



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

**LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO
MEDIO DE DEFENSA DEL FEDERALISMO Y
LA DIVISION DE PODERES.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

MARCO ANTONIO VILLEGAS SERRANO

ASESORA: MTRA. IRENE DÍAZ REYES

ABRIL 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A Dios,
por darme la oportunidad de llegar a este
momento tan importante de mi vida, por la
bendición de una gran familia y por el mejor
regalo que me ha dado, mi hija Andrea.*

*A mi madre,
quien ha sido mi ejemplo y fortaleza para alcanzar
todos mis propósitos en la vida, porque día a día me
alentaba para lograr este objetivo, por su eterno amor,
por todos sus sacrificios y consejos, por hacer de mí un
hombre honesto, trabajador y responsable.*

*A mi hija Andrea,
que es el regalo más grande que Dios me ha
dado, te amo desde antes de conocerte y
serás mi motivación todos los días de mi
vida.*

*A mis hermanas Lidia y Vanesa,
por su incondicional amor y todo el apoyo
que me dieron durante toda mi carrera, y
sobre todo, porque sigamos juntos como la
familia que siempre hemos sido.*

*A mi esposa Lety,
por ser mi compañera durante todos estos años, por
todo su amor y apoyo que me ha dado día con día, por
su comprensión y porque en todo momento me ha
alentado para llegar a esta instancia.*

*A mis sobrinos,
por compartir conmigo su inocencia y por su
desinteresado amor que siempre me han
dado, para los cuales siempre he tratado de
ser un ejemplo.*

*Al Dr. Elias Huerta Psihas,
quien ha sido el más importante pilar en mi
vida profesional, por su sabiduría, por su
paciencia y enseñanza, y sobre todo, por su
estimación y la oportunidad que me brinda a
diario de seguir aprendiendo de su
experiencia y espíritu de lucha.*

*A toda mi familia,
especialmente a mi cuñado Carlos quien ha sido como
mi hermano, por sus enseñanzas y porque siempre me
dado su apoyo incondicional.*

*A mis amigos,
por compartir tantos momentos conmigo, por
su amistad y cariño.*

A la Maestra Irene Díaz Reyes, directora de la presente tesis, quien me brindó además de su amistad, todo su apoyo y las facilidades para la elaboración del presente trabajo.

*De forma especial,
a la Universidad Nacional Autónoma de México, por permitirme ser parte de ella, por su inmensa enseñanza a través de sus catedráticos, por sus conocimientos que llevaré conmigo todos los días de mi vida y que me permiten enfrentar el mundo con conocimiento y valor.*

A todas aquellas personas que con su amor, apoyo y tiempo han hecho posible la realización del presente trabajo.

INDICE

Introducción.....	I
-------------------	---

CAPITULO 1. MARCO HISTORICO DE LA CONTROVERSA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.

1.1 Constitución de Apatzingan de 1814.....	6
1.2 Constitución Federal de 1824.....	8
1.3 Constitución Centralista de 1836.....	13
1.4 Constitución de Yucatán de 1841.....	18
1.5 Bases Orgánicas de La República Mexicana de 1843.....	19
1.6 Acta de Reformas de 1847.....	20
1.7 Constitución Federal de 1857.....	23
1.8 Constitución Federal de 1917.....	28

CAPITULO 2. EL FEDERALISMO Y LA DIVISIÓN DE PODERES.

2.1 El Federalismo... ..	35
2.2 El Federalismo en México.....	45
2.3 La División de Poderes.....	51
2.4 La División de Poderes en México.....	54
2.5 Los Poderes de la Unión en el Estado Mexicano.....	61
2.5.1 El Poder Ejecutivo Federal.....	61
2.5.2 El Poder Legislativo Federal.....	62
2.5.3 El Poder Judicial Federal.....	63

2.6 El Poder Judicial de la Federación como Órgano Garante de la Constitución.....	68
2.7 Las Facultades de la SCJN como Órgano de Control de la Constitucionalidad.....	72

***CAPITULO 3.
LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL
Y
EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.***

3.1 La Supremacía de la Constitución.....	79
3.2 El Control de la Constitucionalidad.....	92
3.3 El Control de la Constitucionalidad Americano ò Difuso.....	97
3.4 El Control de la Constitucionalidad Concentrado ò Austriaco.....	102
3.5 El Control de la Constitucionalidad Mixto.....	104
3.6 Los Medios de Control de la Constitucionalidad en México.....	111
3.6.1 El Juicio de Amparo.....	112
3.6.2 La Controversia Constitucional.....	131
3.6.3 La Acción de Inconstitucionalidad.....	134
3.6.4 Los Medios de Control Constitucional en Materia Electoral.....	136
3.6.5 Juicio Político.....	140
3.6.6 La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	144
3.6.7 Procedimiento ante los Organismos Autónomos Protectores de los Derechos Humanos.....	147
3.7 Evolución de la SCJN con la Reforma Constitucional de 1994 al Artículo 105 de la Carta Magna.....	151

CAPITULO 4.
ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
Y
SU LEY REGLAMENTARIA.

