprobada "Sala Constitucional".

En ese mismo título, y atendiendo las reformas y adición a nuestro máximo ordenamiento local, será necesario señalar que la "Sala Constitucional" se integrará por cinco Magistrados de los que "actualmente" forman el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, con el propósito de no transgredir los presupuestos económicos del Estado, e ir de la mano al propósito de gobierno del Lic. Arturo Montiel Rojas, de lograr más resultados con los mismos o menos recursos. También se habrá que especificar, que los Magistrados que integren la "Sala Constitucional" serán designados por el Consejo de la Judicatura del Estado de México a más tardar tres días después a la fecha de presentación del escrito de juicio constitucional, estipulando sus plazos de substanciación y los términos de las notificaciones, aclarando que en el caso del Gobernador del Estado, serían atendidas con el secretario del ramo correspondiente, o con el responsable del área jurídica del Gobierno Estatal, además de prever, que para reglamentar lo no previsto en la Ley Reglamentaria Propuesta, se remitiría a lo que se establece en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de México.

Respecto al Título Segundo, denominado "De las Controversias Constitucionales", y que estará dividido en ocho capítulos, consideramos que para los efectos de la Ley Reglamentaria propuesta, las partes en conflicto en materia constitucional serán: El actor, estado, poder o municipio que promueva la controversia constitucional; el demandado, quien será el estado, poder o municipio que hubiere emitido y promulgado la disposición general o promovido el acto objeto de la controversia; y el tercero interesado, quien será el estado, poder o municipio, que sin ser actor, pudiera resultar afectado por cualquier circunstancia mediante la sentencia que se dictare en el juicio constitucional.

Mención especial merece la consideración de los términos y plazos para la interposición de la demanda constitucional, que de ser aprobada la Ley Reglamentaria que contempla esta Iniciativa, será mediante escrito, donde se contengan los requisitos formales de: la Sala ante la que se promueve; el nombre del estado, poder o municipio como actor; el domicilio para oír y recibir notificaciones; en su caso, el cargo del servidor público que lo representa; el acto o disposición general cuya invalidez demande; la autoridad demandada; el nombre y domicilio del tercero interesado, en el caso de haberlo; la fecha de notificación o de cuando se tuvo conocimiento del acto impugnado, o bien, la fecha de notificación de la disposición general en el periódico oficial correspondiente; los hechos en que se sustente la demanda; los preceptos de la Constitución Local que se estimen violados y; los conceptos de violación.

Así mismo, se contemplan los requisitos que deberá contener el escrito de contestación de la demanda.

Es de destacarse, que consideramos la importancia de diferenciar el término de interposición de la demanda Constitucional respecto de los actos de autoridad con los de la violación de disposiciones generales, estableciendo que para el primer caso sea de 15

días después de la notificación del mismo, o de la que se hizo sabedor de éste, y para el segundo de 45 días siguientes a los de su publicación en el periódico oficial correspondiente.

Comentario especial también merece, que se consideró todo lo referente a los escritos de demanda, contestación, reconvencción y ampliación de la misma, así como el trámite que habrá de seguirse en cada uno de ellos, quedando en la Ley Reglamentaria propuesta, perfectamente establecidos sus términos.

En ese mismo sentido, es oportuno señalar, que el Consejo de la Judicatura, una vez recibida la demanda, designará a los cinco Magistrados que integrarán la "Sala Constitucional" de manera temporal, a fin de que conozcan y resuelvan el asunto que les fuere turnado. Así mismo, se refiere en el Proyecto de Decreto adjunto a esta Iniciativa, que el Magistrado Instructor será designado por turno, de quienes integren dicha Sala.

Respecto a las pruebas que pudieran ofrecerse, debe mencionarse, que se podrán ofrecer todas aquellas que el Código de Procedimientos Administrativos establece, exceptuando la confesional de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho.

Es importante destacar en cuanto a las pruebas, que una innovación para el desahogo de la prueba pericial, la "Sala Constitucional" designará al perito o peritos que estime convenientes, "de aquellos que integran el cuerpo de peritos del propio Tribunal", sin perjuicio de que las partes puedan nombrar a su perito; siendo esto, una innovación jurídica en nuestro Estado, respecto al nombramiento de peritos.

En capítulo aparte, se estipulan las consideraciones sobre las sentencias definitivas del Juicio Constitucional, estipulándose, por ejemplo, que aquellas que declaren la invalidez de disposiciones generales del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Municipios, tendrán efectos generales cuando sean emitidas por cuatro de cinco votos de los integrantes de la "Sala Constitucional"; y que toda aquella sentencia que no sea resuelta de esa manera tendrá efectos única y exclusivamente para las partes de la controversia.

De importancia singular en cuanto a la sentencia definitiva dictada, merece la consideración de que ninguna de ellas podrá ser archivada, si no ha quedado debidamente cumplida, o bien, si hubiera extinguido la materia de la ejecución.

En el Capítulo Séptimo del Libro Segundo, referimos, en el Proyecto de Decreto adjunto, que la improcedencia del Juicio Constitucional se dará cuando sea en contra de las disposiciones del Poder Judicial Estatal; de las normas o actos en materia electoral; de las disposiciones generales o actos que fueren materia de una controversia pendiente por resolver, siempre que exista identidad de partes, disposiciones generales o actos aunque los conceptos de invalidez sean distintos; disposiciones generales o actos que hubieran sido objeto de una ejecutoria dictada en otra controversia o; contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución; cuando hayan cesado los efectos de la norma general o el acto materia de la controversia o; contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, cuando hayan cesado los efectos de la norma general, o el acto materia de la controversia; cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; cuando la demanda se presentare fuera de los términos y plazos previstos por la ley; cuando exista falta de interés jurídico; cuando existan actos consumados de forma irreparable; cuando la disposición general o acto impugnado no sea competencia de la "Sala Constitucional" y; en los demás casos que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Ley Reglamentaria propuesta.

Respecto al sobreseimiento del Juicio Constitucional, hemos previsto que la Ley Reglamentaria del artículo 88 BIS de la Constitución Local, establezca, que su procedencia se dará cuando: la parte actora se desista expresamente, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de disposiciones generales; cuando en cualquier momento del juicio se presentara alguna de las causas de improcedencia; cuando de los autos se desprendiera que no existe acto o materia de la controversia y; cuando por convenio de las partes decidan poner fin al conflicto; aclarando que nunca se dará este supuesto cuando el convenio recaiga sobre disposiciones generales.

También hemos previsto, que no deberá otorgarse la suspensión si se sigue perjuicio o un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o si se deja sin materia la controversia, además, cuando afecte o ponga en peligro las disposiciones fundamentales, la economía, o el orden jurídico del Estado, o pueda afectarse gravemente a la sociedad, en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Por lo que respecta a los recursos que pudieran ser utilizados por las partes, podemos mencionar que hemos contemplado en el Capítulo respectivo, a un solo recurso denominado como de "revisión", y que procederá en contra de autos de la Sala que desechen una demanda o reconvencción, su contestación o sus respectivas ampliaciones; de las resoluciones en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión; de los autos que admitan o desechen pruebas; de las sentencias que decidan la cuestión planteada por violaciones cometidas en ellas o durante el procedimiento del juicio y; de las sentencias que pongan fin al procedimiento de controversia constitucional.

En otro orden de ideas, y ya referente a las "Acciones de Inconstitucionalidad", mismas que hemos previsto en el Título Tercero de la Ley Reglamentaria propuesta, y que se somete a su apreciable consideración, hemos estimado, que regule el procedimiento previsto en la fracción III del artículo 88 BIS de la Constitución Local, relativo a las Acciones de Inconstitucionalidad que sean interpuestas en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o decretos de carácter general por considerarlos contrarios a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Bajo ese marco de referencia, la Ley Reglamentaria a la que se refiere esta Iniciativa, comprende entre quienes pueden interponer las Acciones de Inconstitucionalidad, al Gobernador del Estado, los diputados integrantes de la Legislatura Estatal, cuando estén de acuerdo con ello al menos el 33% de sus miembros, a los Ayuntamientos del Estado, cuando tengan la aprobación de cuando menos el equivalente al 33% de los integrantes del Ayuntamiento y; al Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, solamente en esa materia.

Para los efectos de lo que trata el párrafo que antecede, el plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad, hemos previsto que sea de cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de publicación del acto impugnado en el "periódico oficial", estableciéndose también los requisitos formales necesarios.

No se omite en esta Iniciativa, que la parte actora, podrá nombrar como representantes, cuando menos a dos de sus integrantes; pero para el caso del Gobernador del Estado, podrá representarlo el secretario del ramo correspondiente o el responsable del área jurídica del Gobierno Estatal y considerando para tales efectos las competencias establecidas por las disposiciones legales.

Comentario especial merece a nuestra consideración, que para el caso de las acciones de inconstitucionalidad no habrá lugar a la suspensión de la norma impugnada.

Continuando con el mismo orden de ideas, y una vez agotado el procedimiento que se prevé en el capítulo respectivo, al igual que en las controversias constitucionales, estamos previendo en capítulo aparte, que recaerá la sentencia definitiva correspondiente, misma que será recurrible, vía recurso de revisión, en los términos que establezca la propia Ley.

Habremos de mencionar, que en el Proyecto de Decreto que se adjunta a esta Iniciativa, prevemos que dichas resoluciones solamente podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, cuando estas sean aprobadas por cuatro de cinco de votos de los integrantes de la "Sala Constitucional".

Por último, hemos precisado en el Título Cuarto un Capítulo Único que denominamos "De la Jurisprudencia", donde establecemos que de aprobarse alguna jurisprudencia en la que se sostenga la invalidez de leyes reglamentarias estatales o municipales, bandos municipales, decretos o demás disposiciones de carácter general, la "Sala Constitucional" lo comunicará a las autoridades del Poder Legislativo, de los municipios o de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que los hayan expedido.

Por todo lo anterior, estimamos que con el ordenamiento que se propone mediante la presente Iniciativa, se establece la organización y funcionamiento de la "Sala Constitucional", órgano revolucionario de nuestro Sistema Jurídico Estatal, que es garante del respeto a nuestra Carta Magna, a la que hoy por hoy, y en los años por venir, gobernantes y gobernados, estamos subordinados a su magna potestad.

ATENTAMENTE

DIP. VICTOR HUMBERTO BENITEZ
TREVIÑO
(RUBRICA)

DIP. ENRIQUE PEÑA NIETO
Coordinador del Grupo
Parlamentario del PRI
(RUBRICA)

DIP MARTHA HILDA GONZALEZ
CALDERON
(RUBRICA)

DIP. J. JESUS MORALES GIL
(RUBRICA)

DIP. FRANCISCO CANDIDO
FLORES MORALES
(RUBRICA)

DIP. RAUL TALAVERA LOPEZ
(RUBRICA)

DIP. ALEJANDRO OLIVARES
MONTERRUBIO
(RUBRICA)

DIP. FELIPE BERNARDO ALMARAZ
CALDERON
(RUBRICA)

DIP. PAULINO COLIN
DE LA O
(RUBRICA)

DIP. MARIA MERCEDES COLIN
GUADARRAMA
(RUBRICA)

DIP. RICARDO AGUILAR CASTILLO
(RUBRICA)

DIP. JAVIER GERONIMO
APOLONIO

DIP. URBANO FAUSTINO ROJAS
GONZALEZ
(RUBRICA)

DIP. OCAR GUSTAVO CARDENAS
MONROY
(RUBRICA)

DIP. ROGELIO MUÑOZ SERNA
(RUBRICA)

DIP. SALOMON PEDRO FLORES
PIMENTEL
(RUBRICA)

DIP. CARLOS FILIBERTO CORTES
RAMÍREZ
(RUBRICA)

DIP. JOSE LIVIO MAYA PINEDA
(RUBRICA)

DIP. RAYMUNDO OSCAR
GONZALEZ PEREDA
(RUBRICA)

DIP. GABRIEL ALCANTARA PEREZ
(RUBRICA)

DIP. FELIPE RUIZ FLORES
(RUBRICA)

DIP. JOSE ADAN IGNACIO RUBI
SALAZAR
(RUBRICA)

DIP. JORGE ALVAREZ COLIN
(RUBRICA)

DIP. FELIPE BORJA TEXOCOTTLA
(RUBRICA)

HONORABLE ASAMBLEA.

A las Comisiones Legislativas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Procuración y Administración de Justicia, fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Con sujeción a esta encomienda y habiendo sustanciado el estudio de la iniciativa, en atención a la tarea de estudio asignada a la comisión legislativa, con fundamento en lo establecido en los artículos 68, 70, 72 y 82 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en concordancia con lo previsto en los artículos 70, 73, 75, 78, 79 y 80 del Reglamento de este Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, se somete a la aprobación de la "LV" Legislatura el siguiente:

D I C T A M E N

ANTECEDENTES

La propuesta de ley es el resultado del libre ejercicio del derecho de iniciativa consignado en favor de los diputados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 51 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 28 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, fue elaborada por el Diputado Víctor Humberto Benítez Treviño y presentada en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la "LV" Legislatura.

En la parte expositiva de la iniciativa refiere el autor de la misma que esta propuesta, responde también a un proyecto integral de dotar al Poder Judicial del Estado de México de una "Sala Constitucional" que resuelva los conflictos que se deriven de las violaciones a nuestra Constitución Local, mediante las reformas constitucionales a los

artículos 88 y 94, y la adición del artículo 88 Bis Constitucional, que fueron aprobadas por esta H. Asamblea el pasado 17 de junio del año en curso, así como a las reformas a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, que conjuntamente con la iniciativa fueron presentadas.

Explica que con motivo de la aprobación de la Sala Constitucional, se hace necesario la elaboración de una Ley Reglamentaria que establezca las disposiciones que reglamentaran a dicho órgano constitucional.

En consecuencia, somete a la Soberanía la Ley Reglamentaria correspondiente conformada por tres Títulos relativos a las materias siguientes:

Título Primero. - "De disposiciones generales".

Título Segundo. - "De las controversias constitucionales".

Título Tercero. - "De las acciones de inconstitucionalidad".

Por lo que hace a los aspectos sobresalientes de la iniciativa, los integrantes de las comisiones legislativas se permiten hacer la reseña siguiente:

Controversias Constitucionales.

- Considere a las disposiciones de la ley con el carácter de orden público.
- La Sala Constitucional se integrará por cinco Magistrados de los que actualmente forman el Tribunal Superior de Justicia, con el propósito de no transgredir los presupuestos económicos del Estado.
- Los Magistrados de la Sala Constitucional serán designados por el Consejo de la Judicatura del Estado de México a más tardar tres días posteriores a la fecha de la presentación del escrito.
- Son partes en las controversias constitucionales: el actor: Estado, Poder o Municipio que la promueva; demandado: Estado, Poder o Municipio que hubiere promovido y promulgado la disposición general o promovido el acto objeto de la controversia; y tercero interesado: Estado, Poder o Municipio que sin ser actor pudiera resultar afectado por la sentencia.
- Fija requisitos formales de la demanda y de la contestación de la demanda.
- Fija como término para la interposición de la demanda, respecto de autos de autoridad quince días y de disposiciones generales cuarenta y cinco días siguientes a su publicación en el Periódico Oficial.
- Las sentencias que declaren la invalidez de disposiciones generales, tendrán efectos generales cuando sean emitidas por cuatro votos, de lo contrario tendrán efectos única y exclusivamente entre las partes.
- Norma los supuestos de la suspensión exceptuando de la misma los casos en que su otorgamiento cause perjuicio o se contravenga el orden público, ponga en peligro las disposiciones fundamentales, la economía, el orden jurídico o afecte gravemente a la sociedad.

- Regula un medio de defensa denominado "recurso de revisión", para impugnar autos y sentencias.

Acciones de Inconstitucionalidad.

Pueden ser interpuestas por el Gobernador del Estado, con el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Legislatura, por el treinta y tres por ciento de los integrantes del Ayuntamiento y por el Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, en esa materia.

- El plazo de la interposición de la acción de inconstitucionalidad será de cuarenta y cinco días naturales siguientes a la publicación de la norma general en el Periódico Oficial.
- Por su naturaleza no procede la suspensión de la norma que se confronte.
- Regula un medio de impugnación denominado "recurso de revisión".
- Las resoluciones podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, cuando sean aprobadas por cuatro votos.

Expresa el autor de la iniciativa que el ordenamiento propuesto y que ha sido descrito en este apartado de antecedentes, establece la organización y funcionamiento de la Sala Constitucional concebida como un órgano revolucionario de nuestro sistema jurídico estatal garante del respeto a nuestra Carta Magna, a la cual gobernantes y gobernados estamos subordinados por su magna potestad.

CONSIDERACIONES

Descritos los antecedentes de la iniciativa y después de haber estudiado su contenido con el cuidado y la profundidad necesarios, es de advertirse que compete a la "LV" Legislatura su estudio y resolución, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley Fundamental de los Mexiquenses.

Es la Constitución la norma fundante básica, fuente de la ley. Fija límites y determina direcciones; las direcciones del Estado y los límites de actuación del poder público. Es primacía y voluntad del pueblo y consagra por lo tanto, derechos fundamentales.

Por su trascendencia y para favorecer un auténtico Estado Constitucional de Derecho, es indispensable garantizar la eficacia y la supremacía de la Constitución, establecer normas y hacerla vinculatoria, esto es, dotarla de poder para que sea efectiva.

En el ámbito nacional los mexicanos contamos con un mecanismo que, en su conjunto, puede considerarse suficiente para lograr la cabal protección vacía de la Constitución Federal: el juicio de amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad forman una estructura de acciones y procedimientos que le dan cohesión y coherencia al proceso constitucional de justicia mexicana, colocando como el juzgador superior, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el año de 1994 fue reformada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de estructura orgánica funcional del Poder Judicial Federal, para fortalecer la justicia constitucional.

Se fortalece la figura de las controversias constitucionales como instrumentos procesales por medio de los cuales trata de resolver conflictos entre órganos constitucionales entre los distintos niveles de gobierno y se crea la acción de inconstitucionalidad como un medio de control abstracto a partir del cual se verifica la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas secundarias teniendo como origen y fin último la propia Constitución.

Sustentados en estas razones y en la impostergable necesidad de crear la jurisdicción constitucional local para hacer efectiva la supremacía de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a través de medios de control salvaguarden los principios consagrados en la misma, el Poder Constituyente Permanente del Estado de México, integrado por la votación unánime de la "LV" Legislatura y por los municipios de la Entidad reformó y adicionó la Constitución, creando la "Sala Constitucional", con sede en el Poder Judicial del Estado, como se expresa en el decreto publicado en la "Gaceta del Gobierno" el día 12 de julio de 2004.

Se trató de reformas y adiciones de gran importancia para el Estado de México, mediante las cuales se reconoce la esencia y el valor del principio de la supremacía de nuestra Constitución, por virtud del cual, ningún acto de autoridad o ley puede contradecirla o sustraerse de ella, significando su imperio que excluye toda arbitrariedad y que obliga a la sujeción del resto de los ordenamientos jurídicos a sus mandatos.

La creación de la "Sala Constitucional" representa un gran avance para el constitucionalismo local y es una contribución pluralista de la "LV" Legislatura.

Los legisladores hemos coincidido en que el Estado Constitucional de Derecho se sustenta en el predominio de la Constitución y en la necesidad de un intérprete supremo que vea que se respeten sus límites, que le dé aplicación y concreción, con atribuciones necesarias para declarar y hacer pronunciamientos sobre el sentido y el contenido de normas y actos en el ámbito local.

Es necesario acudir a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que nos rige y someter a la decisión de la "Sala Constitucional" el examen de la validez de actos y leyes confrontados con la propia ley fundamental de los mexicanos, pues resulta inútil la Constitución sin mecanismos de autodefensa que haga valer su predominio y permita la reintegración del orden cuando ha sido desconocido o violentado por los órganos del poder.

Reconocemos que en el ámbito nacional se ha desplegado un conjunto de mecanismos de naturaleza predominantemente procesal en defensa de la Constitución Federal, sin embargo, consecuentes con el Pacto Federal integrado por Estados libres y soberanos en su régimen interior, resulta vital rescatar la supremacía constitucional en el ámbito local, partiendo de la premisa de que es fuente de la legislación, pauta del quehacer gubernamental y marco de reconocimiento de derechos fundamentales, elementos que le confieren supremacía y obligan primerisimamente en el ámbito local su acatamiento.

Es precisamente esta idea el sustratum del federalismo y de la distribución de competencias. Un acto local en contra de una Constitución local debe ser resuelto por una instancia local, mediante los procedimientos de control constitucional correspondientes.

El control constitucional local, no esta depositado en la Federación. Lo que no esta expresamente asignado a la Federación se entiende reservado a los Estados.

Como una consecuencia de orden lógico – jurídico y con el propósito de desarrollar la normativa constitucional recientemente aprobada, advertimos los integrantes de las comisiones legislativas que ha sido presentada la Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Encontramos que la normativa propuesta habrá de regular el sistema, el órgano y los procedimientos, mediante los cuales se hará efectiva la supremacía constitucional local.

El marco normativo propuesto permitirá poner en marcha el contenido y el sentido de la Constitución y permitirá hacer realidad el principio jurídico de la eficacia normativa constitucional, de suerte que pierda toda la retórica que pueda tener como concepto ideal, dotándola de eficacia que habrá de operar en el plano jurídico del Estado de México.

La Ley Reglamentaria que se propone, coincidimos los legisladores, establece los lineamientos indispensables, técnico – jurídicos para la aplicación y concreción de la Constitución, para su interpretación que es la parte más importante, y para la actuación del órgano que habrá de cuidar que se respete en sus límites.

Al crear la "Sala Constitucional" el Estado de México ha establecido plenamente su autonomía, determinando características conforme su realidad e idiosincrasia.

La iniciativa de Ley Reglamentaria, en concordancia con la Ley Fundamental de los mexiquenses, dispone como atribución fundamental de la "Sala Constitucional" la de garantizar la supremacía y el control de la Constitución, sustanciando y resolviendo los procedimientos en materia de controversias que se presenten entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y con los Municipios o entre estos últimos.

Resuelve, un supuesto hasta ahora olvidado por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como lo es la controversia entre dos municipios de un mismo Estado, por problemas de competencia.

Se encargará también del conocimiento y resolución de las acciones de inconstitucionalidad que formulen en contra de leyes, reglamentos estatales o municipales, bandos municipales o disposiciones de carácter general, por estimarse contrarias a la Constitución, determinando podrán ser promovidas dentro de los cuarenta y cinco días naturales a su publicación, por el Gobernador del Estado, 33% de los miembros de la Legislatura o de los integrantes de un Ayuntamiento. Destacando elemento novedoso de enorme valía para los mexiquenses como lo es la posibilidad de la solicitud de acciones de inconstitucionalidad, por el Comisionado de los Derechos Humanos de México en esta materia.