4.1 Evolución histórica del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	156
4.2 Marco conceptual de la Controversia Constitucional.....	162
4.3 Las partes.....	172
4.4 La demanda.....	182
4.5 El plazo.....	185
4.6 Las notificaciones.....	187
4.7 La conexidad.....	189
4.8 La suplencia de la queja.....	190
4.9 Procedencia de la demanda.....	193
4.10 Improcedencia y Sobreseimiento.....	199
4.11 El procedimiento.....	209
4.12 Las pruebas.....	214
4.13 La sentencia y sus efectos.....	218
4.14 La suspensión.....	226
4.15 Los recursos.....	240

Conclusiones y Propuestas.

Bibliografía.

INTRODUCCIÓN.

Sin duda con la reforma de 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la institución de la controversia constitucional ha tenido un resurgimiento dentro del sistema jurídico mexicano de control de la constitucionalidad, ampliándose los sujetos legitimados para promoverla y creándose al efecto la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que hasta antes de este acontecimiento, eran muy pocos los asuntos de esta naturaleza que se habían promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en el mayor de los casos en que había algún conflicto entre los diversos ordenes y órganos de gobierno, estos eran resueltos mediante una orden del presidente de la República, o bien, del gobernador según fuera el caso. Lo anterior, como consecuencia del aplastante régimen presidencialista prevalecía en nuestro país, mismo que se ha venido debilitando debido a la cada vez más consagrada democracia y, a la evidente pluralidad partidista entre los poderes de la Unión.

En este orden de ideas, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tiene su inspiración en la Ley de Amparo, con algunas modificaciones, en muchos aspectos ha sido superada por las situaciones que diariamente suceden tanto en nuestra vida jurídico-política, como en el trámite de las controversias constitucionales. Por lo que es necesario una revisión del procedimiento de este medio de control de la constitucionalidad para ajustar su legislación reglamentaria a la evolución jurídica y a los problemas concretos, ya que sin duda la controversia constitucional es un medio de control de la constitucionalidad con naturaleza jurídica diversa al juicio de garantías.

Para lograr este objetivo, en el presente trabajo se analizan aspectos generales sobre el federalismo, la división de poderes y el control de la constitucionalidad; ello con la finalidad de que el lector identifique plenamente los principios fundamentales que resguarda la controversia constitucional en nuestro sistema jurídico, lo que debemos entender por control de la constitucionalidad y el papel de la controversia constitucional en el sistema jurídico mexicano.

Asimismo, se realizan comentarios sobre diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria que se considera deben ser reformados o modificados; acompañando al presente trabajo, una pequeña compilación de los criterios más relevantes emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto del procedimiento que rige este medio de control de la constitucionalidad. Todo lo anterior, con la finalidad de contribuir al desarrollo académico de los alumnos, estudiantes, académicos, investigadores y en general, de toda persona que le interesa el estudio del derecho, particularmente el control jurisdiccional de la constitucionalidad.

CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO.

Con posterioridad a la conquista del pueblo de Tenochtitlan, España renació como uno de los países más importantes de la Europa antigua, ya que, con anterioridad a este hecho, era considerado entre los pueblos más pobres de la época, pues si bien es cierto que habían ganado la guerra contra los moros, los costos de tantas batallas fueron muy elevados, dejando a la Corona Española de Isabel y Fernando en estado de miseria.

En este sentido, ante el asombro de los españoles con las riquezas existentes en esta tierra, el generoso clima, la basta flora y fauna, y sobre todo, el resplandeciente oro que existía en nuestras tierras, llevó a los ibéricos a la consideración de apropiarse de tan rico botín. Así, a sangre y fuego, con desmedidas masacres, con soldados y reos que mataban, robaban y violaban sin miramientos, y con frailes y sacerdotes que portaban en una mano la cruz y en la otra la espada para imponer la creencia en un Dios único, se dio la conquista de los nativos de la nueva tierra a quienes sometieron durante tres siglos llenos de saqueos y abusos.¹ No obstante estos tres siglos de sometimiento español, el pueblo no olvidaba las vivencias de sus antepasados que se relataban de generación en generación en una tierra llena de virtudes, por lo que dentro del pueblo sometido se anhelaba esa libertad de la que sus antepasados gozaron antes de la llegada de los españoles.