Es pertinente destacar que las resoluciones que se dictan en los procesos que declaren la invalidez de disposiciones generales, tendrán efectos generales cuando sean aprobadas cuando menos por cuatro de los cinco integrantes de la "Sala Constitucional", de lo contrario tendrán efectos particulares.

En la Ley Reglamentaria se recoge también la base constitucional de la integración de la Sala, por cinco magistrados de los que actualmente forman el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, designados por el Consejo de la Judicatura del Estado, durando en su encargo cinco años.

Más aún, establece el recurso de revisión como un importante medio de impugnación para recurrir autos y resoluciones que pudieran causar agravio al recurrente, destacando que para su procedencia será necesaria la aprobación unánime de los magistrados.

Mención especial merece, el hecho de que en el concierto de las Entidades de la Federación Mexicana habrá de corresponder al Estado de México, de aprobarse la Ley Reglamentaria el ser la primera en contar con una ley de esta naturaleza.

Desprendemos de la iniciativa un puntual reconocimiento a la naturaleza de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad, en virtud de que, aún cuando son medios de control constitucional poseen diferencias que los distinguen.

En términos de la Ley Reglamentaria, la controversia constitucional se basa en el propósito de garantizar el principio de la división de poderes, cuando se plantea una invasión de esferas competenciales en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción de la norma impugnada y la Ley Fundamental.

Los integrantes de las comisiones legislativas encontramos que la Ley Reglamentaria propuesta, regula sistemáticamente las distintas etapas procesales y trámites a los que deben sujetarse las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Para las controversias constitucionales destaca como un todo al proceso que se aplica, regulando a los sujetos y por lo tanto la legitimación activa y pasiva.

Establece, como parámetro constitucional de las mismas, a la propia Constitución y también las fases de instrucción de resolución. Desarrolla la demanda, la contestación de la demanda, las pruebas, los alegatos y la sentencia.

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, puntualiza los diversos trámites para su sustanciación, destacando como aspectos torales, la secuela procesal, los plazos para interposición, los requisitos que debe contener el escrito inicial, las improcedencias y las suspensiones.

Coincidimos los legisladores encargados del estudio de la iniciativa que la Ley Reglamentaria contribuirá a favorecer al pleno ejercicio de la jurisdicción constitucional local que el Estado de México ha tenido a bien reconocer para preservar la supremacía y la pureza de su Constitución, con lo que además se fortalece su autonomía, en plena congruencia con nuestro Sistema Federal, en virtud del cual el constitucionalismo principia en las Entidades de la Federación Mexicana, por lo expuesto, nos permitimos concluir con los siguientes:

RESOLUTIVOS

PRIMERO.- Es de aprobarse la iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 88 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, con las

modificaciones reseñadas en este documento y contenidas en el proyecto de decreto que se adjunta.

SEGUNDO.- Se adjunta el Proyecto de Ley para los efectos procedentes.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México, a los quince días del mes de julio del año dos mil cuatro.

**COMISION LEGISLATIVA DE
GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES
PRESIDENTE**

**DIP. VICTOR HUGO SONDON SAAVEDRA
(RUBRICA).**

SECRETARIO

PROSECRETARIO

**DIP. JUAN MANUEL SAN MARTIN HERNANDEZ
(RUBRICA).**

**DIP. JUAN IGNACIO SAMPERIO MONTAÑO
(RUBRICA).**

**DIP. MARIA CRISTINA MOCTEZUMA LULE
(RUBRICA).**

**DIP. LUIS GUSTAVO PARRA NORIEGA
(RUBRICA).**

**DIP. FRANCISCO CANDIDO FLORES MORALES
(RUBRICA).**

**DIP. JULIETA GRACIELA FLORES MEDINA
(RUBRICA).**

**DIP. ALEJANDRO OLIVARES MONTEERRUBIO
(RUBRICA).**

**COMISION LEGISLATIVA DE
PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA
PRESIDENTE**

**DIP. MARTHA HILDA GONZALEZ CALDERON
(RUBRICA).**

SECRETARIO

PROSECRETARIO

**DIP. ANGEL FLORES GUADARRAMA
(RUBRICA).**

**DIP. EMILIO ULLOA PEREZ
(RUBRICA).**

**DIP. MANUEL PORTILLA DIEGUEZ
(RUBRICA).**

**DIP. FELIPE VALDES PORTOCARRERO
(RUBRICA).**

**DIP. VICTOR HUGO SONDON SAAVEDRA
(RUBRICA).**

**DIP. GABRIEL ALCANTARA PEREZ
(RUBRICA).**

**DIP. EDGAR ARMANDO OLVERA HIGUERA
(RUBRICA).**

**DIP. ENRIQUE PEÑA NIETO
(RUBRICA).**

modificaciones reseñadas en este documento y contenidas en el proyecto de decreto que se adjunta.

SEGUNDO.- Se adjunta el Proyecto de Ley para los efectos procedentes.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, Capital del Estado de México, a los quince días del mes de julio del año dos mil cuatro.

**COMISION LEGISLATIVA DE
GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES
PRESIDENTE**

**DIP. VICTOR HUGO SONDON SAAVEDRA
(RUBRICA).**

SECRETARIO

PROSECRETARIO

**DIP. JUAN MANUEL SAN MARTIN HERNANDEZ
(RUBRICA).**

**DIP. JUAN IGNACIO SAMPERIO MONTAÑO
(RUBRICA).**

**DIP. MARIA CRISTINA MOCTEZUMA LULE
(RUBRICA).**

**DIP. LUIS GUSTAVO PARRA NORIEGA
(RUBRICA).**

**DIP. FRANCISCO CANDIDO FLORES MORALES
(RUBRICA).**

**DIP. JULIETA GRACIELA FLORES MEDINA
(RUBRICA).**

**DIP. ALEJANDRO OLIVARES MONTEERRUBIO
(RUBRICA).**

**COMISION LEGISLATIVA DE
PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA
PRESIDENTE**

**DIP. MARTHA HILDA GONZALEZ CALDERON
(RUBRICA).**

SECRETARIO

PROSECRETARIO

**DIP. ANGEL FLORES GUADARRAMA
(RUBRICA).**

**DIP. EMILIO ULLOA PEREZ
(RUBRICA).**

**DIP. MANUEL PORTILLA DIEGUEZ
(RUBRICA).**

**DIP. FELIPE VALDES PORTOCARRERO
(RUBRICA).**

**DIP. VICTOR HUGO SONDON SAAVEDRA
(RUBRICA).**

**DIP. GABRIEL ALCANTARA PEREZ
(RUBRICA).**

**DIP. EDGAR ARMANDO OLVERA HIGUERA
(RUBRICA).**

**DIP. ENRIQUE PEÑA NIETO
(RUBRICA).**

COMENTARIO A LAS REFORMAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 13 DE NOVIEMBRE DEL 2007, POR VIRTUD DE LAS CUALES SE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6° , 41, 85, 99, 108, 116 Y 122, ADICIONA EL ARTICULO 134 Y DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTICULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Cumpliendo con el primero, de los mandamientos del Decálogo del Abogado y a propósito de la revisión de este trabajo de investigación, resulta menester abordar, de manera breve, el tema de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de noviembre del año 2007, específicamente las relativas a la derogación del párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en consideración que a través de las mismas se borra de un plumazo un medio de control constitucional que lejos de afianzar la fortaleza del Federalismo, desvirtúa y desnaturaliza la facultad genuina depositada en la Corte, como un medio de control para la investigación, del voto público como uno de los actos más importantes para la consolidación de un genuino estado de derecho y en vías de vivir una genuina democracia en nuestro país.

Para entender a profundidad la importancia y repercusiones que producirá la derogación del párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en principio abordaremos lo relativos a la redacción y existencia previa del párrafo en comento.

El artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre del año 2007, se encontraba redactado de la siguiente manera:

Artículo 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

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

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.

Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: ¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"

Ministro: "Si protesto"

Presidente: "Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande".

Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.

Hasta aquí, se vislumbra la redacción del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente antes de la reforma de noviembre del 2007, en la transcripción arriba realizada se destaca la relevancia de las bases para la organización del Poder Judicial de la Federación al contener criterios reguladores para la selección y designación de los impartidores de la justicia federal, sin embargo, la importancia real de la redacción del artículo 97 arriba transcrita, radica esencialmente en la estabilidad que como un medio de control del ejercicio del poder político, había sido, en principio depositado en la Corte.

La redacción original, del texto de este precepto normativo en la Constitución de Querétaro consignaba el derecho de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el nombramiento de jueces y magistrados. La ley fijaría los requisitos para desempeñar sus cargos, el periodo de duración de su encargo era de cuatro años y no podrían ser removidos sin previo juicio de responsabilidad o incapacidad para removerlos sin previo juicio de responsabilidad o incapacidad para desempeñarlo conforme a la ley.

En su creación original, el artículo otorga amplias facultades a la Suprema Corte para cambiar de lugar de adscripción a los magistrados de circuito y jueces de distrito, acorde a las necesidades del servicio público; así como para nombrar en estos encargos a funcionarios con el carácter de supernumerarios que

auxiliaran en las labores de trabajo de los adscritos. De igual manera existía una facultad que constituía un medio de control inter-orgánico, consistente en que la Corte podía nombrar alguno de sus miembros o comisionados especiales para averiguar la conducta de los jueces o magistrados federales a quien se le imputara la violación de una garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito federal, cuando así lo juzgase conveniente, este máximo tribunal, o a solicitud expresa del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión o a solicitud de un ejecutivo local.

La redacción del artículo 97, permaneció desde la Constitución de 1824, hasta la de 1857, depositando el Poder Judicial de la Federación en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus órganos depositarios de la función jurisdiccional federal.

La primer reforma acontecida al artículo en comento se experimentó en 1928, con naturaleza específicamente gramatical; modificando la redacción de los párrafos tercero y cuarto, al suprimir la competencia de la Corte para conocer de los delitos previstos por la ley federal y para cambiar de ubicación la facultad de nombramiento que el Pleno de la Corte debía realizar anualmente de su Presidente.

Cabe resaltar que la reforma experimentada por el artículo 97, si bien no fue de trascendencia, la acontecida en la misma fecha al artículo 111 y estrechamente vinculada con la Suprema Corte, según los especialistas, si constituyó un grave atentado contra el principio de división de poderes al otorgarle facultades al Ejecutivo Federal para solicitarle al Senado la destitución de los miembros del Poder Judicial Federal.

La segunda reforma del artículo 97 Constitucional, también es considerada como gramatical, al reubicar algunos párrafos en la redacción del propio artículo. Ahora bien, y con relación a la atribución de la Corte para investigar la violación al voto público, esta facultad era considerada como de suma importancia y si bien la Corte casi no la había ejercido, salvo contados asuntos en materia electoral, ello no fue óbice para que en 1977, y con motivo de la reforma electoral impulsada por Jesús Reyes Heróles, a solicitud expresa de los partidos políticos de oposición, se instó a la Corte para que esta interviniera en la investigación sobre violación al voto público, y que pudiese inmiscuirse en un proceso electoral específico y no en términos generales, como lo establecía el texto Constitucional.

La reforma del 77, facultó a la corte para practicar a averiguaciones sobre hechos y circunstancias que constituyeran violaciones al voto público. Para 1982, se estableció la regulación respecto de los magistrados de circuito y jueces de circuito mediante la figura procesal constitución conocida bajo el nombre de juicio político, logrando una mayor independencia bajo la reformas de 1987, con las

cuales se logro la independencia judicial garantizando la inamovilidad del servidor público, e incrementando de cuatro a seis años el plazo del gestión.

Las fesetas de las reformas acaecidas en la redacción del artículo 87 constitucional resultaban importantes, al atribuirse facultades a la corte para que esta averiguara algún hecho que constituyera una grave violación de alguna garantía individual; la reforma de 1994, como ya fue objeto de análisis en el texto y redacción del trabajo de investigación, resulta de una importancia trascendental, al establecer mecanismos de control intra-orgánicos e inter-orgánicos.

Contrario a lo que expresan los detractores, de la corriente federalista, la importancia de la incorporación de los medios de control previstos en el artículo 97, que alcanzaron su máxima interpretación a la luz de la reforma de 1994, vale la pena destacar aunque brevemente, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a raíz de la matanza de campesinos del estado de Guerrero, y en donde el ejecutivo federal solicitó la intervención de la primera, para la investigación de los hechos y consecuencias acontecidos en el vado de Aguas Blancas municipio de Coyuca de Benítez, y en donde se destacó el esfuerzo de la corte y de dos de sus comisionados en la indagación de los abominables actos de poder; que para algunos, quedó disminuido, ante la falta de coercibilidad de las decisiones de la Corte y respecto del asunto, en el cual se solicitó su intervención destacando desde entonces la necesidad, jurídico procesal de reglamentar la intervención. Pues si bien, el asunto de "aguas blancas" quedó a nivel de recomendación, ello evidenció, lo que la doctora Carla Huerta Ochoa, destacó en su obra magistral intitulada "mecanismo de control del poder político", , la necesidad de perfeccionar los mecanismos de control sin disminuirlos y sin derogarlos, dada la descomunal omnipotencia del poder.

Sin embargo, los detentadores de las funciones del poder, lejos de asimilar la necesidad de incorporar las leyes reglamentarias de los párrafos segundo y tercero del artículo 97 Constitucional, han preferido derogar el párrafo tercero del mencionado artículo, negando la posibilidad procesal constitucional, de perfeccionar uno de los mecanismos de control, cuya importancia quedó evidenciada en el caso de la violación al voto público, que con motivo de las elecciones presidenciales, en la que contendió un candidato presidencial de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, quien demostró la endeble posición de la Corte para la indagación de un clamor popular en franco beneficio de la democracia e instituciones constitucionalmente protegidas, evidenciando el temor de una institución cuya obligación es el respeto no solo la constitución, sino al pacto de la unión consagrado por el federalismo, lo que se tradujo en la disminución vía desaparición injustificada, desde nuestro punto de vista, de la facultad investigadora de la Corte en franco detrimento del avance, evidenciado mediante la reforma de 1994.

A efecto de destacar la importancia de estos párrafos del artículo 97 Constitucional, nos permitiremos citar, al profesor Elisur Artiaga Nava cuando afirma: *"...los párrafos segundo y tercero del artículo 97 deben interpretarse a fin de salvaguardar y reafirmar los principios fundamentales de imparcialidad de los ministros de la corte de división y equilibrio de poderes, de distribución de competencias entre la federación y los estados, de especialización de funciones de cada uno de los poderes, entes y órganos y de investigación de delitos y persecución de delincuentes confiada al ministerio publico.*

No puede interpretarse partiendo del supuesto de que, en virtud de la facultad investigadora, se coloca al pleno de la Corte con un súper poder, de cuyo juicio critico depende la permanencia de los titulares de los poderes y órganos establecidos en la Constitución. El sentido común indica que se trata de una intervención de alcances muy limitados.

... la facultad que tiene el pleno para investigar violaciones al voto publico también es bastante circunscrita..."¹.

Expuestas las facultades de la Corte en sus párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional, ponemos en evidencia los que para nosotros es considerado un acto de retroceso, consistente en la tendenciosa iniciativa de los legisladores priistas Renan Cleominio Soreda Novelo y Carlos Jiménez Macías, quien en su exposición de motivos de su proyecto de iniciativa en una forma simplista pretenden que se borren de plumazo los dos párrafos del artículo 97 constitucional, arguyendo que al carecer de una ley reglamentaria, su implementación resultara deficiente, dificultosa y ampliamente discrecional y voluntarista, lo que lejos de ser asimilado por dichos senadores como la necesidad profunda de establecer las leyes reglamentarias de dichos párrafos, resulto para estos más sencillos proyectar su derogación finalizando con un argumento inaceptable cuando afirman *"...es evidente que confiara la Corte las tareas de investigación por violación a garantías individuales o más aun, al voto público, tuvo su razón de ser antes de que se crearan la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Tribunal Electoral, que es el órgano especializados del poder judicial de la federación y la máxima autoridad de la materia. En efecto, el artículo 102 en el apartado B) y el artículo 99 constitucionales vigentes, han convertido en anacrónicas por ineficaces las atribuciones de averiguación de la Corte..."²*

Proyecto de reformas, desafortunado, que vinculado al contexto jurídico político, por el que atravesaba uno de los gobernadores de la bancada priista, de apellido Marín, en el caso Lidia Cacho, evidencio las subjetividad del proyecto al pretenden acabar con otro mecanismo de control del poder, mas haya del perfeccionamiento, atreves de un genuino proyecto que entendiera la naturaleza

¹ ARTEAGA Nava, Elisur. "Derecho Constitucional", México 2006, Editorial Oxford, paginas 852, 853 y 856.

² Vid capitulo de anexos apartado relativo a las reformas del 13 de noviembre del 2007.

jurídica de este mecanismo del control político, y creara la ley reglamentaria de los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional, evidenciando la procedencia de la investigación realizada, mediante el presente trabajo de investigación, y la necesidad de evitar que las decisiones políticas se antepongan a las cuestiones jurídicas.

Cabe reiterar nuestra oposición a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de noviembre del 2007, por virtud de la cual se deroga finalmente el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual deberá ser abordado como un tema independiente de investigación en una tesis de maestría.

ANEXO (SENTENCIA DE AMPARO INDIRECTO NUMERO 980/2006)

980/2006

1

NAUCALPÁN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO A TRES DE OCTUBRE DE DOS MIL SEIS.

VISTOS para resolver los autos del juicio de amparo 980/2006, promovido por MARÍA TERESA DE JESÚS GONZÁLEZ HERNÁNDEZ por derecho propio, contra actos del Juez Cuarto Penal de Primera Instancia con residencia en Cuautitlán, México, y otras autoridades; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.- Por escrito presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, el treinta y uno de agosto de dos mil seis, turnado a este Juzgado Segundo de Distrito el uno de septiembre de ese mismo año, María Teresa de Jesús González Hernández por derecho propio, solicitó el Amparo y la Protección de la Justicia Federal, contra actos del Juez Cuarto Penal de Primera Instancia con residencia en Cuautitlán, Estado de México, en su carácter de autoridad ordenadora, Procurador General de Justicia en el Estado de México, con sede en la Ciudad de Toluca; Subprocurador Regional de Justicia en Cuautitlán Izcalli, Estado de México, con sede en Cuautitlán Izcalli; Delegado de Aprehenções en Tlalneapantla de Baz, Estado de México, con sede en la Subprocuraduría General de Justicia en Tlalneapantla; Comandante de la Policía Ministerial del Grupo de Aprehenções adscrito al Centro de Justicia en Cuautitlán Izcalli; Comandante de la Policía Ministerial de los Grupos 2, 5, 7 de Aprehenções en Tlalneapantla; y, Director del Centro de Prevención y de Readaptación Social, Cuautitlán México, como autoridades ejecutoras; que hizo consistir en los siguientes:

1.- "SE PRECISA COMO ACTO RECLAMADO A LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES ORDENADORAS, EL AUTO CONSTITUCIONAL DICTADO POR LA C. JUEZ CUARTO PENAL DE PRIMERA INSTANCIA DEL DISTRITO JUDICIAL DE CUAUTITLÁN, MÉXICO, DICTADO EN MI PERJUICIO EN FECHA 14 DE AGOSTO DEL AÑO 2006, POR EL DELITO DE FRAUDE EN AGRAVIO APARENTEMENTE DEL SEÑOR JOSÉ LUIS MARGALLI BECERRIL, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 306, FRACCIÓN I, 307 FRACCIÓN IV EN RELACIÓN AL 6, 7, 8, FRACCIÓN I Y 11 FRACCIÓN I, INCISO C) DEL CÓDIGO PENAL VIGENTE PARA EL ESTADO DE MÉXICO, CON EL QUE SE PRETENDE PRIVAR A LA SUSCRITA, DE MI LIBERTAD, POSESIONES Y DERECHOS, SIN QUE PARA TAL EFECTO SE ENCUENTREN REUNIDOS LOS REQUISITOS DE LEGALIDAD PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 14, 16, 17, 19 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO SE HARÁ VALER EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIO QUE EN CAPÍTULO POR SEPARADO SE MENCIONAN"

2.- DERIVADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN DECRETADO EN MI CONTRA POR LA RESPONSABLE ORDENADORA, SE PRECISA COMO ACTO RECLAMADO, LA PRIVACIÓN DE MI LIBERTAD DE MANERA ILEGAL, SIN QUE PARA TAL EFECTO SE ENCUENTREN REUNIDOS LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES PREVISTOS POR NUESTRO MÁXIMO ORDENAMIENTO JURÍDICO, LO QUE SERÁ MOTIVO DE ANÁLISIS EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIO SE HACE VALER".

3.- ASIMISMO Y CON FUNDAMENTO EN LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE INVOCAN, SE PRECISA COMO ACTO RECLAMADO, LA ABSTENCIÓN REALIZADA POR LA RESPONSABLE ORDENADORA DEL SEÑALAMIENTO DE LA AUDIENCIA DE PRUEBAS, PREVISTO POR EL ARTÍCULO 185 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES VIGENTE PARA EL ESTADO DE MÉXICO, YA QUE NO OBTANTE HABER DEJADO INSUBSISTENTE EL AUTO CONSTITUCIONAL DE FECHA 19 DE MAYO DEL AÑO EN CURSO, SE ABSTIENE DE SEÑALAR DÍA Y HORA PARA QUE TENGA VERIFICATIVO LA AUDIENCIA DE OFRECIMIENTO DE PRUEBAS, PERMITIENDO QUE EL PROCESO NATURAL SIGA SU CURSO CON LOS VICIOS ORIGEN DEL AUTO CONSTITUCIONAL INICIAL, LO QUE OCASIONA A LA SUSCRITA UNA FRAGANTE (SIC) VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES CONSAGRADAS EN MI FAVOR".

4.- POR ÚLTIMO SE PRECISA COMO ACTO RECLAMADO IMPUTABLE A LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES EJECUTORAS DEL MISMO, LA EJECUCIÓN MATERIAL EN LA PRIVACIÓN DE MI LIBERTAD DERIVADO DEL AUTO CONSTITUCIONAL DICTADO EN MI CONTRA".

Lo que estima Violatorio de las garantías individuales consagradas en los artículos 14, 16, 17, 19 y 20 de la Carta Magna.

SEGUNDO.- Por auto de uno de septiembre de dos mil seis, se admitió la demanda de garantías, se solicitó informe justificado a las autoridades señaladas como responsables, se dio la intervención que legalmente le corresponde al Agente del Ministerio Público Federal adscrito, quien emitió su pedimento en el sentido de sobreseer en el presente juicio de garantías (fojas 354 a 356).

Previo desahogo de las vistas de cuatro y cinco de septiembre de dos mil seis, en que señaló el quejoso denominación correcta de las autoridades responsables, se requirió a las nuevas para que rindieran su informe justificado por auto de doce de ese mes y año (foja 344); y se citó a las partes para la celebración de la audiencia constitucional, la que tuvo verificativo al tenor del acta que antecede; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Este Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con los artículos 1º, fracción I, 26 y 37 de la Ley de Amparo, 48 y 51, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Acuerdo General 57/2005, aprobado en sesión del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal el veintitrés de agosto de dos mil seis, publicado el cuatro de septiembre de ese mismo año, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

SEGUNDO.- El Director del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Cuautitlán, Estado de México (foja 26); Subprocurador Regional de Cuautitlán Izcalli, Estado de México (foja 37); Procurador General de Justicia del Estado de México (foja 39); Delegado Regional de Aprehenções con sede en Tlalneapantla, Estado de México (foja 42); y Jefe de la Policía Ministerial Adscrito al Grupo Tres de Aprehenções con sede en Cuautitlán Izcalli, México (foja 350), al rendir sus respectivos informes justificados, niegan la existencia de los actos reclamados que se les atribuyen.

Por tanto, al no existir prueba alguna en contrario aportada por el quejoso, que desvirtúa la negativa, es procedente sobreseer en términos de la fracción IV, del artículo 74, de la Ley de Amparo.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia número 284, visible en la página 236, Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, que a la letra dice:

"INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES. Si las responsables niegan los actos que se les atribuyen y los quejosos no desvirtúan esta negativa, procede el sobreseimiento, en los términos de la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo".

Lo anterior es así toda vez que el único acto reclamado lo constituye el auto de formal prisión emitido el catorce de agosto de dos mil seis, en contra de la quejosa, sin que de los informes justificados ni de las constancias a ellos anexados, se desprenda orden de privación de la libertad alguna.

TERCERO. La Juez Cuarto Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Cuautlilán, México (foja 45), al rendir sus informes justificados, convalida en la existencia del acto que se les atribuyó, consistente en el auto de formal prisión dictado en contra de la quejosa, por lo que debe tenerse por plenamente probados el mismo.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 278, visible en la página 231, Tomo VI, Materia Común, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, del texto:

"INFORME JUSTIFICADO AFIRMATIVO. Si en él confiesa la autoridad responsable que es cierto el acto que se reclama, debe tenerse éste como plenamente probado, y entrarse a examinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ese acto".

CUARTO. La quejosa aduce como conceptos de violación los que obran plasmados en la foja 6 a la 13 de su escrito de demanda los cuales no se transcriben en obvio de repeticiones innecesarias, máxime que no existe artículo expreso en la Ley de Amparo en vigor, que obligue a la transcripción en sentencia.

Es aplicable la jurisprudencia 477, visible a página 474, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, del texto:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTÁ OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS. El hecho de que el juez federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposición de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma".

QUINTO.—Aún suplidos en su deficiencia conforme con lo dispuesto por el artículo 76 bis fracción II de la Ley de Amparo, son infundados los conceptos de violación alegados por la quejosa.

Previo a analizar si el auto de formal prisión que nos ocupa, reúne los requisitos de forma que al efecto exige el artículo 19 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, resulta necesario establecer las siguientes circunstancias respecto a la competencia con que cuenta la responsable a efecto de emitir el acto reclamado.

Es cierto, pues entre los requisitos que señala el artículo 16 Constitucional para la emisión de actos de autoridad se encuentra la competencia.

Esta figura jurídica consistente en el conjunto de facultades que las normas jurídicas otorgan a las autoridades para ejercer, dentro de los límites establecidos por tales normas, la facultad de conocer y resolver una controversia. Es decir, la competencia implica limitaciones a la jurisdicción que pueden ser objeto diferentes órdenes a saber, materia, grado, cuantía o territorio, por mencionar alguno.

Una autoridad estará investida de jurisdicción cuando esté legalmente facultada para ejercer determinada función a nombre del Estado; en tanto que será competente cuando las disposiciones jurídicas, precisadas no limiten a dicha autoridad la posibilidad de dictar resoluciones que impliquen actos de molestia, sino que atendiendo a los criterios de materia, grado, cuantía o territorio, entre otros, le faculte para ello.

Sin embargo, si bien es cierto que es menester que en los mandamientos de autoridad consten los preceptos legales y razones suficientes acerca de la competencia que le asiste para la emisión de resoluciones que trasciendan a la esfera jurídica de los gobernados; no menos cierto resulta que no debe considerarse que todo acto de autoridad que no funde y motive su competencia es inconstitucional, porque ello acarrearía graves perjuicios a la pronta impartición de justicia que contempla el artículo 17 de la Carta Magna.

Lo anterior es así porque en materia administrativa la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido reiteradamente la obligación ineludible de informar al gobernado sobre la competencia del órgano respectivo, dada la gran cantidad de oficinas en las que se deposita el ejercicio de las funciones propias de esta disciplina.

En el ámbito judicial las reglas de competencia se encuentran plasmadas en los códigos adjetivos aplicables, tal es el caso del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México.

Por lo que, aún cuando en la resolución que se analiza, no se razonó con claridad la competencia de la responsable, debe atenderse a tres directrices que permiten establecer si en la especie es o no factible conceder la protección constitucional únicamente por este aspecto, que a saber son:

1. Si la competencia de la responsable puede sustentarse dentro del procedimiento de donde derive el acto reclamado.
2. La forma en la que esa deficiente fundamentación y motivación trasciende a la esfera del gobernado de modo tal que lo deja sin defensa; y
3. De acuerdo al principio de pronta y expedita impartición de justicia, consagrado en el artículo 17 de la Carta Magna, el fin práctico a que conduciría la concesión de amparo.



El primer aspecto a considerar debe partir del contenido de los artículos 350 a 364 del código instrumental de la materia, que conforman la sección destinada a la substanciación de las cuestiones competenciales y conflictos de competencia. De los numerales en cita destaca que la competencia de la responsable puede cuestionarse en cualquier estado del mismo procedimiento ya sea en la vía declinatoria o en la inhibitoria.

Por lo que, se evidencia que el gobernado cuenta con elementos suficientes para solicitar que la responsable deje de conocer del proceso si la considera legalmente incompetente. Máxime que el artículo 355 del ordenamiento en consulta, señala que la competencia por declinatoria no podrá resolverse hasta después de que se practiquen las diligencias que no admitan demora, por lo que antes de que la responsable se pronuncie sobre esta formalidad es imperativo que resuelva la situación jurídica del consignado.

Tal circunstancia, conduce a establecer que la deficiencia de fundamentación y motivación sobre la competencia de la autoridad no deja en estado de indefensión al quejoso, pues con posterioridad podrá dilucidar tal aspecto procesal, si lo considera pertinente.

Respecto al segundo y tercer punto para determinar la viabilidad de la concesión de amparo, es necesario que el juzgador federal, vigilante del orden constitucional, sobreponga el interés supremo del gobernado, que en el caso concreto es su libertad, a las formalidades del procedimiento, fundamentalmente porque en el caso concreto el instructor de la causa penal es competente conforme a las disposiciones contenidas en el ordenamiento instrumental aplicable, de acuerdo a los hechos que hasta el momento conforman la causa.

Es por ello que la concesión de amparo que pudiera haber respecto de la fundamentación y motivación de la competencia resultaría ociosa, pues el resolutor de primer grado solamente subsanaría esa omisión y como la protección constitucional no la vincularía respecto de los aspectos por los que ordenó la orden de aprehensión o el formal procesamiento del gobernado, nada impide que reiteré ese criterio; situación que entorpeció y desnaturaliza la función de tan noble institución como es el amparo, que se debe ocupar de la cuestión efectivamente planteada, que en el particular es la libertad del quejoso.

En conclusión, el que la responsable no haya fundado y motivado su competencia no es razón suficiente para dejar de analizar las razones que tuvo para ordenar el acto reclamado, pues en el caso concreto a ningún fin práctico conduciría la concesión de amparo por ese solo hecho; porque su competencia puede ser cuestionada en cualquier momento del proceso penal; de ahí que, tal deficiencia no afecta de manera trascendental la defensa del quejoso aunado a que un amparo cuyo único fin sea la mera formalidad soslayando que lo verdaderamente importan en esta etapa del juicio penal es la situación jurídica del quejoso, pugna con el principio de la pronta administración de justicia. Máxime que en la especie no existe duda de que la responsable, por los hechos que se consignaron en la averiguación previa, sea competente.

Similiter criterio actuó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 3/2000 que se cita a continuación.

"COMPETENCIA PENAL. AUN CUANDO NO SE HUBIERE PLANTEADO CORRECTAMENTE, PROCEDE RESOLVERLA. Las cuestiones de competencia son de interés general, se rigen por el derecho público que reglamenta el orden general del Estado en sus relaciones con los gobernados, los demás Estados, y cuando son entre autoridades judiciales se traduce en un reflejo de los atributos de decisión e imperio de que están investidas, por lo que no debe existir tardanza en establecer en qué fuero radica o a qué juzgador corresponde el conocimiento de determinada causa penal. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que la decisión de declarar la inexistencia del conflicto competencial, cuando alguna autoridad judicial no se pronunció sobre si es o no competente para conocer de una causa penal, o de ordenar la reposición del procedimiento, cuando no se siguieron las formas previstas para el planteamiento del conflicto produciría demora injustificada en perjuicio del Interés general, del ofendido y del probable responsable, tal criterio debe aplicarse en los casos en que obran en el expediente los elementos suficientes para dictar la resolución correspondiente y no hubiere duda para establecer el fuero en que radica la competencia, así como al órgano juzgador que corresponda su conocimiento, atendiendo a las reglas respectivas; en cambio, no es aplicable ese criterio en aquellos procesos penales en que exista duda sobre la determinación de la competencia, ya que ocasionaría el efecto contrario al que se pretende; porque retardaría la decisión que debe emitirse sobre el particular".

De todo lo anterior se estima que la deficiente fundamentación y motivación de la competencia no amerita la concesión del amparo, para el efecto de que la responsable subsane dicha omisión; se insiste porque si el Juez de la causa no es legalmente competente para conocer del proceso, el amparo en cumplimiento al principio de expeditez, debe resolver esa cuestión, inclusive en suplencia de la queja; por el contrario, si la autoridad que dictó el acto aquí reclamado, sí tiene competencia, esa omisión no trasciende la esfera del gobernado y a ningún fin práctico conduce otorgar la protección de la justicia federal para que se subsane; pues de hacerlo se contravendría el artículo 17 constitucional al reponer el procedimiento por una violación que no trasciende al resultado del fallo.

Más aún, el juez de la causa, resulta competente conforme lo disponen los artículos 1 y 2 del Código Penal de Procedimientos Penales para el Estado de México, 65 y 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, lo anterior a efecto de emitir el auto de formal prisión reclamado por el delito de fraude en contra de la quejosa por razón de fuero, pues el delito materia de la formal prisión en estudio (fraude), se encuentra previsto en una norma de carácter local como es el Código Penal del Estado de México; razón de territorio, ya que los hechos se suscitaron en el Municipio de Cuautitlán, Estado de México, el cual forma parte de la jurisdicción del Juez Cuarto Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Cuautitlán, México, por materia ya que el órgano que lo emitió se encuentra especializado en materia penal y por grado ya que se trata de un juzgado de primera instancia; circunstancias que conllevan a considerar que efectivamente el juez responsable resultó competente a efecto de emitir el acto reclamado.

Por otra parte, y entrando al estudio del auto de formal prisión reclamado, se reitera que resultan infundados los conceptos de violación alegados.

Efectivamente, de las copias certificadas que la Juez responsable acompañó a su informe justificado, a las cuales se le otorga pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto por los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Penales de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, por disposición de su numeral 2°, se advierte que las que tomó en consideración para emitir el acto reclamado son las siguientes:

- 1.- Escrito de denuncia formulado por José Luis Margalli Becerril (fojas 50 a 54).
- 2.- Nueva comparecencia ante el Agente del Ministerio Público del denunciante José Luis Margalli Becerril de cinco de septiembre de dos mil cinco (foja 57).

3.- Nueva comparecencia de José Luis Margalli Becerril, de veintiocho de octubre de dos mil cinco.

4.- Declaración ministerial del testigo de los hechos Jorge Malecio Rosales Medina de trece de septiembre de dos mil cinco (fojas 64 y 65).

5.- Declaración ministerial de otro testigo Alberto Sánchez García de trece de septiembre de dos mil cinco (fojas 65 y 66).

6.- Comparecencia voluntaria ante el Agente del Ministerio Público de Guillermo Margalli Partida de doce de octubre de dos mil cinco (fojas 78 y 79).

7.- Declaración preparatoria de la inculpada María Teresa González Hernández de dieciocho de mayo de dos mil seis).

Constancias a las que correctamente la Juez responsable les otorgó valor en términos de los artículos 254 y 255 del Código de Procedimientos Penales en vigor, a fin de tener por acreditado el cuerpo del delito de fraude, previsto en el artículo 306, fracción I del Código Penal vigente, numeral del cual advirtió la responsable como elementos que integran la figura delictiva en estudio los siguientes:

- A) El que obtenga dinero, valores o cualesquiera otra cosa, ofreciendo encargarse la defensa o gestión a favor de un inculpado o de la Dirección o Patronio de un asunto civil, familiar, mercantil, laboral o administrativo.
- B) Si no efectúa ella o no realiza este sea porque no se haga cargo legalmente de la misma porque renuncie o abandone el negocio o la causa sin motivo justificado.

En ese sentido, la juez de la causa tuvo por justificado que la activo el veinticinco de octubre de dos mil tres, le dijo al denunciante José Luis Margalli Becerril, ser la presidente del sitio de taxis "La Quebrada" ubicado en Avenida la Quebrada y Playa abierta en el fraccionamiento la quebrada en Cuautlilán Izcalli, ofreciéndole encargarse de la gestión para tramitar placas de servicio público para poder tener un vehículo y ponerlo a trabajar con ese juego de placas, por lo que el cuatro de noviembre de dos mil tres, le entregó la cantidad de veinte mil pesos, en el domicilio en donde se ubica el sitio de taxis, obteniendo por ello un recibo de la misma fecha con la leyenda "sitio en la Quebrada A.C." en la que se aprecia una firma de TERESA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, diciéndole el activo que ella le avisaría de los trámites y los pagos faltantes, diciéndole el quince de febrero de dos mil cuatro, que ya podía empezar a trabajar con su vehículo aún y cuando no tenía placas y que necesitada otros veinte mil pesos, lo que le entregó en esa misma fecha, sin que le haya dado recibo alguno, pues le argumentó que quedaba pendiente el mismo, pero el pasivo a partir de ese momento empezó a trabajar el vehículo pagando manutención que les cobran a los taxistas, consistentes en trescientos cincuenta pesos mensuales.

Que en junio de dos mil cuatro María Teresa, le dijo al sujeto pasivo y a otras personas que comenzaría el trámite de digitalización ya que se lo solicitaban las instituciones estatales como requisitos para todos pidiéndole por ello doce mil pesos más y la factura original de su vehículo, los cuales le entregó en esa misma fecha, obteniendo por ello un recibo con fecha de siete de junio de dos mil cuatro en donde le recibió la factura, quien además le dijo que todo era derecho y legal y que ya estaba haciendo la digitalización del vehículo para entregarle la concesión, diciéndole desde agosto de dos mil cuatro cuando la cuestionó el denunciante respecto a cuándo saldría la orden de pago que pide el Gobierno del Estado de México para la entrega del permiso condicional del servicio público, que ya pronto saldría su orden de pago, pero que en octubre de dos mil cuatro, le pidió que dejara de trabajar ya que había problemas con los concesionarios, además que había operativos, así que ya sin trabajar en el sitio, el pasivo continuo insistiéndole sobre su concesión que se comprometió a gestionarle, pero fue hasta el once de mayo de dos mil cinco que María Teresa González Hernández le dijo que no le entregaría nada, que ya no la estuviera molestando y que no quería saber nada de él, obteniendo así al sujeto activo, un total de cincuenta y dos mil pesos y la factura original del vehículo marca Chevrolet, tipo chevy, modelo dos mil dos, color gris plata, motor hecho en México, con un valor de la factura de setenta y dos mil pesos, sin que haya realizado la gestión administrativa a la que se comprometió.

Lo anterior correctamente lo tuvo por justificado con la declaración del denunciante José Luis Margalli Becerril, quien en su escrito de denuncia narró precisamente los hechos antes señalados respecto a que María Teresa González Hernández, el veinticinco de octubre de dos mil tres, le ofreció tramitarle una concesión para que trabajara en el sitio de taxis del que ella era presidente, pidiéndole en una primera ocasión veinte mil pesos, posteriormente otros veinte mil pesos y finalmente doce mil pesos para el trámite de la digitalización y el original de su factura, para finalmente decirle que no le tramitaría nada y que no quería nada con él, aclarando que el quince de febrero de dos mil cuatro, cuando le entregó veinte mil pesos a María Teresa González, se encontraban presentes otras personas y una de ellas también estaba realizando dicho trámite quien también le entregó dinero, sin saber cuánto, declaración que fue debidamente ratificada ante el órgano investigador ante el cual también exhibió un emblema de "sitio la QUEBRADA S.A. DE C.V." de cuatro de noviembre de dos mil tres en la que MARÍA TERESA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, también exhibió un recibo de siete de junio de dos mil cuatro, en el que consta que dicha persona recibió una factura V28529 que ampara la propiedad del vehículo del denunciante, con el fin de exhibirla ante las autoridades de transporte terrestre para que saliera la digitalización y por ende el permiso para prestar el servicio público, entregándole un formato de solicitud de concesión expedida por la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado, con la que le hizo creer que era de esperar su permiso de concesión y luego sus placas.

Versión a la que válidamente la responsable, le otorgó valor probatorio en término de los artículos 193 y 196 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, ya que narró los hechos que le constan a través de los sentidos y no por referencias de terceras personas, evidenciando que María Teresa González, obtuvo dinero precisamente cincuenta y dos mil pesos así como una factura original, al manifestar que era presidenta del sitio de taxis la quebrada asociación civil, ofreciendo sus servicios para tramites administrativos en su carácter de presidenta de esa asociación, para tramitar placas de servicio público, es decir para taxis, sin embargo no realizó dicha gestión, no obstante que obtuvo de José Luis Margalli Becerril cincuenta y dos mil pesos y la factura V28529, que ampara la propiedad del vehículo marca chevrolet, tipo chevy, modelo dos mil dos, color gris plata, con valor de setenta y dos mil pesos, ya que no tramitó las placas de servicio público, es decir para taxis que prometió falsamente al denunciante, señalando la juez instructora que ese falaz ofrecimiento de la agente del delito, sirvió de señuelo a la disposición patrimonial de José Luis Margalli Becerril, quien resultó la persona engañada y originó el lucro indebido de éste, además que la justicia realizó también movimientos corporales para persuadir al pasivo y obtener el dinero y la factura, pues le exhibió dos recibos uno de cuatro de noviembre de dos mil tres, donde recibe la cantidad de veinte mil pesos y otro de siete de junio de dos mil cuatro, en el cual le recibió la factura original V28529,



siendo que en ambos casos recibió cuando se encontraba en el sitio de taxis la quebrada asociación civil, ubicada en Avenida la Quebrada y Playa abierta en el fraccionamiento la Quebrada, municipio de Cuautlán, Izcalli, además que también le permitió trabajar en el sitio de taxis desde febrero de dos mil cuatro hasta octubre de ese mismo año, pues incluso el pasivo pago cuota de mantenimiento, tal y como lo acreditó con los recibos 498, 456, 490 y 473, que amparan la cantidad de trescientos cincuenta pesos y con el argumento de que había problemas con los concesionarios, le pidió que dejara de trabajar, por lo que José Luis le siguió insistiendo con la concesión prometida y el original de su factura, pero el once de mayo de dos mil cinco, le dijo la agente del delito que no le entregaría nada y que no la estuviera molestando.

Declaración que correctamente administró con la testimonial a cargo de Jorge Melecio Rosales Medina, quien en lo substancial manifestó que conoce a María Teresa de Jesús González Hernández, ya que es quien funge y tiene el cargo de delegada de la base de sitio denominada "la quebrada A.C." ubicada en calle Playa Abierta, esquina con Avenida la Quebrada, colonia la Quebrada, municipio de Cuautlán Izcalli, México, sin embargo, quien se encuentra plenamente reconocido como delegado ante las autoridades de transporte terrestre es Melitón Quintanar Arenas y Teresa es únicamente quien le ayuda a los trámites de emplazamiento en esa base de taxis, quien también manifestó que respecto al problema con el señor José Luis Margalli, efectivamente le dijo esa señora que ella le tramitaría sus papeles para que tuviera concesión en esa base de taxis, siendo desde el año de dos mil tres, por lo que el señor José Luis se interesó porque le tramitara su concesión, incluso empezó a trabajar con su vehículo en la base de taxis pero como tolerado, siendo su vehículo de la marca chevrolet, tipo chevy, año dos mil dos, del cual le entregó a la señora Teresa la factura original de su vehículo y la cantidad de veinte mil pesos en efectivo siendo la entrega en el casero de la base de sitio, dinero que le entregó en sus propias manos, diciéndole la señora Teresa que no desconfiara, que ella a eso se dedicaba y que todo iba a salir bien, para que trabajaran sin problema alguno con la concesión autorizada, siendo que entregó dicho dinero el cuatro de noviembre de dos mil tres, y José Luis pensando que estaba todo en orden, le entregó posteriormente veinte mil pesos más, en la caseta de taxis ubicada en Calle Playa abierta esquina con Avenida la Quebrada del a colonia la Quebrada del municipio de Cuautlán Izcalli, México; y que el quince de febrero de dos mil cuatro, Teresa le decía que todo iba a salir bien y que ya iba a salir su concesión y en junio de ese año cuando salieron las digitalizaciones, le pidió la cantidad de doce mil pesos, la cual se le entregó en efectivo en la base del sitio y a partir de esa fecha José Luis Margalli, estuvo esperando su concesión y placas como se lo habían prometido y en el dos mil cuatro, salieron las digitalizaciones de otros compañeros quienes ya cuentan con su permiso provisional de servicio público y José Luis no cuenta con nada, por lo que todo resultó un engaño, ya que ella le hizo creer que todo estaba en orden para recibir el dinero que él le entregaba y hasta la fecha no se sabe nada de esa persona, quien tampoco le ha devuelto sus papeles del vehículo ni el dinero, sabiendo que nunca realizó ningún trámite ante transporte terrestre.