Por ello, en el momento en que surgió ese anciano de nombre Miguel Hidalgo, cura de aldea, hombre culto, que dominaba siete idiomas y lenguas locales y levantó el grito de ¡Libertad!, esa manifestación encontró rápidamente un eco en todo el pueblo, ya que los juicios injustos y las humillaciones de las que eran víctimas los dominados, lograron que la animadversión y el odio en contra de los invasores se acumulara día con día.²

Al iniciarse el movimiento de independencia, existieron varios intentos fallidos por derrocar al imperio español y lograr una organización propia y autónoma, las medidas que en septiembre de 1808, tomara el virrey Iturrigaray para la reunión de un congreso de ayuntamientos hicieron pensar al gobierno español en la inminente necesidad de paralizar el movimiento

¹ De la Hidalga, Luis, *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial, Porrúa, México, 2002, pp. 3-4.

² Idem, pp. 5-7.

liberalista, a pesar de ello, Iturrigaray convocó a un congreso de ayuntamientos, excluyendo a los llamados criollos, por lo que se fortaleció la enemistad entre estos dos grupos y se acordó el pronunciamiento de destituir al mandatario español y recuperar la soberanía del pueblo para depositarla en el pueblo mismo, pues existía una clara influencia de las corrientes liberales de otras latitudes, resultando el movimiento otro intento fallido debido a la falta de regidores y el aplastante imperio español. Un segundo intento fue la conspiración de Valladolid, que se realizó a cargo de los criollos, en esta ocasión se convocó al pueblo en general, con lo cual adquirió el movimiento un carácter popular, pero el altivo y falaz Agustín de Iturbide, no obstante ser criollo, hizo fracasar este nuevo movimiento obedeciendo a intereses personales³.

A pesar de estos dos intentos fallidos por independizar al pueblo mexicano, estos constituían claros ejemplos tanto del pensamiento liberalista como de la forma de organización federalista que predominaba en todo el mundo, desde luego, en el caso de nuestro país, siguiendo el pensamiento de Hidalgo, que como ya se dijo, logró despertar al pueblo durante su corto, pero valioso tiempo como “Generalísimo de América”, antes de que fuera presa del virreinato y asesinado por ordenes de la Corona Española, acontecimiento que según señalan los historiadores, lejos de someter o sosegar a los liberalista, los fortaleció para afrontar la desigual lucha en contra los españoles.⁴

No cabe duda de la aportación de Miguel Hidalgo en el movimiento de independencia de nuestro país, personaje que se manejo bajo dos grandes mandamientos principales, siendo el primero de ellos, el poner fin a ciertos abusos de poder en los siguientes términos: “*Y cuanto a mis intenciones en llevar adelante la justa causa que sostengo, no son otras que la comodidad, descanso y tranquilidad de la nación...*”⁵. Mientras que la segunda gran orden de Hidalgo fue en donde abolió la esclavitud de la siguiente manera: “*Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad dentro del termino de diez días, so pena de muerte, que se les aplicará por trasgresión de este artículo...*”⁶.

³ Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1973, p. 4.

⁴ Rabasa O. Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 5.

⁵ De la Hidalga, Op Cit. p. 17.

⁶ Idem, p. 18.

A la muerte de Hidalgo, asumió la dirección del movimiento quien había fungido como su secretario desde el inicio del movimiento, me refiero a Ignacio López Rayón, persona también culta que conocía los pensamientos liberalistas de la época, además de ser licenciado en derecho, quien junto con José María Morelos, lograron hacer una fenomenal mancuerna, personajes que tomaron la estafeta que dejara Hidalgo y lograron darle forma a la Nación que imaginaba su ídolo y antecesor.