Igualmente, tomó en consideración la declaración del testigo Alberto Sánchez García, quien manifestó que conoce a María Teresa González Hernández, quien funge como delegada del sitio denominado la Quebrada, Asociación Civil, ubicada en calle Playa Abierta esquina con la Quebrada, colonia la Quebrada de este Municipio de Cuautlán Izcalli, Estado de México, y respecto del problema con José Luis Margalli, señaló que le consta porque estuvo presente el cuatro de noviembre de dos mil tres, en que José Luis Margalli le entregó en la base del sitio a María Teresa, la cantidad de veinte mil pesos, mismo que ella contó enfrente de los que estaban ahí, dinero que entregó para que María Teresa le tramitara ante las autoridades de transporte del Estado de México, una concesión para su vehículo y le dijo en todo momento que no tuviera desconfianza ya que no había problema alguno y que todo iba a salir bien, después le hizo otro pago en efectivo por veinte mil pesos en la misma base de sitio en el dos mil cuatro, y le entregó la factura de su vehículo, sin que recordara la fecha exacta, y esa vez le dijo que necesitaba esa cantidad para que salieran sus placas y concesión, pero a partir de esa fecha, ya no supo nada de ella, lo que se le hizo raro a José Luis, porque otros compañeros ya contaban con los papeles normales y él no tenía nada, resultando que todo fue una farsa y engaño, porque sus placas no salieron y sin embargo, ella le hizo creer que todo estaba en orden para recibir el dinero que le entregaba, y hasta la fecha no se sabe nada de esa señora, quien tampoco le ha devuelto el dinero ni los documentos; declaraciones a las que válidamente les otorgó valor, por apoyar el dicho del denunciante, además que les constan los hechos a través de los sentidos; pues manifestó que la activo dijo ser la presidente del sitio de taxis la quebrada y le ofreció al denunciante ocuparse de la gestión para tramitar placas de servicio público para poder tener un vehículo y ponerlo a trabajar con ese juego de placas, constándole que el denunciante le entregó en dos ocasiones veinte mil pesos en el sitio de taxis y en otra ocasión más, le entregó doce mil pesos y la factura en original de su vehículo sin que le haya realizado la gestión administrativa que ofreció.

Por otra parte, refiere también la autoridad responsable, que el tipo de fraude por el que emitió el auto de formal prisión aquí reclamado, se caracteriza por el falaz promesa que pone en juego el activo, en el cual se haya amadrigado el engaño necesario para la estructuración del delito, ya que el falaz ofrecimiento del agente, sirve de señuelo para la disposición patrimonial de la persona engañada y origina el lucro indebido de aquél, por lo que constituye un fraude específico en el que se dan todos los elementos del fraude genérico aunque no estén expresamente señalados, pues en forma implícita se contiene una conducta típica o falaz, el acto de disposición patrimonial y el lucro respectivo, ya que se actualiza una forma especial de engañar y obtener el lucro indebido, elementos que ciertamente consideró se justificaron con las pruebas reseñadas.

En efecto, el primer elemento, correctamente señaló la juez instructora, consistió en una conducta de engaño o de aprovechamiento de error, esto es, que el activo del delito desplegó una conducta de acción positivamente mentirosa, conduciéndose con mendacidad, dando apariencia de realidad a lo que no lo es, en lo que se hace, se dice o se promete, produciendo en el pasivo un estado subjetivo de error, o, en su defecto, alguna conducta de carácter omisivo, pues el sujeto activo conocía que el sujeto pasivo tenía un estado subjetivo de error, o, en su defecto, alguna conducta de carácter omisivo, esto es, que conociendo el sujeto activo que el pasivo tenía la idea equivocada de un hecho, cosa persona o circunstancia cualquiera, se haya abstenido de sustraerlo de ese estado, sino que por el contrario que lo haya mantenido en esa idea equivocada de la realidad, ya que la activo se presentó con el pasivo como presidente del sitio de taxis, la quebrada y le ofreció encargarse de su asunto administrativo como lo es la gestión para tramitar placas de servicio público para poder tener un vehículo y ponerlo a trabajar como taxi con juego de placas, ofreciéndole el trámite por cuarenta mil pesos con un anticipo de veinte mil pesos misma cantidad que le entró el pasivo el cuatro de noviembre de dos mil tres, en el sitio de taxis ubicado en avenida la Quebrada y Playa abierta, fraccionamiento la Quebrada, municipio de Cuautlán Izcalli, y por el cual le expidió un recibo, mismo que fue fedatado en autos por el personal actuante del órgano investigador y una

vez que dijo que ya estaba avanzado el trámite, le pidió otros veinte mil pesos, misma que le fue entregada el quince de febrero de dos mil cuatro, en el mismo lugar, diciéndole al pasivo que podía empezar a trabajar su vehículo como tolerado, lo que hizo de febrero a octubre de dos mil cuatro, en que lo mantuvo engañado que le gestionaría las placas, sin que lo hubiera hecho, además que en junio de dos mil cuatro, María Teresa le comentó junto con otras personas, que se exigía por parte de las autoridades estatales, el trámite de la digitalización, exigiéndole la cantidad de doce mil pesos y el original de su factura, mismo que le fueron entregados, también el domicilio donde se ubica el sitio de taxis, elementos de prueba con los cuales correctamente, la juez de la causa, tuvo por acreditado que el sujeto activo desplegó una conducta de acción, de consumación instantánea en términos de los artículos 7 y 8, fracción III del Código Penal en vigor, por lo tanto resulta ser típica al adecuarse a la descripción legal del cuerpo del delito en estudio, ya que obtuvo la cantidad total de cincuenta y dos mil pesos del sujeto pasivo, quien se vio en la necesidad de pedir dinero prestado a su padre, Guillermo Margalli Partida, quien en relación a los hechos dijo que conoce a María Teresa González Hernández, misma que se ostentó como presidenta de una base de taxis denominada sitio la quebrada Asociación Civil, ubicado en Avenida La Quebrada y Playa abierta en el fraccionamiento la Quebrada, municipio de Cuautlitzán Izcaal, al cual fue invitado su hijo José Luis Margalli para trabajar en esa base, además que le ofreció realizar el trámite para que tuviera sus propias placas del servicio público, diciéndole que ella podría hacer ese trámite, por lo que el cuatro de noviembre de dos mil tres, su hijo le pidió prestados veinte mil pesos, cantidad que su hijo entregó personalmente a María Teresa González Hernández, quien le hizo creer a ésta, que le tramitaría sus placas del servicio público y que en el año de dos mil cuatro, cuando ya se encontraba laborando en ese sitio, pero sin contar aún con las placas, el quince de febrero de dos mil cuatro, le volvió a dar a su hijo la cantidad de veinte mil pesos, para que se los diera a María Teresa González, cantidad que también entregó en el sitio de taxis la quebrada, ya que según dicha señora, todo iba bien y con eso iban a salir sus placas, quien también manifestó que le consta que su hijo le entregó a la referida señora, el original de su factura, como parte de los requisitos de sus placas, lo que sucedió en el mes de junio de dos mil cuatro, fecha en la que también se le dio la cantidad de doce mil pesos en efectivo, siendo un total de cincuenta y dos mil pesos los que se entregaron a esa señora, porque hizo creer a su hijo que le estaba tramitando la digitalización de las placas y que con ese pago, ya iba a salir con concesión y permiso para laborar como servicio público de taxi, igualmente manifestó que María Teresa González, les mostró un padrón vehicular que realizó en el que se encuentran registrados todos los permisionarios y en el que les dijo que José Luis Margalli, se encontraba como miembro de ese sitio y con la concesión en trámite, por lo que su hijo no tuvo desconfianza, exhibiendo también una fotografía en la que se apreció que el vehículo de su hijo se encontraba formado en la fila de los taxis, pero paso el tiempo y no hubo respuesta de María Teresa, pese a que en múltiples ocasiones se le cuestionó al respecto y fue hasta mayo de dos mil cinco, en que María Teresa le dijo a su hijo que no le iba a entregar nada y que le hiciera como quisiera, dándose cuenta en ese momento que todo había sido una farsa, ya que recibió el dinero y no realizó el trámite que las hizo creer estaba realizando, testimonio al cual válidamente le otorgó la responsable valor probatorio ya que fue emitido en términos de los artículos 193, 196 y 200 del Código de Procedimientos Penales en vigor, además que no advirtió ningún aleccionamiento por parte del testigo que haya influido en su declaración, por lo que consideró dables los testimonios antes reseñados y de amplio valor probatorio, para determinar que el sujeto activo obtuvo la cantidad de cincuenta y dos mil pesos y el original de la factura V28529 al haber ofrecido encargarse de la gestión de un asunto administrativo como lo fue la tramitación de placas sin haberla realizado, sin que existiera causa o motivo que lo justificase, pues tanto Alberto Sánchez García y Jorge Melecio Rosales Medina, manifestaron conocer a José Luis Margalli Becerri, porque fue su compañero en el sitio de taxis en la colonia la quebrada, lo que le sirvió para dar relevancia a lo manifestado por el denunciante en el sentido que de febrero de dos mil cuatro a octubre de ese año, estuvo trabajando en el sitio de taxis la quebrada sin tener placas y en la espera de que la inculpada realizara dicho trámite, lo que también manifestó Guillermo Margalli Partida, ya que el mismo manifestó que por voz de su hijo sabe que María Teresa González, lo invitó a participar en el sitio de taxis la quebrada, ofreciéndose también a tramitarle sus propias placas de servicio público, prestándole veinte mil pesos el cuatro de noviembre de dos mil tres, para entregárselos a María Teresa González, y que incluso trabajó un tiempo su hijo en ese sitio como tolerado, así también que el quince de febrero de dos mil cuatro, le volvió a dar otros veinte mil pesos para que los entregara a la sujeto activo, así como el original de la factura de su vehículo, lo que también le consta a los testigos Jorge Melecio Rosales Medina y Alberto Sánchez García, quienes refirieron que el cuatro de noviembre de dos mil tres, estuvieron presentes en la base del sitio la Quebrada, cuando José Luis Margalli Becerri, le entregó veinte mil pesos en efectivo a María Teresa, entregándole posteriormente otros veinte mil pesos, con lo que claramente señaña que la sujeto activo se condujo falazmente con el denunciante, pues como lo refirió Guillermo Margalli Partida, tuvo confianza y creencia a lo que le decía María Teresa González, quien presentó tres fotografías a color del vehículo de su hijo, en el sitio de taxis, además de un escrito en el que la activo y otro reconocen al denunciante como persona perteneciente a la asociación civil de taxis desde hace seis años, así como el formato de solicitud de concesionamiento de servicio público 813452912, documentales a las cuales en forma acertada, les otorgó valor probatorio en términos del artículo 238 del Código Penal adjetivo en vigor, los cuales además fueron fedatados por el Ministerio Público investigador en ejercicio de sus funciones y asistido del secretario investido de fe pública, con lo que tuvo justificado que el sujeto activo laboró en el sitio de taxis denominada Quebrada, y que pagó cuota de mantenimiento mientras estuvo laborando en el mismo como "tolerado", mientras que la sujeto activo, le tramitaba las placas del servicio público, así como testimonios que corroboran que María Teresa de Jesús González Hernández, obtuvo la cantidad de cincuenta y dos mil pesos y la factura original V28529, al prometerle que le gestionaría el trámite para que salieran sus placas y la concesión de transporte de servicio público de taxi, sin que la haya realizado, no obstante que otros compañeros si obtuvieron sus placas, circunstancias que válidamente llevarán a la juez de la causa a concluir que el sujeto pasivo resintió un detrimento en su patrimonio por la cantidad de cincuenta y dos mil pesos, existiendo un resultado material y un nexo de atribubilidad entre la conducta desplegada por la activo consistente en haber obtenido la cantidad antes indicada y el original de la factura V28529 de un vehículo al haberle ofrecido al pasivo gestionar un asunto de carácter administrativo como lo es la tramitación de placas del servicio público, sin que lo haya realizado, dando como resultado el detrimento en el patrimonio de José Luis Margalli Becerri, quien resultó ser el sujeto pasivo del delito.

Por otra parte, la probable responsabilidad de María Teresa de Jesús González Hernández, en la comisión del delito de fraude en agravio de José Luis Margalli Becerri, correctamente la tuvo por justificada con los mismos elementos de prueba que el cuerpo del delito, pues tuvo como hecho cierto que la activo el veinticinco de octubre de dos mil tres, le dijo al denunciante José Luis Margalli Becerri, ser la presidente del sitio de taxis "La Quebrada"

ubicado en Avenida la Quebrada y Playa abierta en el fraccionamiento la quebrada en Cuauhtlán Itzcalli, ofreciéndole encargarse de la gestión para tramitar placas de servicio público para poder tener un vehículo y ponerlo a trabajar con ese juego de placas, por lo que el cuatro de noviembre de dos mil tres, le entregó la cantidad de veinte mil pesos, en el domicilio en donde se ubica el sitio de taxis, obteniendo por ello un recibo de la misma fecha con la leyenda "sitio en la Quebrada A.C." en la que se aprecia una firma de TERESA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, diciéndole la activo que ella le avisaría de los trámites y los pagos faltantes, diciéndole el quince de febrero de dos mil cuatro, que ya podía empezar a trabajar con su vehículo aún y cuando no tenía placas y que necesitaba otros veinte mil pesos, lo que le entregó en esa misma fecha, sin que le haya dado recibo alguno, pues el argumento que quedaba pendiente el mismo, pero el pasivo a partir de ese momento empezó a trabajar el vehículo pagando manutención que les cobran a los taxistas, consistentes en trescientos cincuenta pesos mensuales.

Que en junio de dos mil cuatro María Teresa, le dijo al sujeto pasivo y a otras personas que comenzaría el trámite de digitalización ya que se lo solicitaban las instituciones estatales como requisitos para todos pidiéndole por ello doce mil pesos más y la factura original de su vehículo, los cuales le entregó en esa misma fecha, obteniendo por ello un recibo con fecha de siete de junio de dos mil cuatro en donde le recibe la factura, quien además le dijo que todo era derecho y legal y que ya estaba haciendo la digitalización del vehículo para entregarle la concesión, diciéndole desde agosto de dos mil cuatro cuando la cuestión el denunciante respecto a cuándo saldría la orden de pago que pide el Gobierno del Estado de México para entrega del permiso condicional del servicio público, que ya pronto saldría su orden de pago, pero que en octubre de dos mil cuatro, le pidió que dejara de trabajar ya que había problemas con los concesionarios ya que había operativos, así que ya sin trabajar en el sitio, el pasivo continuó insistiendo sobre su concesión que se comprometió a gestionarle, pero fue hasta el once de mayo de dos mil cinco que María Teresa González Hernández le dijo que no le entregaría nada, que ya no la estuviera molestando y que no quería saber nada de él, obteniendo así la sujeto activo, un total de cincuenta y dos mil pesos y la factura original del vehículo marca Chevrolet, tipo chevvy, modelo dos mil dos, color gris plata, motor hecho en México, con un valor de la factura de setenta y dos mil pesos, sin que haya realizado la gestión administrativa a la que se comprometió.

Lo anterior correctamente lo tuvo por justificado con la declaración del denunciante José Luis Margalli Becerril, quien en su escrito de denuncia narró precisamente los hechos antes señalados respecto a que María Teresa González Hernández, el veinticinco de octubre de dos mil tres, le ofreció tramitarle una concesión para que trabajara en el sitio de taxis del que ella era presidente, por lo que el cuatro de noviembre de dos mil cinco, el denunciante le entregó la cantidad de veinte mil pesos, y el quince de febrero de dos mil cuatro, le entregó otra cantidad por veinte mil pesos y posteriormente, doce mil pesos y el original de su factura para la digitalización del vehículo, obteniendo la activo un total de cincuenta y dos mil pesos y la factura original del vehículo cuyo valor es de setenta y dos mil pesos, sin que haya realizado la gestión administrativa que ofreció, declaración que robusteció correctamente con las testimoniales a cargo de Jorge Melecio Rosales Medina y Alberto Sánchez García, con las documentales agregadas, en autos, a las cuales válidamente les otorgó valor probatorio suficiente a título de indicios en términos de los artículos 193, 196, 201, 202, 203, 204, 239 en relación con el 254 y 255 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, lo que le sirvió de base ciertamente para tener por acreditada la probable responsabilidad de la inculpada.

Para lo anterior, la responsable tomo en consideración que la imputación que formuló el denunciante, fue llevada a cabo por una persona que por su edad, capacidad e instrucción tiene el criterio necesario para juzgar el acto que conocieron, por sí mismas, y a través de sus sentidos, además que su declaración fue clara y precisa sin dudas ni reticencias sobre la sustancia de los hechos, o circunstancias, sin que por el contrario haya advertido alguna prueba de la que se desprendería que haya sido obligado a declarar por fuerza, o miedo, ni impulsado por engaño, error o soborno, indicio suficiente a juicio del juez instructor, para considerar los hechos en los que se viera involucrada quien dijo llamarse correctamente María Teresa de Jesús González Hernández.

Así también, consideró a la activo como autora material en términos de lo dispuesto por el artículo 11, fracción I, inciso c) del Código Penal en vigor, en razón de que desplegó una acción positiva dolosa, ocasionándole con su actuar un detrimento en el patrimonio a José Luis Margalli Becerril, ya que fue la persona que el quince de octubre de dos mil tres le dijo al ofendido ser la presidente del sitio de taxis La Quebrada, ofreciéndole realizar trámites administrativos para obtener un juego de placas y una concesión para que pudiera trabajar con un taxi en ese sitio, por lo que así el denunciante le entregó el cuatro de noviembre de dos mil tres, la cantidad de veinte mil pesos y el quince de febrero de dos mil cuatro, una segunda cantidad de veinte mil pesos y posteriormente le pidió la cantidad de doce mil pesos para el trámite de la digitalización de su vehículo, así como el original de la factura del mismo, los cuales entregó de manera inmediata obteniendo el recibo de siete de junio de dos mil cuatro, incluso estuvo trabajando un tiempo en el sitio de taxis como tolerado en lo que se refiere a su concesión y sus placas, pero en octubre de dos mil cuatro, María Teresa le pidió que dejara de trabajar porque había problemas y constantes operativos y fue hasta el once de mayo de dos mil cinco, en que le dijo que no le entregaría nada y que le hiciera como quisiera.

En iguales términos tuvo por justificado el dolo, toda vez que consideró correctamente que la conducta de María Teresa, es concordante con el artículo 8 fracción I del Código Penal vigente en el Estado de México, pues a sabiendas que no realizaría el trámite que se comprometió a gestionar, decidió continuar con su conducta queriendo y aceptando el resultado y no obstante que en su declaración preparatoria negó los hechos, ciertamente la juez de la causa no lo tomó en consideración por no haber aportada prueba alguna que apoyara su negativa y desvirtuara la imputación firme y directa hecha en su contra, además que también válidamente señaló que no advirtió que la inculpada haya actuado amparada bajo alguna causa excluyente del delito y de responsabilidad, ni tampoco advirtió causas de inculpabilidad o de imputabilidad respecto de la misma.

Atendiendo a lo anterior, se puede afirmar que los conceptos de violación expresados por la quejosa son infundados.

En efecto, dado que como primer concepto de violación el quejoso señala que se violan en su perjuicio los artículos 1, 14, 16, 17, 19, 20 y 21 constitucionales, en atención a que el auto de formal prisión reclamado no está debidamente fundado ni motivado, toda vez que la responsable realizó una mezcla de diversos ilícitos que no fueron objeto del pliego de consignación realizada por el Ministerio Público investigador, pues manifestó: "RESPECTO A ESTE DELITO DEBERÁ DECIRSE QUE ESTE TIPO DE FRAUDE SE CARACTERIZA POR LA FALSA PROMESA QUE PONE EN JUEGO EL ACTIVO, EN EL CUAL SE HAYA

AMADRIGADO EL ENGAÑO NECESARIO PARA LA ESTRUCTURACIÓN DEL DELITO, PUES EL FALAZ OFRECIMIENTO DE LA GENTE, SIRVE DE SEÑALO PARA DISPOSICIÓN PATRIMONIAL DE LA PERSONA ENGAÑADA Y ORIGINA EL LUCRO INDEBIDO DE AQUEL, POR LO QUE CONSTITUYE UN FRAUDE ESPECÍFICO, EN LOS QUE SE DAN TODOS LOS ELEMENTOS DEL FRAUDE GENÉRICO AUNQUE NO ESTÉN EXPRESAMENTE SEÑALADOS, PUES EN FORMA IMPLÍCITA SE CONTIENEN UNA CONDUCTA TÍPICA O FALAZ, EL ACTO DE DISPOSICIÓN PATRIMONIAL Y EL LUCRO RESPECTIVO, ES DECIR, SE ACTUALIZA UNA FORMA ESPECIAL DE ENGAÑAR Y OBTENER EL LUCRO INDEBIDO, LO QUE EN EL CASO ACONTECE PUES SE EVIDENCIA CON LAS PRUEBAS RESEÑADAS POR LO QUE HACE AL PRIMER ELEMENTO QUE SE LOGRA CRISTALIZAR, CONDUCTA DE ENGAÑO O APROVECHAMIENTO DE ERROR, ES DECIR, QUE EL ACTIVO DEL DELITO HAYA DESPLEGADO UNA CONDUCTA DE ACCIÓN POSITIVAMENTE MENTIROSA, CONDUCIÉNDOSE CON MENDACIDAD, DANDO APARIENCIA DE REALIDAD A LO QUE NO LO ES, EN LO QUE SE HACE SE DICE, O SE PROMETE, PRODUCIENDO EN EL PASIVO UN ESTADO SUBJETIVO DE ERROR, O EN SU DEFECTO ALGUNA CONDUCTA DE CARÁCTER OMISIVA, ESTO ES, QUE CONOCIENDO EL SUJETO ACTIVO QUE EL PASIVO TENÍA LA IDEA EQUIVOCADA DE UN HECHO, COSA, PERSONA O CIRCUNSTANCIA CUALQUIERA, SE HAYA ABSTENIDO DE SUSTRAEERLO DE ESE ESTADO, SINO POR EL CONTRARIO QUE LO HAYA MANTENIDO EN ESA IDEA EQUIVOCADA DE LA REALIDAD".

Continúa diciendo la quejosa que la responsable, no analizó la procedencia o no del pliego de consignación realizada por el Ministerio Público investigador, concerniente a la fracción I del artículo 306 del Código Penal, sino que mezcla los elementos del tipo penal previstos por el artículo 305, del ordenamiento en cita, relativos a un ilícito diverso al que genuinamente era objeto de estudio, pretendiendo fundar el auto de formal prisión emitido en un delito por el que jamás se ejerció acción penal.

A ese respecto, en primer lugar es conveniente señalar que no le asiste razón a la quejosa al argumentar que la juez instructora, no revisó la procedencia o no del pliego de consignación que el Ministerio Público realizó por el delito de fraude específico, pues no debemos pasar por alto que conforme a las reformas efectuadas a la fracción X del artículo 73 de la ley reglamentaria del juicio de amparo, en vigor a partir del nueve de febrero de mil novecientos noventa y nueve, el juicio de amparo es improcedente contra actos emanados de un procedimiento judicial cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas, por no poderse decidir en el procedimiento respectivo, sin afectar la nueva situación jurídica, ello, aún cuando persistieran las violaciones que se aducen.

Ello es así, porque además, la juez instructora para dictar el auto de formal prisión no tiene la obligación de verificar si procedía o no el pliego de consignación como lo refiere el quejoso, ya que esa valoración en todo caso la hizo en el momento en que radicó como causa la averiguación previa que le fue consignada y ratificó de legal la detención realizada por el Ministerio Público Investigador, decidiendo obsequiar la orden de aprehensión que le fue solicitada por el delito de fraude específico.

Sustenta lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia VI.1o.P. J/21, publicada en la página: 416, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, (Noviembre de 2001), Novena Época, del rubro y texto siguientes:

"IMPROCEDENCIA. SE SURTE LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO EL ACTO RECLAMADO LO CONSTITUYE LA RATIFICACIÓN DE LA DETENCIÓN DEL INDICIADO Y POSTERIORMENTE SE DICTA AUTO DE FORMAL PRISIÓN. APLICACIÓN DE LAS REFORMAS A LA LEY DE AMPARO (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 8 DE FEBRERO DE 1999). Conforme a las reformas efectuadas a la fracción X del artículo 73 de la ley reglamentaria del juicio de amparo, en vigor a partir del nueve de febrero de mil novecientos noventa y nueve, el juicio de amparo es improcedente contra actos emanados de un procedimiento judicial cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas, por no poderse decidir en el procedimiento respectivo, sin afectar la nueva situación jurídica. Sin embargo, cuando por vía de amparo indirecto se reclaman violaciones a los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones para los efectos de la improcedencia. Por lo que si el acto reclamado lo constituye el auto que ratifica la detención del inculpaado, con motivo de un hecho delictuoso, la hipótesis de que sólo la sentencia de primera instancia hará que se consideren irreparablemente consumadas las violaciones, no se adecua a dicho acto, ya que carece de ese alcance. Por consiguiente, si durante la secuela del procedimiento en el juicio de amparo, se le decretó al quejoso auto de formal prisión y, en consecuencia, existió un cambio de situación jurídica, al pasar de indiciado a procesado, deben considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el auto que decreta la detención, porque no se puede decidir en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica, aunque persistieran las violaciones que se aducen".

En el mismo sentido, tampoco le asista razón a la quejosa para considerar que el auto de formal prisión de emitido por un delito diferente al que consignó el Ministerio Público, pues si bien, es cierto que en el mismo se ejerció acción penal en su contra con el delito de fraude específico a que se refiere el artículo 306, fracción I del Código Penal vigente en el entidad, no menos cierto resulta que para la configuración del ilícito de fraude, sea específico o genérico, se debe partir de los elementos del engaño, error y lucro indebido.

En efecto, la titular de este Juzgado Federal, se basa para afirmar lo anterior, en los siguientes motivos:

El acto reclamado, auto de formal prisión de catorce de agosto de dos mil seis, se advierte que la juez responsable lo dictó por el delito de fraude específico, establecido en el artículo 306, fracción I, del Código Penal para el Estado de México, considerando como elementos del cuerpo del delito, el siguiente:

A) Al que obtenga dinero, valores o cualesquiera otra cosa, ofreciendo encargarse de la defensa o gestión a favor de un inculpaado o de la dirección o patrocinio de un asunto civil, familiar, mercantil, laboral o administrativo;

B) Si no efectúa ella o no realiza este sea porque no se haga cargo legalmente de la misma o porque renuncie o abandone el negocio o la causa sin motivo justificado.

Los cuales tuvo por demostrados el juez responsable, con las pruebas que quedaron debidamente reseñadas, pues justificó que la activo ofreció sus servicios al ofendido para tramitarle un juego de placas y su concesión para que trabajara como taxista en el sitio de taxis la quebrada en Cuautlán, del que le dijo ser la presidente, solicitándole por ello la cantidad de



cuarenta mil pesos, los cuales fueron entregados en dos partes, el cuatro de noviembre de dos mil tres y quince de febrero de dos mil cuatro, además que con posterioridad le solicitó la cantidad de doce mil pesos para efectos de la digitalización y el original de la factura de su vehículo, mismos que entregó en junio de dos mil cuatro, sin que haya obtenido por ello la concesión ofrecida ni el juego de placas.

Asimismo, del acto reclamado se aprecia que la juez responsable consideró que se encuentra demostrado que el quejoso, al solicitarle dinero para tramitar tanto la concesión como las placas de su vehículo para que trabajara como taxista, le hizo creer primero que ella era la presidente del sitio de taxis en el que le ofreció trabajar y que por ello tenía experiencia en esos trámites, luego que le dio la primera cantidad de dinero, le hizo creer que todo iba bien que ya estaba por salir su permiso, incluso lo incluyó en el patrón de los taxistas que trabajaban en ese sitio en donde laboró el pasivo de febrero a octubre de dos mil cuatro, manteniéndolo en el error de que estaba realizando los trámites para obtener la concesión ofrecida, consiguiendo con ello otra cantidad de veinte mil pesos y posteriormente doce mil pesos y el original de la factura del vehículo del sujeto pasivo, sin que hubiera realizado trámite alguno, obteniendo con ello un lucro indebido en detrimento del patrimonio del ofendido quien le entregó la cantidad total de cincuenta y dos mil pesos.

En este sentido, a fin de sustentar lo anterior, en cuanto al elemento al que se refiere el quejoso, error, aprovechamiento del error y lucro indebido, la juez responsable consideró la figura típica del fraude específico integra desde luego los elementos del fraude genérico, criterio que se comparte dado que de no ser así, el fraude específico, no estaría comprendida dentro del género "fraude".

Criterio que se ha sustentado en la tesis publicada en la página 310, tomo 217-228, sexta parte, del Semanario Judicial de la Federación, séptima época, que establece:

"FRAUDE ESPECÍFICO, PARA SU CONFIGURACIÓN DEBEN DARSE LOS ELEMENTOS DEL FRAUDE GENÉRICO. Es inconcuso que para la configuración del delito de fraude específico que previene la fracción XII del artículo 252 del Código Penal del Estado de Jalisco, es necesario que el inculpaado haya empleado el engaño o que se aprovechara del error de una persona para obtener de ella una cosa o alcanzar un lucro indebido, pues estos elementos son esenciales para la integración del delito en comento, ya que lógica y naturalmente la especie (fraude específico), debe estar comprendido dentro del género (fraude genérico)."

En igual sentido, se ha pronunciado el tratadista Jesús Zamora-Pierce, al señalar en su obra titulada "EL FRAUDE" tercera edición, editorial "FORRUA S.A.", página 222, refiriéndose al fraude especial "al que por título oneroso enajena alguna cosa con conocimiento de que no puede disponer de ella..." que los fraudes especiales están subordinados a la figura básica del fraude genérico, por lo que, para su configuración deben reunirse todos y cada uno de los elementos de éste último.

Luego entonces, tal consideración de la juez responsable en el sentido de que se tuvo por demostrado, además de los elementos que integran el fraude específico a que se refiere el artículo 306, fracción I, del Código Penal, los relativos al fraude genérico, entre ellos, el error, el aprovechamiento del error y el lucro indebido, que refiere la imputante, en nada le agravia.

En efecto, pues en todo caso, de considerar fundada la afirmación del quejoso, en cuanto a que solo deben tenerse por demostrados los elementos del cuerpo del delito atinentes al fraude específico, previsto en el artículo 306, fracción I, del Código Penal para el Estado de México, en el caso, el juez responsable ya se pronunció al respecto y éstos se han tenido por demostrados con la imputación del ofendido y la declaración de sus testigos, así como con los documentos exhibidos y que fueron debidamente valorados por la responsable y con lo que tuvo por justificado y como hecho cierto que la activo ofreció al pasivo encargarse del trámite administrativo correspondiente para obtener a su favor una concesión y un juego de placas para que pudiera trabajar como taxista en el sitio de taxis-La Quebrada, del cual ella le dijo ser la Presidenta, obteniendo con ello la cantidad de cincuenta y dos mil pesos y el original de la factura del pasivo, sin que haya realizado el trámite ofrecido.

En este sentido, cabe destacar que el fraude genérico se encuentra previsto en el artículo 305 del Código Penal para el Estado de México, y prevé como elementos el engaño a otro o aprovechamiento del error en que éste se halla, y la obtención de un lucro o el hacerse ilícitamente de una cosa, empero en el caso concreto, la juez responsable dictó el auto de formal prisión sólo por el delito de fraude específico a que se refiere el artículo 306, fracción I, del Código Penal para el Estado de México, motivando su consideración en el sentido de tener por demostrados también los elementos del fraude genérico como lo es el error, el aprovechamiento del error y la obtención de un lucro indebido.

De ahí que no asista razón al quejoso, en los argumentos que al respecto expresa.

Continúa diciendo la quejosa en el primer concepto de violación, que la resolución impugnada le causa agravio porque la juez responsable, tuvo que haber realizado la comprobación del cuerpo del delito del fraude específico por el que se ejerció acción penal contenida en el artículo 306, fracción I del Código Penal, esto es, justificar si la quejosa obtuvo dinero, valores o cualquiera otra cosa, ofreciendo encargarse de la defensa o gestión a favor de un inculpaado, o de la dirección o patrocinio de un asunto civil, familiar, mercantil, laboral o administrativo, sino se efectúa aquella o no se realiza ésta, sea porque no se haga cargo legalmente de la misma o por que renuncie o abandone el negocio o la causa sin motivo justificado y que para tener por justificado ese tipo penal, era necesario en primer lugar la existencia de un proceso penal en donde la quejosa se hubiera comprometido a encargarse de la defensa o gestión a favor de un inculpaado, lo que no acontece, ya que no existe un proceso penal ni averiguación previa en donde se hubiera comprometido a asistir al inculpaado en su defensa y que como segundo elemento, se tuvo que justificar, que se hubiera comprometido a la dirección a patrocinio en un asunto civil, familiar, mercantil laboral o administrativo, lo que tampoco existe, ya que ello implica la existencia de un asunto de esa naturaleza, señalando en ese sentido el concepto de Dirección y Patrocinio.

Resulta igualmente infundado lo aquí manifestado por la quejosa, pues el tipo penal a que se refiere el artículo 306, fracción I del Código Penal en que se funda la responsable para la emisión del acto reclamado, refiere varias hipótesis para la existencia del fraude específico, sin que ello implique que para justificar el cuerpo del delito se deban acreditar todas ellas, pues cada una de las hipótesis están precedidas de la palabra "o", lo que implica que para la configuración del cuerpo del delito de fraude específico fundado en esa fracción, basta que se acredite cualquiera de ellas y no necesariamente todas.

Apoya lo anterior la tesis aislada XI.2o.26 P. publicada en la página 756 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Agosto de 1999, Novena Época, del rubro y texto siguientes:

"FRAUDE ESPECÍFICO. SE CONFIGURA CUANDO SE REALIZA CUALQUIERA DE LAS CONDUCTAS A QUE SE CONTRAE EL ARTÍCULO 325, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN.- El precepto en cita contempla como fraude específico, el que alguna persona con conocimiento de que no tiene derecho para disponer de una cosa, la enajene a título oneroso, o bien la arriende, hipoteque, empeñe o grave de cualquier otro modo, si ha recibido el precio, el alquiler, la cantidad en que la gravó, parte de ellos o un lucro equivalente. Luego, una recta interpretación de los elementos del tipo en comento, permite concluir que dicha hipótesis delictiva se actualiza cuando el sujeto activo realiza cualquiera de las conductas que ahí se indican; cuenta habida que el numeral en cita es claro en señalar que ese delito se da cuando alguien, con conocimiento de que no puede disponer de una cosa, la enajene a título oneroso, "o" la arriende, hipoteque, empeñe o grave de cualquier otro modo. Lo que significa que utilizándose en la redacción legal la "o" como disyuntiva, de ello se colige que para que el tipo se integre no es necesario que el activo, además de enajenar la cosa, lleve posteriormente a cabo alguna de las otras conductas que establece el normativo de mérito, sino que basta para que el ilícito se configure el que el activo realice cualquiera de tales actos."

Así las cosas tenemos que contrario a lo señalado por la quejosa, de las constancias de autos y pruebas que en los mismos obran, si se advierte que la impetrante ofreció patrocinios entendidos por "patrocinarse" conforme al Diccionario de la Lengua Española, Editorial Larousse, "favorecer o proteger a alguien, o promover una causa, o empresa, idea, etc.", esto es, promover ante las autoridades administrativas la concesión para que el ofendido José Luis Margalli Becerra, pudiera obtener una concesión de servicio público y un juego de placas, para trabajar como taxista en el sitio de taxis la quebrada, del cual la impetrante se ostentó como presidente, diciéndole que ella tenía experiencia en esos trámites y que no desconfiara, que todo iba a salir bien, pidiéndole a cambio de ese trámite la cantidad inicial de cuarenta mil pesos, misma que el denunciante entregó en dos partes, veinte mil pesos el cuatro de noviembre de dos mil tres y otros veinte mil pesos el quince de febrero de dos mil cuatro, para luego pedirle en junio de dos mil cuatro, doce mil pesos más para la digitalización del taxi, así como el original de su factura, sin que a cambio haya realizado trámite alguno, pues nunca entregó la concesión ni las placas que se ofreció a tramitar, lo cual, correctamente como ya se indicó, el juez responsable tuvo por justificado con la imputación firme y directa que el denunciante hizo sobre la persona de la quejosa, lo que administró y corroboró debidamente con la declaración de los testigos de los hechos, quienes manifestaron que efectivamente María Teresa de Jesús González, se ofreció a tramitar a José Luis Margalli, la concesión y un juego de placas para que éste pudiera trabajar como taxista en el sitio de taxis la quebrada, pidiéndole a cambio la cantidad de cuarenta mil pesos, quienes también manifestaron las fechas en que José Luis entregó a María Teresa esa cantidad, fechas que coinciden con las que el denunciante dijo haberlas entregado, así como con la declaración del padre del denunciante, quien manifestó ser la persona que le prestó el dinero que María Teresa le pidió para tramitarle su concesión para trabajar como taxista y las placas, pues el manifestó que el cuatro de noviembre de dos mil tres, le prestó veinte mil pesos y luego le prestó otros veinte mil pesos el quince de febrero de dos mil cuatro, así como doce mil pesos en junio de dos mil cuatro también, además que existen en autos el recibo que María Teresa firmó a favor de José Luis Margalli, por la primera cantidad de veinte mil pesos por concepto de venta de un lugar en el sitio la quebrada, fechado el cuatro de noviembre de dos mil tres (foja 58), así como del padrón vehicular dos mil tres, pendiente por regularizar para la prestación del servicio público autorizado, en donde está el nombre del denunciante José Luis Margalli Becerra (foja 74), también está el recibo de siete de junio de dos mil cuatro, firmado por María Teresa, en el que consta que recibió de José Luis Margalli, el original de su factura V-28529.

Probanzas de las que se puede tener como hecho cierto, que la ahora quejosa, se ofreció efectivamente a realizar los trámites administrativos correspondientes para que el denunciante obtuviera su concesión de servicio público y un juego de placas para meter su vehículo a trabajar como taxi en el sitio la quebrada, pues de lo contrario, no había razón para que María Teresa, le hubiera firmado un recibo por la cantidad de veinte mil pesos con fecha cuatro de noviembre de dos mil tres, ni haberle recibido el original de su factura con fecha seis de junio de dos mil cuatro, lo que corrobora que sí se comprometió a realizar el trámite administrativo antes indicado y por ello le pidió y obtuvo la cantidad inicial de cuarenta mil pesos y posteriormente doce mil pesos para el trámite de la digitalización del vehículo, así como el original de su factura, sin que haya realizado trámite alguno, pero sí recibiendo por ese trámite a que se comprometió la cantidad de cincuenta y dos mil pesos más la factura original del vehículo del denunciante.

Por ello se afirma que no le asiste razón al quejoso al señalar que no se acreditó el cuerpo del delito de fraude específico contenido en el artículo 305, fracción I del Código Penal, ya que como ha quedado puntualizado, a juicio de esta Juez de Distrito, sí se acreditó que la inculpada se ofreció a realizar un trámite administrativo a favor del denunciante, pidiéndole por ello inicialmente la cantidad de cuarenta mil pesos y posteriormente doce mil pesos y el original de la factura de su vehículo.

En ese mismo sentido, resulta infundado el segundo concepto de violación, pues la juez instructora no viola en perjuicio de la quejosa lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no creó como lo refiere la impetrante un nuevo tipo penal de fraude, ni para justificarlo mezcló los elementos de fraude genérico y específico, toda vez que como quedó debidamente analizado en el primer concepto de violación, el tipo penal de fraude específico, sea cual fuere su modalidad, parte y tiene como base los elementos del fraude genérico, esto es, el error, aprovechamiento del error y el lucro indebido, elementos que junto con el ofrecimiento de tramitar un asunto administrativo por parte de la activo, quedaron debidamente acreditados con las probanzas existentes en autos y que fueron valoradas y administradas por la responsable para tener por justificados el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la quejosa.

Máxime que contrario a lo manifestado por la impetrante, en el juicio de amparo 537/06 del Índice de este Juzgado Federal, nunca se determinó que el auto de formal prisión primeramente impugnado a través del juicio de garantías, haya resultado inconstitucional, pues si bien es cierto se concedió el amparo y la protección de la justicia federal, no menos cierto resulta que fue únicamente para efectos de que la responsable fundara y motivara el mismo, emitiendo una nueva resolución que podía ser en el mismo sentido, subsanando los vicios que adolece el auto impugnado, lo que no implica de ninguna manera que la juez responsable tenía que emitir un auto en sentido diverso al primeramente impugnado, sino que únicamente tenía que subsanar los vicios de aquél y emitir uno nuevo como lo hizo, en el que dictó auto de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

formal prisión en contra de la quejosa María Teresa de Jesús González Hernández.

El tercer concepto de violación, también resulta infundado. En efecto, refiere la quejosa que el auto de término impugnado, es violatorio de lo dispuesto por el artículo 13 de la Constitución Federal, ya que se le pretende juzgar por leyes privativas al carecer el acto reclamado de la debida observancia y adecuación al tipo penal previsto y sancionado por el artículo 306, fracción I del Código Penal, porque pretende juzgarla con base a los tipos penales diferentes entre sí y regulados por artículos diferentes, ya que el fraude genérico está previsto en el artículo 305 y el fraude específico en el artículo 306, fracción I del ordenamiento legal en cita, los cuales mezcló indebidamente para justificar el dictado del auto de formal prisión emitido en su contra, pues contrario a lo que hizo, únicamente debió circunscribirse a justificar y verificar la actualización de los siguientes elementos:

- a) "... el que obtenga dinero,
- b) el que obtenga valores
- c) el que obtenga cualesquiera otra cosa
- d) ofreciendo encargarse de la defensa
- e) o gestión
- f) a favor de un inculpad
- g) o de la dirección
- h) o participación en un asunto civil
- i) familiar,
- j) mercantil,
- k) laboral
- l) o administrativo
- m) si no efectúa aquélla
- n) o no realiza este
- o) sea por que no se haga carga legalmente de la misma
- p) o porque renuncie
- q) o abandone el negocio
- r) o la causa
- s) sin un motivo justificado

Elemento que dice no se justificaron a la luz de la confronta de los datos arrojados por la averiguación previa, y al dictar el auto de formal prisión la juez responsable viola el artículo 13 Constitucional, al invadir la competencia del ministerio público y del poder legislativo, al crear un tipo penal inexistente y con ello justificar la motivación del obsequio del auto que se combatía.

No le asiste razón a la quejosa respecto de las manifestaciones aquí vertidas, ya que el artículo 13, primera parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que "no puede ser juzgado por leyes privativas, entendiéndose como tales aquellas que, estén dirigidas a personas en lo particular, con exclusión de las demás, y que después de aplicarse al caso previsto y determinado, pierden su vigencia, ello tomando en consideración que la juez responsable funda el auto de formal prisión emitido en contra de la ahora quejosa, en la fracción I del artículo 306 del Código Penal vigente en la entidad, el cual es de aplicación y observancia general y va dirigido a todos los individuos que se ajusten a lo ahí prescrito y no en particular a la quejosa, por lo que en tales condiciones no se trata de una ley privativa y mucho menos creada por la juez responsable, y si bien es cierto que para tener por acreditado el cuerpo del delito de fraude específico, a que se refiere el numeral antes citado, como en consideración los elementos de fraude genérico contenidos en el artículo 305 de ese mismo ordenamiento penal, no menos cierto resulta como ya se ha puntualizado, en los anteriores conceptos de violación, que todo tipo penal de fraude específico, tiene como base y fundamento los elementos del fraude genérico, por ello no es contrario a derecho, que la juez responsable haya manifestado que la justiciable engañó al sujeto pasivo ofreciéndole encargarse del trámite administrativo correspondiente para tramitarla y obtener una concesión y un juego de placas para que metiera su vehículo de taxi en el sitio de taxis la quebrada de la que dijo ser presidente, logrando obtener una cantidad de veinte mil pesos y manteniéndolo en el engañu que estaba realizando los trámites, incluso invitó al sujeto pasivo a trabajar con su taxi en ese sitio en lo que salían sus placas, logrando con ello una segunda cantidad de veinte mil peso y posteriormente doce mil pesos más y el original de la factura del vehículo del denunciante, obteniendo con ello un lucro indebido, pues el denunciante le entregó la cantidad total de cincuenta y dos mil pesos para el trámite de su concesión y placas; lo que nunca realizó María Teresa de Jesús González, pues nunca le entregó la concesión ni las placas, ni el dinero, ni tampoco el origina de la factura que le entregó.