López Rayón en agosto de 1811, en la ciudad de Zitácuaro, Michoacán, instaló la primera asamblea constitucional denominada “Suprema Junta Nacional Americana”, a fin de constituir un nuevo gobierno y forma de organización propia y autónoma para la Nueva España, en donde si bien es cierto, no se contemplaba una separación del gobierno de Fernando IV, se llegó a la determinación de elaborar una verdadera Constitución en donde aunque sea en forma somera se establecían las primeras ideas por escrito del sistema federal y del régimen de división de poderes en el derecho constitucional mexicano, para lo cual, López Rayón formuló un documento denominado “Elementos Constitucionales”, compuesto de 38 artículos que contenían los principios para la integración de un gobierno, y que en su artículo 21 se hacía referencia a la división de poderes como la forma de adopción para su régimen interno, así como los lineamientos básicos para poder ejercitar dichos poderes. Así mismo, en su punto séptimo se encuentra incipiente el origen de nuestro federalismo, puesto que preveía diputaciones que representaban a las provincias, a pesar de que sus funciones no se encontraban especificadas.⁷ Cabe mencionar que en la Constitución de Cádiz también se contemplan lineamientos básicos del actual federalismo, por lo que constituye un antecedente directo de dicho sistema.

Lo anteriormente narrado resulta de gran relevancia para efectos del presente trabajo, tomando en consideración que constituyen los antecedentes históricos más remotos de nuestro federalismo y división de poderes, figuras que rigen el sistema de gobierno de nuestro país y son resguardadas a través de la institución de la controversia constitucional en el actual sistema de medios de control de la constitucional mexicano.

Regresando a la historia, Morelos al recibir los “Elementos Constitucionales” de López Rayón le producen la inspiración para convocar a un Congreso Constituyente en Chilpancingo para el 14 de septiembre de 1813,

⁷ Arnaiz Amigo, Aurora, *Instituciones Constitucionales Mexicanas*, Editorial Porrúa, México, 1999, pp. 14-15.

integrado por seis diputados nombrados por el propio Morelos y dos de elección popular, diputaciones que hacen pensar que de facto ya existía un sistema parecido al federalismo en el territorio nacional. En esa primera reunión, Morelos presentó lo que se conoce como “Los Sentimientos de la Nación”, constante de 23 puntos que consideraba la base para la elaboración de una autentica Constitución mexicana, algunos puntos tomados de los “Elementos Constitucionales” realizados por López Rayón.

José María Morelos en su obra “Los Sentimientos de la Nación”, asienta en el punto 5º que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, quien sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo el poder de la manera tradicional en legislativo, ejecutivo y judicial, señalando que los miembros de dichos poderes serán elegidos mediante elección indirecta, encerrando en una sola idea tres de los más importantes conceptos de nuestro estado de derecho, soberanía, representación política o popular y división de poderes.⁸

Como consecuencia de lo anterior, el 6 de noviembre de 1813, se instaló en la ciudad de Chilpancingo de la América Septentrional dicho Congreso, y en la primer sesión se tomó la decisión de separar a la Nueva España del gobierno de Fernando IV, por lo que en esa misma fecha quedó asentado lo siguiente: “*Rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español*”, y se expidió el “*Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional*” que resulta el acto legislativo anterior inmediato a la Constitución de Apatzingan de 1814.⁹ Motivo por el que los historiadores consideran que los “Sentimientos de la Nación”, aunado a los “Elementos Constitucionales” de López Rayón, fueron la base del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 24 de Octubre de 1814, mejor conocida como la Constitución de Apatzingan.

1.1 CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814.

La Constitución de Apatzingan, o como algunos historiadores la nombran “Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”, aunque como sabemos nunca entró en vigor debido a los movimientos de independencia y a la captura de Morelos, dicha Constitución tiene la importancia de contener los elementos básicos de las constituciones

⁸ Idem, p. 30.

⁹ De la Hidalga, Op. Cit. p. 31-32.

subsecuentes. Consta de veintidós capítulos y doscientos cuarenta y dos artículos sin títulos. Se encuentra dividida en dos grandes secciones; la primera abarca cuarenta y un artículos y se denominó “principios o elementos constitucionales”; y la segunda, principia en el artículo cuarenta y dos hasta el doscientos cuarenta y dos, bajo el rubro “forma de gobierno”.¹⁰

El primer apartado de carácter dogmático se refiere a la religión, señalando que la católica es la única que se debía profesar en el Estado, y a los principios políticos que sustentaban la autonomía y organización del mismo.¹¹ El segundo apartado de naturaleza orgánica, consagraba las provincias que comprendían a la nueva América Mexicana, también señalaba las máximas autoridades del país a las que se les denominó, el Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, su integración y sus facultades.¹²

A continuación se transcriben los artículos de mayor relevancia para el presente trabajo; en el artículo 2º de la Constitución de Apatzingan se establece lo que debemos entender por soberanía; en su artículo 3º se establece que la soberanía es imprescriptible, inajenable e indivisible; y finalmente, el considerado como más importante de los preceptos de esta Constitución, el artículo 5º establece la independencia con la Corona Española:

Artículo 2.- La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad constituye la soberanía.