Así también como ya antes se ha analizado, no era necesario para la configuración del cuerpo del delito del ilícito de que se trata, que se justificaran todos y cada uno de los elementos ahí previstos, pues el mismo se refiere a varias hipótesis separadas por la disyuntiva "o", lo que implica que basta que se configure cualquiera de ellas para tener por acreditado el cuerpo del delito ahí previsto, lo que en el caso a estudio aconteció, ya que quedó debidamente justificado que la inculpada ofreció encargarse de un trámite administrativo, obteniendo por ello la cantidad total de cincuenta y dos mil pesos sin que haya llevado a cabo trámite alguno sin causa justificada.

Apoya lo anterior, la tesis aislada P. CXXXV/97, publicada en la página 204 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, (Septiembre de 1997), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, que dice:

"IGUALDAD, LAS GARANTÍAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL LA CONSAGRAN, EN EL ASPECTO JURISDICCIONAL, PROHIBIENDO LAS LEYES PRIVATIVAS, LOS TRIBUNALES ESPECIALES Y LOS FUEROS.- De la interpretación histórica del artículo 13 constitucional, y particularmente del debate que suscitó el mismo precepto de la Constitución de 1857, se desprende que la teleología de tal norma es la de consagrar la plena igualdad ante la ley, eliminando las manifestaciones más evidentes que atentan contra ella, como son las leyes privativas, los tribunales especiales y los fueros; de lo que se sigue que la igualdad que consagra el citado precepto se refiere a un aspecto específico: el de la jurisdicción. Así, el artículo 13 constitucional proscribe la aplicación de "leyes" que no sean generales, abstractas y permanentes; de tribunales distintos a los ordinarios creados por la ley con competencia genérica y jurisdicción diferente para las personas, en función de su situación social".

En el cuarto concepto de violación refiere la quejosa que el auto combatido es violatorio de los preceptos constitucionales invocados dado la anarquía procesal en la que convierte al proceso penal, ya que no obstante haber dejado insubsistente un primera auto constitucional en acatamiento a la ejecutoria de amparo, se abstuvo la responsable de dar

cumplimiento a lo expresamente estipulado por el artículo 185 del Código de Procedimientos Penales que determina: "dato el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, el procedimiento se desarrollara en audiencia de pruebas que serán públicas, en dichas autos el juez citará a una primera audiencia de ofrecimiento de pruebas para después de 5 días y antes de 10 días naturales ...", precepto legal que dice la quejosa, dejó de ser observado por la responsable, pues nada mencionó en el nuevo auto de formal prisión que dictó el catorce de agosto del año en curso, pretendiendo que el proceso continuó con los vicios de origen emanados de un auto de formal prisión ya revocado por no estar debidamente fundado y motivado.

Resulta infundado el concepto de violación analizado, ello tomando en consideración que en materia penal, muy concretamente tratándose de órdenes de aprehensión y de autos de formal prisión, el amparo que se concede por falta de fundamentación y motivación, o su insuficiencia, no produce el efecto de dejar en libertad al probable responsable, ni tampoco de anular actuaciones posteriores; en esos casos el efecto del amparo consiste en que la autoridad responsable deje insubsistente el acto reclamado y con plenitud de jurisdicción dicte una nueva resolución, la cual podrá ser en el mismo sentido de la anterior, purgando los vicios formales que la afectaban, o en sentido diverso, con lo cual queda cumplido el amparo.

De ahí que en la primera de esas hipótesis, esto es, cuando la autoridad responsable dicta un nuevo acto en el mismo sentido del anterior, las irregularidades formales pueden purgarse sin restituir en su libertad al quejoso y sin demérito de las actuaciones posteriores, porque al no estar afectadas por vicios de fondo la orden de aprehensión o la formal prisión, deben producir todos los efectos legales y consecuencias jurídicas a que están destinadas.

Por otro lado, si se dicta una nueva resolución en sentido diverso a la anterior, ello podría dar lugar a la libertad del presunto responsable e invalidaría las actuaciones posteriores; empero, esto no sería consecuencia directa de la concesión del amparo, sino de la nueva resolución del Juez natural, a favor del probable responsable.

Apoya lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia, P.J. 59/96, publicada en la página 74 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, (Octubre de 1996), Novena Época, del rubro y texto siguientes:

"ORDEN DE APREHENSIÓN Y AUTO DE FORMAL PRISIÓN. EFECTOS DEL AMPARO QUE SE CONCEDE POR FALTA O DEFICIENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESAS RESOLUCIONES.- Tratándose de órdenes de aprehensión y de autos de formal prisión, el amparo que se concede por las indicadas irregularidades formales, no produce el efecto de dejar en libertad al probable responsable, ni tampoco el de anular actuaciones posteriores, sino que en estos casos, el efecto del amparo consiste en que la autoridad responsable de: insubsistente el acto reclamado y con plenitud de jurisdicción dicte una nueva resolución, la cual podrá ser en el mismo sentido de la anterior, purgando los vicios formales que la afectaban, o en sentido diverso, con lo cual queda cumplido el amparo. De ahí que en la primera de esas hipótesis las irregularidades formales pueden purgarse sin restituir en su libertad al quejoso y sin demérito de las actuaciones posteriores, porque no estando afectados el fondo de la orden de aprehensión o de la formal prisión, deben producir todos los efectos y consecuencias jurídicas a que están destinadas".

Igualmente, de lo antes fundado el quinto concepto de violación ya que en el mismo refiere que el auto de formal prisión dictado en su contra viola sus garantías individuales, al no estar debidamente fundado y motivado porque el juez responsable se abstuvo de realizar una correcta valoración de las pruebas que arroja la averiguación previa, tal y como lo disponen los artículos 120, 121, 128, 254, 255, y 256 del Código de Procedimientos Penales vigente para el Estado de México, delido a que la responsable únicamente valoró y tomó en cuentas las pruebas que le perjudican y no así las que le benefician dentro de las que se encuentra la documental pública consistente en el oficio exhibido por el denunciante el veintiocho de junio de dos mil cuatro, consistente en el formato de solicitud de concesionamiento de servicio público dirigido por el propio denunciante al Secretaría de Transporte, dependiente del Gobierno del Estado de México, el cual fue elaborado de manera expresa por José Luis Margallí Becerril, en donde manifiesta haber realizado dos solicitudes anteriores para la obtención en el concesionamiento para el servicio público, en su modalidad de taxi, en la cual se aceptó como negativa la no publicación de su nombre en la designación de adjudicatarios que se publica en la Gaceta de Gobierno, con lo cual argumenta la quejosa, acredita que no hubo engaño de su parte, pues independientemente de la negativa que expresó, el denunciante sabía los riesgos que implicaba la solicitud en el concesionamiento por él realizado, esto es, que le fuera negada la concesión, documental que dice debe prevalecer sobre los demás medios probatorios.

Lo anterior es así, porque contrario a lo manifestado por la quejosa, el auto de término constitucional dictado en cumplimiento de la ejecutoria de amparo pronunciada por la suscrita, está debidamente fundada y motivada, tal y como se ha señalado en el estudio que de dicha resolución se realizó, pues al efecto la juez instructora señaló con qué elementos tuvo por acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la inculpada, realizando un análisis lógico jurídico de los medios de prueba que le sirvieron para el dictado del auto de formal prisión impugnado, pruebas que vigió en términos de lo establecido por los artículos 254 y 255 de la ley adjetiva penal aplicable al caso que nos ocupa.

Además, si bien es cierto que la documental que refiere la quejosa no fue valorada por la juez responsable, no menos cierto resulta que ello resulta violación de garantías, pues con la misma no se desvirtúa el engaño con el que se condujo la inculpada al hacerle creer al denunciante que ella podía tramitar y obtener la concesión y un juego de placas para que él pudiera trabajar como taxista en el sitio del que se ostentó como presidenta, ya que en principio debe decirse que la constancia antes indicada, fue exhibida por el denunciante José Luis Margallí Becerril en su comparecencia ante el Agente del Ministerio Público Investigador de cinco de septiembre de dos mil cinco (fojas 57 a 62), consistiendo dicha constancia en un formato de solicitud de concesionamiento de servicio público, de la que se desprende que en los dos mil uno y dos mil dos, había realizado dos solicitudes para ese mismo fin; sin embargo, de la misma no se desprende forma alguna de desvirtuar el engaño con el que se condujo la inculpada al ofrecerle a José Luis Margallí Becerril tramitar y obtener a su favor una concesión de servicio público, pues el hecho de que con anterioridad el denunciante ya hubiera tratado de obtener una concesión para servicio público, no implica de ninguna manera que María Teresa de Jesús González, no se hubiera acercado a él, para ofrecerle sus servicios, así como para tramitar y obtener a su favor una concesión y un juego de placas para servicio público, trámite por el que además le solicitó una cantidad de dinero que le fue entregado en las fechas y término que él mismo, sin que haya realizado por su parte, ningún trámite para obtener la concesión ofrecida.

Así as cosas tenemos que también contrario a lo manifestado por la impetrante, esa

constancia aún valorada no era suficiente para restar valor probatorio a las pruebas que tomó en consideración la juez instructora para emitir el auto de formal prisión materia del presente juicio de garantías, pues como se ha dicho con anterioridad, la responsable dejó bien establecido los elementos que integran el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la inculpada en el delito de fraude específico, ya que le ofreció al denunciante encargarse del trámite y obtención de una concesión y un juego de placas para servicio público, trámite por el cual además le solicitó inicialmente la cantidad de cuarenta mil pesos, mismo que le fueron entregados en dos exhibiciones y luego le pidió una tercera cantidad consistente en doce mil pesos y el original de su factura, circunstancias que fueron debidamente justificadas por la juez natural, con la denuncia que formuló la persona agraviada, lo que corroboró y admitió debidamente con la declaración de los testigos de cargo quienes manifestaron que efectivamente, María Teresa de Jesús González, se ofreció a realizar ese trámite a José Luis Margallí, pidiéndole la cantidad de cuarenta mil pesos, siendo que el denunciante le entregó veinte mil pesos el cuatro de noviembre de dos mil tres y la segunda el quince de febrero de dos mil cuatro, además que le solicitó una tercera cantidad por doce mil pesos para realizar el trámite de digitalización del vehículo, así como el original de su factura, siendo que además existen en autos dos recibos que la propia inculpada expidió al denunciante, el primero de fecha cuatro de noviembre de dos mil tres, en el que se hace constar que recibió de José Luis Margallí Becerril, la cantidad de veinte mil pesos, por concepto de venta de un lugar en el sitio La quebrada (foja 58) y el segundo de siete de junio de dos mil cuatro, en el que recibió el original de la factura V-28529, documentales que corroboran lo manifestado por el denunciante en el sentido de las cantidades que le fueron entregadas a María Teresa de Jesús, con motivo del trámite administrativo que estaba llevando a cabo, así como la entrega de su factura original para la tramitación de la digitalización de su vehículo, además de los recibos que por concepto de mantenimiento, estuvo pagando el denunciante en el sitio de taxis la quebrada, durante el tiempo que laboró en el mismo como "tolerado" (foja 59), así como copias del padrón vehicular de sitio de referencia en el que se desprende que aparece el nombre de José Luis Margallí Becerril (foja 74), probanzas que indudablemente tienen mayor valor probatorio para justificar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la inculpada en el delito de fraude, que la constancia a que ella hace referencia.

Sin que obste tampoco a lo anterior, que la quejosa refiere que al denunciante en la solicitud de trámite, aceptó como negativa la no publicación de su nombre en la designación de adjudicatarios que "se publique" en la Gaceta del Gobierno, por lo que sabía los riesgos que corría; sin embargo, del formato de solicitud de concesionamiento de servicio público se desprende claramente que el trámite y expedición de ese documento es gratuito y por el contrario, la inculpada le hizo creer que era por la cantidad que le solicitó y que se le entregó, obtendría la concesión de servicio público.

Finalmente, el sexto concepto de violación, igualmente deviene infundado.

En efecto, señala la quejosa que la responsable dejó de valorar lo manifestado por el denunciante y los testigos de cargo en sus declaraciones rendidas ante el ministerio público investigador, de las que advirtió que el denunciante manifestó haber prestado el servicio público de taxista con un automóvil particular, lo que le generó múltiples ingresos económicos al explotar dicho servicio de manera irregular durante más de un año, a razón de quinientos pesos diarios, por lo que no existió un detrimento patrimonial que afectara su peculio o el de su familia, lo que también desprendió de los documentos que obran en la causa penal 84/2006, donde consta la cooperación del denunciante por concepto de pago de telefonista, teléfono y gasto del sitio, documentos que refiere no fueron debidamente valorados, por de ellos de desprende una clara contradicción con lo manifestado por el propio denunciante y los testigos de cargo, refiriendo nuevamente que la responsable únicamente valoró las pruebas que le perjudican y no las que la benefician, y que en términos de los artículos 254 y 255 del Código de Procedimientos Penales vigente, esas documentales tienen mayor eficacia probatoria que la vertida por los testigos de cargo, quienes se condujeron con mendacidad, además que estaban aleccionados.

Los anteriores argumentos, se insiste son infundados por tratarse de meras apreciaciones subjetivas de la imputante de garantías, ya que contrario a lo manifestado por ella, la juez de la causa sí valoró debidamente los documentos que refiere y que fueron exhibidos por el propio denunciante para acreditar que efectivamente estuvo trabajando en el sitio de taxis la quebrada del que la inculpada se dijo ser presidenta, y ello fue debido a la invitación que la misma le hiciera en tanto le tramitaba y obtenía su concesión y un juego de placas, pagando durante ese tiempo que laboró ahí una cantidad en concepto de mantenimiento, lo que de ninguna manera desvirtúa el detrimento patrimonial que sufrió el denunciante, pues fue precisamente a raíz de la invitación que le hiciera para laborar en ese sitio mientras había su permiso, que logró obtener del denunciante una segunda cantidad por veinte mil pesos, siendo la cantidad total que le entregó a la inculpada la de cincuenta y dos mil pesos y el original de la factura de su vehículo a cambio de que ella le tramitara y obtuviera una concesión y un juego de placas para prestar el servicio público en su modalidad de taxista, sin que tampoco como lo refiere, esa documental tenga mayor eficacia que la denuncia presentada por José Luis Margallí Becerril, ni la declaración de los testigos de cargo, ni las demás probanzas valoradas y analizadas por la responsable, ya que con la misma se justifica el engaño de que fue víctima el denunciante al hacerle creer que se estaba tramitando su concesión y obtener a cambio una cantidad de dinero para seguir con el trámite de esa concesión, sin que en realidad hubiera hecho trámite alguno.

Así las cosas, al no resultar violación de garantías el auto de término constitucional impugnado, y resultar infundados los conceptos de violación allegados, lo procedente es negar el amparo y la protección de la justicia federal a la quejosa María Teresa de Jesús González Hernández.

Máxime que contrario a lo manifestado por el recurrente, para el dictado de un auto de formal prisión, no se requiere prueba plena de la probable responsabilidad del inculcado, sino que basta con que los datos arrojados por la indagatoria, sean los suficientes para justificar el cuerpo del ilícito y hacer en esa etapa procesal, probable la responsabilidad del acusado.

Sobre el particular, resulta aplicable la jurisprudencia número 440, publicada en la página 257, Tomo y Apéndice en consulta, del texto:

"AUTO DE FORMAL PRISIÓN. PARA DICTARLO NO SE REQUIERE PRUEBA PLENA DE RESPONSABILIDAD.- Al disponer el artículo 396 constitucional, que todo auto de formal prisión debe contener el delito que se imputa al acusado, los elementos que lo constituyen, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado, se refiere que para motivar tal auto privativo de la libertad, no se exige que se tengan pruebas completamente claras que establezcan de modo indudable la culpabilidad del inculcado, sino únicamente, como ya se dijo, que los datos arrojados por la

indagatoria, sean los suficientes para justificar el cuerpo del ilícito y hacer en esa etapa procesal, probable la responsabilidad del acusado".

Por lo expuesto y fundado, con apoyo además, en los artículos 76 a 78 y 192 de la Ley de Amparo, se:

RESUELVE:

PRIMERO.- Se sobresee en el presente juicio de amparo 980/2006, promovido por María Teresa de Jesús González Hernández, por derecho propio, contra actos del Director del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Cuautitlán, Estado de México; Subprocurador Regional de Cuautitlán Izcalli, Estado de México; Procurador General de Justicia del Estado de México; Delegado Regional de Aprehensiones con sede en Tlalnepantla, Estado de México; y, Jefe de la Policía Ministerial Adscrito al Grupo Tres de Aprehensiones con sede en Cuautitlán Izcalli, México, en los términos ordenados en el considerando segundo de la presente resolución.

SEGUNDO.- La Justicia de la Unión no ampara ni protege a María Teresa de Jesús González Hernández, por derecho propio contra actos que reclamó de la Juez Cuarto Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Cuautitlán, México, que hicieron consistir en el auto de formal prisión emitido en su contra el catorce de agosto de dos mil seis, dentro de los autos de la causa penal 84/06, por el delito de fraude específico en agravio de José Luis Margalli Becaril, en los términos ordenados en el considerando último de este fallo.

Notifíquese personalmente a la quejosa en el domicilio ubicado en Privada Moretos número 15, colonia Unidad Morelos, en Naucalpan, Estado de México.

Lo resolvió y firma la Licenciada Lourdes Minerva Cifuentes Bazán, Juez Segundo de Distrito en el Estado de México, hasta el día de hoy veintitrés de octubre de dos mil seis, fecha en que lo permitieron las labores del juzgado, ante la Secretaría que autoriza y da fe, licenciada María del Rosario Ortiz Velázquez. Doy fe.

ANEXO (CUADROS DEL CONTROL DEL PODER)

CUADRO DE CLASIFICACIÓN DEL CONTROL DEL PODER.

La finalidad es común; la diversidad de los medios de control radica precisamente en atender la adecuación de los actos de los órganos de la Norma Jurídica que limita para evitar la Comisión de abusos.

ESTRUCTURA DEL CONTROL

- * Institución de una pluralidad estructural y en la división de funciones.
- * Establecimiento de limitaciones subsidiaria al ejercicio del poder político.
- * Sistemas de control que verifiquen la vigencia de éstos (realización conjunta de determinadas funciones, la posibilidad de impedir la actuación de otros órganos estatales.
- * Impedir la actuación de otros órganos estatales.
- * Establecimiento de sanciones.
- * Sistema de responsabilidad.

OBJETIVO

Norma jurídica.
Actos de gobierno.
Actos de administración pública.
Actos de los órganos depositarios de determinadas
Funciones del poder.

Legislativo.

Judicial.

SUBJETIVO

Respecto de los sujetos o individuos depositarios del poder.

CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE CONTROL

TEMPORALIDAD

Preventivo.- Se verifica antes de la realización del Acto (por regla general es ejercido por un organismo Judicial, o bien, por uno que tenga a su cargo)

Completar cierta función , sancionarla o también puede Ser realizada por el Legislativo antes de la emisión O reforma de una Norma (a través de cánones u órganos internos del control).

Posterior.- Se ejecuta cuando el acto se encuentra Consumado.
Su finalidad es remediar el conflicto suscitado por el Ejercicio excesivo de facultados.

**CONTINUACIÓN
DE LA
CLASIFICACIÓN
DE LOS MEDIOS
DE CONTROL**

TEMPORALIDAD

El control posterior se soporta en la circulación
De los efectos que causan perjuicio, o en su defecto
Mediante la reparación del daño.

Los derechos pueden ser parciales o la derogación de
La ley . (Tribunales constitucionales)
(España, Alemania o Italia).

Cualidades.- Supervisión y verificación de límites
Tiene una cualidad adicional que consiste en
Remediar el acto .
Se ejerce por vía de acción. (A petición del
Perjudicado).

ES UN CONTROL JURÍDICO.

Control posterior a solicitud de los
gobernados, emitiendo forzosamente una
resolución que contemple una sanción en vía
de consecuencia jurídica que repercuta en dos
momentos:

- a) Respecto de la autoridad, título de
responsabilidad.
- b) Respecto del gobernado, como
Reparación.

**CLASIFICACIÓN DEL CONTROL
DEL PODER A PARTIR DE SU
CONFORMIDAD CON EL ORDEN
JURÍDICO ESTABLECIDO.
(BASADO EN LA TEORÍA
DE JEHIMEK)**

**1) CONTROLES GENERALES
Y DIFUSOS.**

- Aquellos que no están institucionalizados y por ello corresponden a las Limitaciones no institucionales como la Prensa o la opinión pública.
- Límites y controles extra sistemáticos no regulados ni controlables.

INSTITUCIONALIZADO = JURIDIFICADO.

**2) CONTROLES
INSTITUCIONALIZADOS**

A) Jurídicos.

Control de carácter objetivado, se efectúa acorde con razones jurídicas por un órgano independiente en su actuación y función de control e imparcial.

Es objetivado en virtud de que se refiere a acciones preestablecidas que no son susceptibles de modificarse por quienes las ejerce.

“En teoría” las resoluciones emitidas no pueden ser arbitrarias, pues están sujetas a esas normas.

B) Políticos.

Son de carácter subjetivo y de ejercicio voluntario, Se encuentra a cargo de superiores jerárquicos, o de Autoridad superior.

**CRITERIO DE CLASIFICACIÓN
DE LOEWENSTEIN.
ACORDE A SU ÁMBITO DE
ACTUACIÓN EN CONTROLES
VERTICALES Y HORIZONTALES.**

CONTROL VERTICAL

Son modos de acción entre los Poderes instituidos y la sociedad, Federalismo, garantías individuales, pluralismo, etc. Se dan cuando la sociedad se enfrenta al Estado.

CONTROL HORIZONTAL
*Operan dentro del aparato
Estatal*

**CONTROLES
INTRA-ORGÁNICOS**

Son controles internos que se articulan dentro del Órgano mismo.

**CONTROLES
INTER-ORGÁNICOS.**

Funcionan entre los distintos órganos estatales de manera recíproca y a través de la cooperación. Se evita la confrontación de facultades y el bloqueo de la actuación Entre Poderes.

CONTROLES INTER-ORGÁNICOS
SISTEMA POLÍTICO DE TIPO
DEMOCRÁTICO, SEGÚN
LOWESTEIN.

- A) Del Ejecutivo al Legislativo.
- B) Del Legislativo al Ejecutivo.
- C) Del Judicial hacia el Legislativo y Ejecutivo.
- D) El Electorado hacia los tres Poderes.
(En el caso de México, el Poder Judicial no puede ser controlado por el Electorado, debido a que sus miembros no son electos por el pueblo).

Los diversos tipos de control son complementarios y se debe observar que el Control no sólo debe garantizar la vigencia de las limitaciones del Poder, sino que también debe permitir el cumplimiento de las tareas del Estado; mediante el establecimiento de sistemas para salvaguardar de manera racional ese tipo de bloqueos, cuando son arbitrarios.

- * Recurso Vs Leyes.
- * Operación sin límites materiales.
- * Control sin vinculación a la aplicación de la norma.
- * La legitimación, generalmente es objetiva.
- * La impugnación directa no requiere ningún tipo de relación subjetiva entre los legitimados y la norma, ya que se atacan VICIOS FORMALES MATERIALES, derivados del proceso de creación de la norma.

ANEXO (VOTO DE MINORÍA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 16/200)

**VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS SEÑORES
MINISTROS JUAN DÍAZ ROMERO, JOSÉ VICENTE
AGUINACO ALEMÁN, HUMBERTO ROMAN PALACIOS Y
JUAN N. SILVA MEZA, EN LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 16/2000, PROMOVIDA POR EL
AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CÓRDOBA, ESTADO DE
VERACRUZ, FALLADO EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL
DÍA NUEVE DE MAYO DE DOS MIL DOS, BAJO LA PONENCIA
DEL SEÑOR MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE
ANGUIANO.**

La controversia constitucional citada al rubro fue promovida por el Presidente Municipal y el Síndico Único del Ayuntamiento de Córdoba, Veracruz, en contra del Gobernador, Secretario General de Gobierno, Congreso Local y Ayuntamientos que votaron a favor de la reforma impugnada y de la Diputación Permanente de la Legislatura, todos ellos del Estado de Veracruz, señalando como acto reclamado la "Ley número 53", mediante la cual se reformó la Constitución de ese Estado, cuyo decreto de expedición fue publicado el trece de febrero de dos mil en la Gaceta Oficial correspondiente.

Entre los conceptos de invalidez que formuló la promovente, destaca el que se hizo consistir en que el "juicio de protección de derechos humanos" regulado en el artículo 4º, párrafo tercero, de la Constitución de Veracruz y la creación de una Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, establecida en el artículo 64, fracción I, invaden la competencia atribuida a los

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

tribunales federales en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues a ellos corresponde la protección de las garantías individuales y, en general, el cumplimiento de la Constitución y de todo el orden jurídico.

En la sentencia de la mayoría se considera, en esencia, sobre el particular, que la reforma que se impugna mediante la cual se introduce el juicio de protección de derechos humanos, en cuanto se limita a salvaguardar la normatividad local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del Estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, no implica invasión de las atribuciones que expresamente se reservan a los tribunales federales, al representar una manifestación de la autonomía y soberanía estatales, de conformidad con los artículos 39, 40, 41, párrafo primero y 116, fracción III, de la Constitución Federal, además de que dicho control local difiere del juicio de amparo, toda vez que en aquél se protegen los derechos humanos incluso los que se reserve el pueblo veracruzano e impone sanciones sui generis que no comparte el mecanismo federal.

Los que suscribimos el presente voto particular, disentimos del criterio mayoritario exclusivamente en lo que respecta al establecimiento del "juicio de protección de derechos humanos", por considerar que con ello el Poder Reformador del Estado de Veracruz invade la esfera de competencia federal, específicamente del Poder Judicial de la Federación.

En primer lugar, se advierte que el citado juicio de protección de derechos humanos tiene por objeto la protección y salvaguarda de los derechos humanos a que se refiere el Capítulo II de la propia Constitución del Estado de Veracruz, que comprende los artículos 4º al 9º, y que a la letra dicen:

CAPÍTULO II
DE LOS DERECHOS HUMANOS

“Artículo 4. La libertad del hombre no tiene más límite que la prohibición de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la ley.

Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las leyes federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado.

Las autoridades del Estado, en su correspondiente esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta Constitución; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos; la violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de la ley.

Está prohibida la pena de muerte."

"Artículo 5. El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley.

El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal. El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las

diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación.”

“Artículo 6. Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad.”

“Artículo 7. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.

La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo.”

“Artículo 8. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado. Las autoridades desarrollarán planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental.

Las personas serán igualmente responsables en la preservación, restauración y equilibrio del ambiente, disponiendo para tal efecto del ejercicio de la acción popular ante la autoridad competente, para que atienda la problemática relativa a esta materia.”

“Artículo 9. La propiedad y la posesión tendrán las modalidades y limitaciones señaladas por la Constitución Federal y la Ley.”

Como deriva de los numerales transcritos, los derechos humanos son el objeto de protección del medio de impugnación introducido en la reforma impugnada, en tanto que en términos del artículo 64, fracción I, de la Constitución Local, se establece que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, tendrá como competencia, entre otras, conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes del Congreso o del Gobernador del Estado, así como de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del propio Estado.

Ahora bien, el análisis minucioso de los derechos humanos contenidos en los numerales transcritos, revela que los artículos 4º a 9º de la Constitución del Estado de Veracruz contienen derechos fundamentales que corresponden a ciertas garantías individuales contenidas en la Constitución General de la

**Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA**

República, según se evidencia a través del cuadro comparativo que en seguida se formula:

GARANTÍA RECONOCIDA POR LA CONSTITUCIÓN DE VERACRUZ.	ARTÍCULO CORRELATIVO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.
<p>La libertad del hombre no tiene más límite que la protección de la ley; por tanto, toda persona tiene el deber de acatar los ordenamientos expedidos por la autoridad competente. Las autoridades sólo tienen las atribuciones concedidas expresamente por la Ley. Toda persona gozará de los derechos que establecen la Constitución y las Leyes Federales, los tratados internacionales, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado. Las autoridades del Estado en su correspondiente esfera de atribuciones, tienen el deber de generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos que establece esta</p>	<p>Todo individuo gozará de las garantías constitucionales, las que no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos que la Constitución establece... (art. 1º). — ...Nadie podrá ser privado de la vida, 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...(art 14).--- 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</p>

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

<p>Constitución, así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos; la violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño en términos de la Ley. Queda prohibida la pena de muerte. (art. 4º)</p>	<p>procedimiento... (art. 16).--- ...Las Leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la Piena ejecución de sus resoluciones... (art. 17, tercer párrafo).--- ...Queda prohibida la pena de muerte por delitos políticos y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiaro, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves de orden militar (art. 22, quinto párrafo)</p>
<p>El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización</p>	<p>...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que</p>

**Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA**

<p>social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la Ley. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la Ley. El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.</p> <p>El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y</p>	<p>atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (art. 1º, párrafo tercero).</p> <p>...La Nación Mexicana es única e indivisible.</p> <p>La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</p> <p>Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen</p>
---	--

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

<p>sustentable; y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación (art 5º).</p>	<p>una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.</p> <p>El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.</p> <p>A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía</p>
--	---

	<p>para:</p> <p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p> <p>II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.</p> <p>III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en</p>
--	---

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

	<p>efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.</p> <p>VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.</p> <p>Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.</p> <p>VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y</p>
--	---

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

	<p>defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.</p> <p>Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.</p> <p>B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con</p>
--	--

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación

básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación,

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

	<p>mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.</p> <p>V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p> <p>VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de</p>
--	--

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

	<p>y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.</p> <p>Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley (art.2º).</p>
<p>Las autoridades del Estado promoverán las condiciones necesarias para el pleno goce de la libertad, igualdad, seguridad y la no discriminación de las personas; asimismo, garantizarán el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad (art. 6).</p>	<p>En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los</p>

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

	<p>derechos y libertades de las personas (art.1º)... El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia . Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos....(art. 4º). A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad (art 5º)... La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque</p>
--	---

**Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA**

	<p>algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado (art. 6º). Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia (art. 7º).-- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito (art. 9º)...-- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes (art. 11).</p>
<p>Artículo 7. Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.</p>	<p>Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.</p>

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

<p>La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo (art. 7º)</p>	<p>A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario (art. 8º).</p>
<p>Artículo 8. Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado. Las autoridades desarrollarán planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental.</p> <p>Las personas serán igualmente responsables en la preservación, restauración y equilibrio del ambiente, disponiendo para tal efecto del ejercicio de la acción popular ante la autoridad competente, para que atienda la</p>	<p>Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (art. 4º).</p>

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

<p>problemática relativa a esta materia (art. 8).</p>	
<p>Artículo 9. La propiedad y la posesión tendrán las modalidades y limitaciones señaladas por la Constitución Federal y la Ley (art 9º).</p>	<p>La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p>La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el</p>

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

	desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana... (art. 27, párrafos primero y segundo).
--	--

Como puede verificarse, la simple comparación efectuada entre los mencionados artículos de la Constitución de Veracruz con los preceptos citados de la Constitución Federal, permite llegar a la conclusión de que aquellos acogen, en esencia, los mismos derechos subjetivos que ésta, o bien, que se hayan inmersos en los conceptos que establecen los preceptos federales, ya sea que se interpreten literalmente o a través del desarrollo doctrinario y jurisprudencial; lo único que queda en la obscuridad, son los derechos "que se reserve el pueblo de Veracruz", reserva que, por sí sola, ya amerita discreción de esta Suprema Corte para no reconocer la constitucionalidad "en blanco" de esa parte que se desconoce.

Fuera de esta última consideración, se reitera que los derechos mencionados en los artículos 4º a 9º de la Constitución de Veracruz, son esencialmente los mismos que establece la Constitución Federal, sólo que en vez de llamarlos "garantías individuales", los denominan "derechos humanos".

Ahora bien, los firmantes de este voto de minoría consideran constitucionalmente correcto y hasta loable que una Constitución estatal como la de Veracruz que se examina, acoja o reitera las

garantías individuales que establece la Constitución Federal, o bien, que pudiera superarlas y sobrepasarlas o ampliarlas, en virtud de que los derechos públicos subjetivos que ésta consagra son, en realidad, el status mínimo del hombre que las autoridades deben respetar.

Lo único que esta minoría considera inconstitucional es el establecimiento del "juicio de protección de derechos humanos" que se anuncia en los artículos transcritos y se complementa en los artículos 56, fracción I y II y 64, fracción I de la Constitución reclamada, que establecen:

"Artículo 56.- El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella;

"II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente

"Artículo 64.- Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

“I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

“a) El Congreso del Estado;

“b) El Gobernador del Estado; y

“c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal, y de los organismos autónomos del Estado.”

A la vez, el artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, concreta la competencia de la Sala Constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 45.- La Sala Constitucional tendrá competencia para: I.- Conocer y resolver en los términos de esta ley y de las leyes del Estado, del Juicio de Protección de derechos, por actos o normas de carácter general que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

a).- El Congreso del Estado;

b).- El Gobernador del Estado; y

c).- Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del Estado;

II.- Conocer y resolver en instancia única de las impugnaciones planteadas contras las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento, que dicten los jueces con motivo del desistimiento de la acción que formule el Ministerio Público;

III.- Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometañ al pleno del Tribunal Superior de Justicia;

IV.- Dar respuesta fundada y motiva a las peticiones formuladas por las demás Salas. Tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales en los términos que disponga la ley teniendo la facultad de desechar de plano las peticiones cuando se advierta de manera manifiesta que no tiene trascendencia en el proceso. Los particulares no podrán hacer uso de esta facultad; y

V.- Conocer de los demás asuntos que expresamente establezca la Constitución local. Esta ley y las leyes del Estado.

La institución de dicho juicio es inconstitucional porque con él y, obviamente, con el establecimiento del órgano y procedimiento correspondientes, el Poder Reformador del Estado de Veracruz invade la esfera de competencia del Poder Judicial de la Federación, que es a quien corresponde proteger, a través del juicio de amparo, las garantías individuales de los gobernados ante su transgresión por parte de leyes y actos de todo tipo de autoridades, sean federales, estatales o municipales. El cambio de denominación, "derechos humanos" en vez de "garantías individuales", no remedia ni justifica la invasión.

En efecto, el precepto clave para dirimir las controversias sobre invasión de esferas entre Federación y Estado, es el 124 de la Constitución Federal, que establece:

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Si, conforme a esta disposición, en principio, se reservan a los Estados las facultades no concedidas expresamente a los autoridades federales, ha de considerarse que cuando las normas constitucionales señalan expresamente ciertas atribuciones a los órganos de la Federación, éstas no corresponden a los Estados,

esto, también en principio, porque como se hará notar más adelante, en algunos casos la Constitución otorga similares facultades de manera expresa a ambos niveles, equilibradamente.

Pues bien, de los artículos de la Constitución Federal que establecen la competencia del Poder Judicial Federal, cabe destacar los artículos 103 y 107, que dicen lo siguiente:

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

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

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

Art. 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 de 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, y

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.

XVIII.- (DEROGADA, D.O. 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993)

Por otro lado, de las disposiciones, constitucionales que señalan la esfera de competencia del Poder Judicial de los Estados, es preponderante el artículo 116, fracción III, que establece:

" Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

El cotejo de las normas transcritas permite considerar que al Poder Judicial de la Federación le corresponde proteger las garantías individuales por señalamiento expreso del artículo 103, que dice: *“Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite... Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales”*, como especifica la fracción I, protección que también comprenden, indirectamente, las fracciones II y III.

Podría pensarse que como la fracción III del artículo 116 señala que *“El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas”*, implícitamente los autoriza para que al respecto tomen cualquier determinación o establezcan cualquier tipo de juicio, inclusive algunos que proteja las garantías individuales (aunque las llamen con otro nombre), pero tal consideración sería inaceptable porque ello implicaría desconocer la reserva expresa que al Poder Judicial Federal hacen los artículos 103 y 107, como ya se dijo, independientemente de las prohibiciones que a los Estados establecen los artículos 117 y 118 de la propia Constitución.

Hay veces que la Constitución otorga similares instituciones a la Federación y a los Estados; en tal situación se encuentra el artículo 73, fracción XXIX-H, que dispone:

"ART. 73.- El Congreso tiene facultad:

"...XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;..."

El numeral citado establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan tribunales de lo contencioso administrativo en materia federal pero tiene su correspondencia expresa en las administraciones locales.

Efectivamente, el texto del mencionado artículo 73, fracción XXIX-H se encuentra correlacionado con el artículo 116, fracción V, de la misma Constitución, que faculta a los Estados para "...instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares...", de donde se infiere que cuando el Poder Reformador Federal tiene la intención de autorizar que los Estados adopten, a nivel local, instituciones similares a las que establece en el ámbito federal, así lo dice expresamente, por lo que es muy significativo que no haya establecido un sistema de correspondencia similar al de los tribunales de lo contencioso administrativo tratándose del control

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

de la constitucionalidad por vía judicial de las garantías individuales, sino que dicho control indirecto lo reserva al Poder Judicial de la Federación.

Donde con mas claridad se ve la inconstitucionalidad del juicio de protección de los derechos humanos que establece la Constitución impugnada, es en la parte que otorga competencia a la "Sala Constitucional" para pronunciarse, a través de dicho juicio, sobre que una ley local es contraria o acorde a la Constitución de Veracruz por violación a los derechos humanos, en virtud de que la declaración sobre la constitucionalidad de una ley por tal motivo sólo comprende al Poder Judicial de la Federación.

La cuestión de si una ley, federal o local, es contraria o no a la Constitución Federal por violación a las garantías individuales (que la constitución impugnada llama derechos humanos), es de interés fundamental para la República, porque de su resolución dependerá que la ley se integre al orden jurídico que es propio de un Estado de derecho, o sea rechazada por vía jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sólo ésta puede, en virtud de las normas constitucionales que le dan competencia y que organizan y ordenan el juicio de amparo contra leyes, dar unidad, congruencia y seguridad al orden jurídico a nivel nacional, en vez de perder todas estas características en tantas parcelas interpretativas como Estados vayan adoptando las reformas que se examinan.

**Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA**

La reserva expresa al Poder Judicial de la Federación de la defensa de las garantías individuales a través del juicio de amparo y especialmente del amparo contra leyes, data del siglo XIX y así se ha mantenido hasta la actualidad, sin que jamás se haya otorgado similar atribución a los Poderes Judiciales de los Estados.

Efectivamente, los artículos 22 y 25 del Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el dieciocho de mayo de mil ochocientos cuarenta y siete, establecían lo siguiente:

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

Artículo 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin haber ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Respecto de la competencia de los Tribunales de la Federación para amparar a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos conferidos por la Constitución y las leyes locales, cobra relevancia la intervención de Mariano Otero, de la que se destaca lo siguiente:

...Expuesto así cuanto me parece necesario variar en la Constitución, es preciso ocuparse de otro punto interesantísimo omitido en ella, o por lo menos tratado muy ligeramente. ¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los estados?

Y una vez conocidos estos límites, ¿Cuáles son los mejores medios de precaver las recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los estados, ni éstos disuelvan la unión, desconociendo o usurpando facultades? Ninguna otra cosa, señor, me parece hoy mas urgente que ésta, porque el mal lo tenemos delante, y es un mal tan grave, que amenaza de muerte las instituciones. En un tiempo vimos al Congreso general convertido en árbitro de los partidos de los estados decidir las cuestiones más importantes de su administración interior, y ahora apenas restablecida la Federación vemos ya síntomas de la disolución, por el extremo contrario. Algunas legislaturas han suspendido las leyes de este Congreso; otra ha declarado expresamente que no se obedecerá en su territorio ninguna

general que tenga por objeto alterar el estado actual de ciertos bienes: un estado anunció que iba a reasumir la soberanía de que se había desprendido: con las mejores intenciones se está formando una coalición que establecerá una Federación dentro de otra; se nos acaba de dar cuenta con la ley por la cual un estado durante ciertas circunstancias confería el poder de toda la unión y los diputados de esa coalición, y quizá se meditan ensayos todavía más desorganizadores y atentatorios. Con tales principios, la Federación es irrealizable, es un absurdo, y por eso los que la hemos sostenido constantemente, los que vemos cifradas en ella las esperanzas de nuestro país. Levantamos la voz para advertir el peligro Y, a la vista de él, ¿todavía habrá quien sostenga que no es urgente expedir la Constitución? ¿O qué podemos aguardar para ello el desenlace de una guerra tan larga como la que sostenemos? ¿O bien qué habremos cumplido con publicar aislada y sin reformas una Constitución que no tiene en sí remedio alguno para este mal, y que tal vez por esto otra vez ya sucumbió, cediendo a la fuerza de algunos elementos de destrucción incomparablemente menos potente? No: estos hechos son una demostración palmaria de la imprescindible necesidad en que estamos de fijar la suerte de nuestro país, de decretar las reformas, cualquiera que sean los peligros, en tanto que

tengamos posibilidad física para hacerlo... Y este deber, es tanto más sagrado, cuanto son más obvios los medios de cumplirlo; porque a decir verdad, esos síntomas funestos de disolución que ya se advierten, sólo han podido aparecer porque se olvidan los verdaderos principios que debían ser generalmente conocidos. El artículo 14 del Proyecto de Reformas, estableciendo la máxima de que los poderes de la unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Más por esto mismo, y por la teoría fundamental que ya indiqué al expresar las razones por las cuales tocaba al poder general arreglar los derechos del ciudadano, es necesario declarar también que ninguno de los estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la unión, ya que no siendo bajo este aspecto más que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí mismos, en uso de su soberanía individual tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce. Hechas estas declaraciones, sólo quedan por establecer los medios de hacerlas efectivas, y para esto es

necesario distinguir los abusos que puedan cometerse, según que ello afecten los derechos de las personas, o las facultades de los poderes públicos.

Posteriormente en el Congreso Constituyente de mil novecientos dieciséis, se advierte que al debatirse el texto de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, se dijo sobre el particular, lo que a continuación se cita de manera sumaria:

“Artículo 103.- ... Es necesario que los ciudadanos de los estados, que lo son de la República, encuentren amparo en la autoridad federal contra las autoridades de los mismos estados cuando atropellen las garantías individuales o violen la Constitución.

El artículo, cuando más será susceptible de más claridad en la redacción, pero en la sustancia merece la aprobación de los demócratas que anhelan la paz y el orden en la República.

El señor Aranda asienta que, donde distintas soberanías se mueven cada una en su esfera, es inevitable que ocurran choques y colisiones, y que la Constitución debe proveer de remedio a ese mal. Para ello se necesita un poder regulador, que no será el Congreso, porque no puede ser imparcial tratándose de sus propios actos, que no puede ser el Ejecutivo, sin sobreponerse al Congreso. Antes el Senado desempeñaba en parte este papel, y en la

práctica se vieron todos los inconvenientes de tal disposición. El Poder Judicial no merece las increpaciones que se le han hecho. Ha sido, por el contrario, el más digno, el más respetable, y en la naturaleza de sus funciones cabe muy bien el ministerio que la comisión le encomienda.

Se ha dicho, como una gran razón en contra del artículo, que las Repúblicas antiguas abandonaron la idea de todo poder conservador; pero se olvida que aquellas Repúblicas no eran federativas y que, siéndolo la nuestra, necesita distinto mecanismo en su organización constitucional..."

... "Este precepto se presentó como artículo 106 del Proyecto de Constitución de el primer jefe Venustiano Carranza.

En la 52ª sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, se dio lectura al siguiente dictamen:

"Ciudadanos diputados: Habiendo presentado a la aprobación de esta honorable asamblea, en dictamen anterior, los artículos 94 al 102, inclusive, que se refieren a la organización del Poder Judicial de la Federación, vamos ahora a ocuparnos de los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 del proyecto presentado por el ciudadano primer jefe.

"El artículo 103 fija la competencia de los Tribunales de la Federación, según las mismas nociones que inspiraron la organización de ese

poder en la Constitución de 1857, y que consisten, principalmente, en que sea un poder de carácter federal netamente, es decir, que resuelva los conflictos entre las entidades federales o entre éstas y la Federación, y que conozca de algunos asuntos que por su naturaleza misma tiene relación con la Federación, por tocar en algo a las relaciones diplomáticas de la nación mexicana con los demás países, o bien que no pueden localizarse en un estado, como son la del derecho marítimo. Finalmente, se atribuye al tribunal federal, como en la Constitución de 1857, el amparo de los individuos habitantes de la República, contra las vejaciones de que pueden ser objeto en aquellos derechos que reconoce la sección I del título 1 de la Constitución, bajo el nombre de garantías individuales...

Artículo 107.- C. González Alberto M:

"... El señor licenciado Medina, como único argumento, dice que no hay que atacar la soberanía de los Estados por el hecho de que la Corte vaya a dar el conocimiento del amparo cuando se violan las garantías individuales en un juicio civil o penal. Voy a explicar cómo no se ataca la soberanía de los Estados de la que soy tan celoso y que he defendido y defenderé a todo trance, por el hecho de que un tribunal netamente constitucional, venga a decir si en los Estados se han violado las garantías que todo mexicano debe tener, y todo

individuo, en el país, desde el momento que pisa su territorio. La soberanía de los Estados establece esa idea que nos ha explicado brillantemente el señor licenciado Medina en una sesión anterior, que todos sentimos y pensamos, que todos comprendemos, que sabemos de una manera perfecta que es limitada, porque esta soberanía en los Estados, además de que la palabra no es absoluta, en los Estados lo es mucho menos, porque sólo es relativa. Tratándose de la Federación, por lo que toca a la idea, aun cuando no puede negarse que, en el régimen interior, el Estado tiene derecho para ejercitar todos los actos que emanen de esa soberanía, está limitado ante la soberanía de otro Estado y ante la soberanía general de la Nación. El principio de que el derecho de un hombre no tiene más límites que el principio de los derechos de otro, es el mismo principio que debemos aplicar en la soberanía de los Estados. La soberanía de un estado termina donde comienza la de la Federación. Si pues, esta palabra soberanía relativa abraza el ejercicio de la libertad en todas sus manifestaciones, pero un ejercicio puro, un ejercicio bien entendido, no vamos a creer que se ataca a la soberanía del estado cuando el Tribunal Superior, la Corte Suprema de Justicia diga que se ha violado la garantía individual en un juicio civil o en un juicio penal, la garantía individual, o sea el derecho del hombre, que es la base de todos los

derechos, de su libertad civil y de todas las demás manifestaciones de esa libertad es el punto verdaderamente delicado y sagrado que debe cuidarse en todos los estados y en toda la Federación; ése es uno de los cuidados que los poderes federales deben tener: la libertad del hombre en todo territorio de la República. Si pues esa libertad que debe cuidarse tan generalmente, de una manera tan amplia y vigorosa, es atacada en cualquier rincón de la República, hasta allí debe ir la Federación para dar resguardo a la garantía que se ha sentido hollada. Esto nunca ha sido atacar la garantía de un Estado, ha sido prestigiar esa soberanía, darle vida y vigor y entender así cómo puede ejercitarse la libertad civil en aquel mismo Estado...

El C. Truchuelo:

“El ataque que se hace, en cuanto a que vulnera la soberanía de los Estados, señores, es la cosa más absurda; lejos de vulnerar la soberanía de los estados, el amparo es una institución ligada únicamente con nuestro sistema político; donde se hace sentir, donde se palpa su eficacia es donde se aplica el recurso de amparo. Las leyes constitucionales forman el gran pacto que une a todos los Estados y, por consiguiente, todas las leyes de las entidades federativas no pueden dictarse sino de acuerdo con esos principios constitucionales. Si los estados se apartan de esta

regla fundamental, que es lo que constituye nuestra carta magna, todas las leyes y resoluciones que verdaderamente son contrarias al espíritu de unidad que debe reinar en la República, son destruidos directamente por medio del amparo concedido en casos concretos. Los actos atentatorios contra las garantías individuales deben ser reclamados por la vía del amparo; la ley es clara; no se va a atacar la ley de los estados por más mala que sea; se ataca el acto concreto. La justicia federal ampara y protege al ciudadano cuyas garantías individuales han sido conculcadas. Si una ley o un acto de una autoridad viene a conculcar una garantía constitucional, entonces se acude al amparo dirigiéndose, según el caso al juez de Distrito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que está velando siempre por el respeto de los principios constitucionales para que nadie altere los preceptos de nuestra Carta Magna o intente establecer una jurisprudencia que tienda a contrarrestar los principios de la Constitución para que ésta no sea un mito. Cuando los Estados dictan una ley que sea anticonstitucional, entonces los ciudadanos tienen derecho de pedir amparo contra cada acto concreto que vulnere sus derechos, al desnaturalizar el amparo, restringimos los beneficios de nuestra Constitución, y venimos a menoscabar nuestras instituciones. Supongamos que se expide la reglamentación de la Ley Agraria

en un Estado y que se ataquen abiertamente los principios que vamos a consignar sobre el particular en nuestro código constitucional. Si no admitimos el recurso de amparo, los Estados, a pretexto de la inviolabilidad de su soberanía, nulificarían por medio de leyes locales la Constitución federal y saldría sobrando todo el estudio que hemos venido a hacer a este Congreso Constituyente, porque no tendríamos ningún principio sano que pudiera hacerse efectivo para la enérgica sanción del código de la patria; habríamos perdido lastimosamente el tiempo y nuestras discusiones serían calificadas de completamente inútiles, porque no existiría el medio para que la autoridad suprema viniera a garantizar esos principios que estamos estudiando y que vamos a consignar en nuestra Carta Magna...

El C. Macías.

“... Vamos a ver los argumentos que se han esgrimido contra el amparo en negocios civiles y penales, porque toda la controversia se ha limitado únicamente a estos dos puntos; es el primero de estos argumentos la soberanía de los estados; si se concede amparo en negocios civiles y penales, la soberanía de los estados sufre, la soberanía de los Estados se menoscaba; la Suprema Corte de Justicia, que es una Corte Federal, vendría a inmiscuirse en la resolución de los asuntos que

deben quedar sujetos única y exclusivamente a la jurisdicción de los Estados. Éste es el primer argumento, expuesto en términos sencillos, es decir, en toda su desnudez. El segundo argumento es éste; este sistema de amparo en negocios civiles y penales, establecido por la primera jefatura, no tendrá que hacer otra cosa que conservar la gran tajada a los abogados establecidos en México... Ha dichos el diputado Jara; "Si conserváis ese juicio de amparo, los pobres desgraciados que aquí no encuentran justicia, porque son víctimas de las explotaciones de los poderosos, tendrán que emprender un viaje hasta la capital de la República, y después, de haber dejado allí hasta el último centavo en manos de los abogados, cuya capacidad no se saciará jamás, volverán desnudos, pobres y desconsolados sin haber alcanzado el objeto que los llevó allá, teniendo que dormir la última noche en la plaza de la capital y volviendo a regresar al día siguiente, pidiendo limosna para llegar a sus humildes chozas". Pues bien, señores diputados; no hay el ataque a la soberanía de los estados no hay esa explotación a los pobres por parte de los abogados de la capital; no hay necesidad de que los pobres tengan que ir allá, sino que pueden ocurrir a los tribunales de los estados, se quiere sorprender a la Asamblea diciendo que se ataca la soberanía de los estados. No, señores; tenemos una Federación, y para

que la Federación pueda subsistir es necesario que le concedamos algo de su soberanía, porque, si no, entonces acabamos con la Federación. Si vamos a establecer una soberanía es necesario conservar las bases indispensables sobre las cuales se constituya esa soberanía, y para conservar esas bases es indispensable, es forzoso que se conserve el juicio de amparo...”

A la misma conclusión ha llegado la Suprema Corte, reiteradamente, a través de múltiples ejecutorias, de entre las cuales se citan las siguientes:

“CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN DE LA, IMPROCEDENTE, POR LA AUTORIDAD JUDICIAL COMÚN.- No existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que imponga a la autoridad judicial común, por aplicación literal del artículo 133 constitucional, la obligación de calificar la constitucionalidad de las leyes que norman el contenido de sus resoluciones; si bien es cierto que ocasionalmente ha llegado a sustentarse tal tesis, la mayoría de los precedentes se orientan en el sentido de considerar que sólo el Poder Judicial de la Federación puede calificar la constitucionalidad de las leyes a través del juicio constitucional de amparo.”

(Semnario Judicial de la Federación, Tomo CXXXV,
Cuarta Parte. Sexta Época, página 37).

**"CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, EXAMEN
"DE LA, IMPROCEDENTE POR LA AUTORIDAD
"JUDICIAL COMÚN. Conforme a la Constitución
"Federal, no todo órgano judicial es competente
"para declarar la inconstitucionalidad de una ley,
"sino solamente el Poder Judicial Federal, a través
"del juicio de amparo, donde la definición de
"inconstitucionalidad emitida por la autoridad
"federal se rodea de una serie de requisitos que
"tratan de impedir una desorbitada actividad del
"órgano jurisdiccional en relación con los demás
"poderes; aun en el caso del artículo 133
"constitucional en relación con el 128, que impone
"a los jueces de los Estados la obligación de
"preferir a la Ley Suprema cuando la ley de su
"estado la contraría, el precepto se ha entendido
"con el sistema según el cual es únicamente el
"Poder Federal el que puede hacer declaraciones
"de inconstitucionalidad. Esto es así, porque
"nuestro Derecho Público admite implícitamente
"que, conforme al principio de la división de
"poderes, el órgano judicial está impedido de
"intervenir en la calificación de
"inconstitucionalidad de los actos de otros
"poderes, a menos que a ese órgano se le otorgue
"una competencia expresa para ese efecto, como**

"ocurre en la Constitución Federal cuando dota al Poder Judicial de la Federación de la facultad de examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad."

(Semnario Judicial de la Federación, Volumen 42, Cuarta Parte, Séptima Época, página 17).

"GARANTÍAS INDIVIDUALES, LOS TRIBUNALES LOCALES NO ESTÁN FACULTADOS PARA RESOLVER SOBRE VIOLACIONES A LAS.- De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución General de la República, corresponde a los tribunales de la Federación el conocimiento, en forma exclusiva, de las controversias suscitadas con motivo de violaciones a las garantías individuales, y por lo mismo, debe estimarse que los tribunales locales no tienen facultades para resolver sobre dichas violaciones."

(Semnario Judicial de la Federación, quinta época, t. CII, pp.615-616).

También resultan ilustrativas las tesis de jurisprudencia 73/99 y 74/99, sustentadas por el Tribunal Pleno que aparecen publicadas en el Semnario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, novena época, páginas 5 y 18, cuyos rubros y texto son, respectivamente:

"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 *exprefeso*, 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."

Novena Epoca

Instancia: Pleno

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

Tomo: X, Agosto de 1999

Tesis: P.IJ. 74/99

Página: 5

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

permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Las anteriores consideraciones jurídicas e históricas conducen a estimar que en el caso a estudio debió declararse fundado el concepto de validez impugnado y, consecuentemente, declarar la invalidez del artículo 4º, párrafo tercero y 64, fracción I, ambos de la Constitución de Veracruz sólo en cuanto prevén, respectivamente, el juicio de protección de derechos humanos, así como el establecimiento de una Sala Constitucional para conocer de dicho procedimiento.

Cabe acotar que la hipótesis examinada, donde los firmantes votan por la inconstitucionalidad, se constriñe al juicio mediante el cual se declara la inconstitucionalidad de leyes y actos autoritarios contrarios a las garantías individuales o derechos humanos, mas no respecto de las cuestiones de legalidad que son comunes a la jurisdicción ordinaria y que sólo indirectamente, a través de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, se refieren a dichas garantías.

Así mismo, es importante puntualizar que no es obstáculo para arribar a la conclusión contenida en este voto de minoría, el que el artículo 4º que se impugna prevea que la violación de los derechos humanos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, toda vez que tal circunstancia no varía la esencia del objeto jurídico del citado juicio de protección a los derechos humanos, el que como se ha evidenciado, pretende

Controversia Constitucional 16/2000
VOTO DE MINORÍA

salvaguardar en forma concurrente con la Federación las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la consecuente invasión a la esfera competencial del Poder Judicial de la Federación.

MTRO. JUAN N. SILVA MEZA.

MTRO. JOSÉ VICENTE AGUINACO ALEMÁN.

MTRO. HUMBERTO ROMAN PALACIOS.

MTRO. JUAN DÍAZ ROMERO.

REFORMAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 13 DE NOVIEMBRE DEL 2007, POR VIRTUD DE LAS CUALES SE REFORMA LOS ARTÍCULOS 6º, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122, ADICIONA EL ARTICULO 134 Y DEROGA UN PÁRRAFO AL ARTICULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



Senado de la República LEGISLATURA LX

16 de Enero de 2008

Buscar

Búsqueda Avanzada

PÁGINA PRINCIPAL

LX LEGISLATURA

LX LEGISLATURA

SESIÓN DE HOY

GACETAS ANTERIORES

INICIATIVAS SENADORES

PROPOSICIONES
SENADORES

COMUNICACIONES DE
COMISIONES

DICTÁMENES

COMUNICACIONES DE LOS
C. SENADORES

ACUERDOS

Mesa Directiva

Junta de Coordinación
Política

LEGISLATURAS DE LOS
ESTADOS

CÁMARA DE DIPUTADOS

PODER EJECUTIVO
FEDERAL

N.º 20
Año 2007

Miércoles 04 de
Julio

1. Año de Ejercicio.
Segundo Receso
Comisión Permanente

Regresar al Índice

GACETA DEL SENADO

INICIATIVAS DE CIUDADANOS LEGISLADORES

DEL SEN. RENÁN CLEOMINIO ZOREDA NOVELO, A NOMBRE DEL SEN. CARLOS JIMÉNEZ MACÍAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, LA QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA DEROGAR LA FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA INVESTIGAR VIOLACIONES GRAVES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES: Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS. PRIMERA. DE LA CÁMARA DE SENADORES

GACETAS ANTERIORES

GACETAS

ENERO 2008

D	L	M	M	J	V	S
		1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		



Sen. Renán Cleominio Zoreda Novelo 
Por el Estado de Yucatán

Dirección Torre del Caballito Piso 5. Oficina 9
Reforma 10
Col. Tabacalera
México DF, 06030
Teléfono 53.45 30.00 Exts 3337 3446
Fax 3807
Correo czoreda@senado.gob.mx
Electrónico



Sen. Carlos Jiménez Macías 
Por el Estado de San Luis Potosí

Dirección Torre del Caballito Piso 15. Oficina 9
Reforma 10
Col. Tabacalera
México DF, 06030
Teléfono 53.45 30.00 Exts 3072,5172
Fax 5326
Correo cjimenezmacias@senado.gob.mx
Electrónico

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL SENADOR CARLOS JIMÉNEZ MACÍAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI.

El suscrito, Carlos Jiménez Macías, Senador de la República a la LX Legislatura del Honorable

Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la presente iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica el párrafo segundo y se deroga el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como no escapa a su elevada consideración, el texto vigente del Artículo 97 Constitucional contiene disposiciones normativas de dos tipos radicalmente distintos.

Por una parte, aquellas que tienen que ver con el nombramiento y adscripción de los Jueces de Distrito y los Magistrados de Circuito, el periodo de su encargo y su posible ratificación o promoción a cargos superiores por parte del Consejo de la Judicatura Federal, así como las facultades de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados y de los Juzgados de Distrito para nombrar y remover a sus funcionarios y empleados en los términos que establezca la ley respectiva. Se precisa, igualmente, la facultad del Pleno para elegir cada cuatro años, de entre sus miembros, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se prescriben las formalidades que deberán cumplirse para rendir la Protesta Constitucional los Ministros Magistrados y Jueces de Distrito al entrar al ejercicio de su encargo.

Como puede advertirse, se trata de una serie de normas para estructurar el Poder Judicial de la Federación y garantizar su elevado desempeño, sentando las bases del ingreso, permanencia y promoción de los Jueces y Magistrados, precisando las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal; disposiciones para organizar el Poder Judicial de la Federación, para elegir al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para reiterar su compromiso de cumplir con la Constitución General de la República, rindiendo la protesta correspondiente.

En los párrafos segundo y tercero del citado precepto constitucional, se establecen las denominadas facultades de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, el párrafo segundo del Artículo 97 Constitucional, faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para nombrar alguno o algunos de sus miembros algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios Comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar el Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal. En tanto que el párrafo tercero, establece la potestad de practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La facultad de investigación de la Suprema Corte establecida en el Artículo 97 Constitucional, fue incorporada por el Constituyente de 1917 como una respuesta a la precariedad de los medios de control constitucional hasta entonces existentes. Diversos tratadistas coinciden en que sus antecedentes se remontan a hechos abominables ocurridos a lo largo del Siglo XIX, emblemáticamente representados por las ejecuciones sin juicio previo de que fueron víctimas marinos del buque "*La Libertad*" en el Puerto de Veracruz, durante del mandato del gobernador Mier y Terán en el año de 1879; fue tal la indignación general que el Juez de Distrito Rafael de Zayas Enríquez fue comisionado por la Corte para investigar los hechos.

Dicho antecedente, fue tomado en cuenta por el Constituyente de Querétaro para incorporar en el dictamen respectivo tal atribución, que no había sido contemplada en el proyecto del Sr. Carranza. Sin embargo, la evolución de nuestro sistema de medios de defensa de la constitucionalidad ha venido enriqueciéndose progresivamente. Además de la figura emblemática del juicio de amparo, el orden jurídico mexicano contempla la existencia de los organismos protectores de los derechos humanos con rango de autonomía constitucional, así como diversos instrumentos como son la declaración de procedencia, el juicio político, el juicio para la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional electoral, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, que enriquecen sustancialmente nuestro marco normativo.

Si las últimas reformas constitucionales en torno al Poder Judicial Federal han tenido como propósito convertir a la Corte en un verdadero Tribunal Constitucional, las facultades de investigación referidas, al carecer de los instrumentos procesales, procedimentales y de eficacia en cuanto a los efectos y resultados de las averiguaciones, parecen convertirse en un lastre al eficaz desempeño de nuestro Máximo Tribunal.

Más aún, en las recientes consultas realizadas por el Poder Judicial Federal en torno a la deseable Reforma de la Justicia en México, se advirtió que al carecer de una ley reglamentaria los párrafos segundo y tercero del Artículo 97 Constitucional, su implementación resultaba deficiente, difícil y ampliamente discrecional y voluntarista, por lo que reiteradamente se planteó la conveniencia de su derogación para evitar que los resolutivos de la Corte tuvieran como destino la simple remisión a las autoridades correspondientes.

Si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene la facultad de conocer las quejas en contra de actos u omisiones de la autoridad y de formular recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, debe ser tal Entidad la que concentre tales atribuciones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser garante de la Constitucionalidad y sus resoluciones deben tener carácter vinculativo y no recomendatorio. Si las facultades para investigar violaciones graves a alguna o algunas garantías individuales tuvo su explicable justificación histórica por la precariedad de los instrumentos defensores de la Constitución, hoy ha llegado el momento de que otorguemos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la dignidad y altura que el pueblo de México le demanda y no la expongamos a convertirse en Oficialía de Partes de otras dependencias o de sus propios órganos subordinados.

Es evidente que confiar a la Corte las tareas de investigación por violación a garantías individuales o más aún, al voto público, tuvo su razón de ser antes de que se crearan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Tribunal Electoral, que es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y la máxima autoridad en la materia. En efecto, el Artículo 102 en el apartado B) y el Artículo 99 Constitucionales vigentes, han convertido en anacrónicas por ineficaces las atribuciones de averiguación de la Corte.

El ejercicio de tal facultad ha distraído a los Ministros de su función controladora de la constitucionalidad, ha resultado en demérito de sus altas funciones jurisdiccionales y derivado en enfrentamiento político con los restantes Poderes de la Unión y de los Estados, lo que ha propiciado crecientes conflictos políticos que nadie puede ignorar.

En virtud de lo anterior, es oportuno y procedente descargar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la responsabilidad que, por circunstancias históricas diferentes, llevaron a confiarle las funciones averiguatorias; motivo por el cual y con base en el derecho que me asiste, me permito presentar ante el H. Congreso de la Unión y para los efectos del Artículo 135 de nuestra Carta Magna, el siguiente

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA EL PÁRRAFO PRIMERO Y SE DEROGA EL PÁRRAFO TERCERO, DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se modifica el párrafo segundo y se deroga el párrafo tercero, del Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 97.....

Párrafo Segundo: La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal.

Párrafo Tercero: Se deroga.

.....

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- Las averiguaciones que actualmente se estén llevando a cabo por los Comisionados nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se turnarán a las autoridades competentes.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores, sede de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a los 4 días del mes de julio de 2007.

Atentamente,

Nota: Con fundamento en Las Reglas Provisionales en Relación con la Gaceta del Senado de la Junta de Coordinación Política de fecha 11 de octubre del año 2006, por el que se crea la Gaceta del Senado y con base en la Regla Segunda, inciso cuatro de ese ordenamiento, la publicación impresa de la Gaceta del Senado y la que aparece en medios electrónicos, tiene sólo propósitos informativos y no genera consecuencias jurídicas fuera del propio Senado.

Opina en uenlace@transparencia@senado.gob.mx

SENADO DE LA REPÚBLICA: Xicoténcatl No.9, Centro Histórico
Ciudad de México, Distrito Federal
C.P 06010 Teléfono: 51-30-22-00



CÁMARA DE DIPUTADOS



ENLACE INSTITUCIONAL



CONGRESOS ESTATALES



CANAL DEL CONGRESO

TRATADOS
INTERNACIONALES

"El contenido que maneja esta página es sólo de carácter informativo, por lo que carece de validez legal"
SENADO DE LA REPÚBLICA: Xicoténcatl No.9, Centro Histórico Ciudad de México Distrito Federal C.P 06010 Teléfono: 51-30-22-00

DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS LOS ARTÍCULOS 6o., 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; ADICIONADO EL ARTÍCULO 134 Y DEROGADO UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ÚNICO. Se reforma el primer párrafo del artículo 6o.; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera el artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por

ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales, será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la

organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el Contralor General y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

El órgano técnico será el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las

distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

...

...

...

Artículo 97. ...

...

Se deroga

...

...

...

...

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. 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 elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes, y

IX. Las demás que señale la ley.

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

...

...

...

Artículo 116. ...

...

I a III. ...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;

f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

V. a VII. ...

...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. ...

B. ...

C. ...

BASE PRIMERA.- ...

I. a IV. ...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) al e) ...

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;

g) al o) ...

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA ...

D al H. ...

Artículo 134. ...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo. Por única vez el Instituto Federal Electoral deberá establecer, conforme a las bases legales que se expidan, tope de gastos para campaña presidencial en el año 2008, sólo para efecto de determinar el monto total del financiamiento privado que podrá obtener anualmente cada partido político.

Artículo Tercero. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto.

Artículo Cuarto. Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la base V del artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:

- a) Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;
- b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.
- c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010.
- d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013.

Los consejeros electorales y el consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán en sus cargos hasta en tanto la Cámara de Diputados da cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo. Queda sin efectos el nombramiento de consejeros electorales suplentes del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecido por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 2003.

Artículo Quinto. Para los efectos de la renovación escalonada de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a que se refiere el artículo 99 de esta Constitución, se estará a lo que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Artículo Sexto. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Estados que a la entrada en vigor del presente Decreto hayan iniciado procesos electorales o estén por iniciarlos, realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

Artículo Séptimo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

México, D.F., a 6 de noviembre de 2007.- Dip. **Ruth Zavaleta Salgado**, Presidenta.- Sen. **Santiago Creel Miranda**, Presidente.- Dip. **Antonio Xavier López Adame**, Secretario.- Sen. **Adrián Rivera Pérez**, Secretario.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los doce días del mes de noviembre de dos mil siete.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Francisco Javier Ramírez Acuña**- Rúbrica.