Artículo 3.- Esta es por su naturaleza imprescriptible, inajenable e indivisible.

*Artículo 5.- Por consiguiente, la soberanía reside originalmente, en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución.*¹³

En efecto, el artículo 5º establece la soberanía del pueblo mexicano, este importantísimo precepto rompe de modo expreso con la dependencia con el gobierno español, y por ende, del gobierno de Fernando IV, para establecer que la soberanía corresponde al pueblo y éste la deposita en la representación nacional. Cabe recordar que en esa época dicha

¹⁰ Arnais Amigo, Op. Cit. p. 18-20.

¹¹ Rabasa O. Op. Cit. p. 6.

¹² Idem, p. 6

¹³ Miguel Carbonell y Oscar Cruz Barney, *Constituciones Históricas de México*, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 5

representación nacional la integraban únicamente los diputados, por lo que eran los portadores de la soberanía nacional.

Sin duda otros de los artículos de mayor relevancia de la referida Constitución de Apatzingan de 1814, son los marcados bajo los números 11 y 12, pues en ellos se establece en forma clara el principio de la división de poderes en los siguientes términos:

Artículo 11.- Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Artículo 12.- Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una corporación.¹⁴

Por lo que respecta a los antecedentes de la controversia constitucional, la Constitución de Apatzingan no contiene un medio jurisdiccional o político que se encargue de dirimir las controversias entre los estados, órganos de gobierno, o personas que vulneren la Constitución o la soberanía con sus actos gubernamentales, sin embargo en los artículos 10 y 107 se establecen indicios de la mismas en los siguientes términos:

Artículo 10º.- Si el atentado a la soberanía del pueblo, se cometiese por algún individuo, corporación o ciudad, se castigará por la autoridad pública como delito de lesa nación.¹⁵

*Capítulo VIII. De las atribuciones del Supremo Congreso
Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente:*

“...Artículo 107.- Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones...”

1.2 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

Luego de la Constitución de Apatzingan de 1814, pocos fueron los actos legislativos efectuados para llegar a la realización de una Constitución formal, ya que los insurgentes se encontraban entroncados en la disputa de independencia que lograrían después de 11 años de lucha. Posteriormente en febrero de 1821, se firma el Plan de Iguala y el Acta de Independencia, documentos que recogen los argumentos principales de la

¹⁴ Idem, p. 6.

¹⁵ Idem, p. 7.

Constitución de Apatzingan, siendo base estos tres para la elaboración del Tratado de Córdoba que fue elevado a Decreto el 5 de octubre de 1821.

Como consecuencia de la convocatoria emitida el 17 de noviembre de 1821, se instaló el Primer Congreso Constituyente del 24 de febrero de 1822 al 15 de octubre de 1823, sin que sea éste el que realice la primer Constitución que entró en vigor en nuestro país, debido principalmente a las arbitrariedades nuevamente de Agustín de Iturbide y al temor de los miembros del Congreso. Bajo estas condiciones, fue convocado un Segundo Congreso Constituyente que fue solemnemente instalado el 7 de noviembre de 1823,¹⁶ Congreso que tomando en consideración las presiones que existían sobre el Primer Congreso Constituyente que le impidieron realizar manifestación alguna con respecto al federalismo, acordó como uno de sus primeros actos expedir la llamada Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, con la finalidad de apaciguar las voces revolucionarias del pueblo y de algunas entidades federativas que lo estaban exigiendo, y así, proceder con tranquilidad y mesura a la creación de una Constitución de la Nueva España.¹⁷

Esta acta es considerada como el primer documento constitucional que cobró vigencia en el México independiente, mismo que fue realizado para establecer por primera vez al federalismo como forma de organización política, sirviendo de base para la elaboración de la Constitución de 1824 y las subsecuentes.¹⁸

Dos meses después, el 1º de abril de 1824, se inició el debate sobre el Proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por el Congreso el 3 de octubre de 1824 y publicada el 25 del mismo mes y año, bajo el título Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, ordenamiento que contiene las ideas de los “Elementos Constitucionales” de López Rayón; de los “Sentimientos de la Nación” de Morelos y algunas disposiciones repetidas del Acta Constitutiva de la Federación, por lo que algunos historiadores y juristas han considerado el Acta Constitutiva y la Constitución como un “*todo orgánico constitucional*”, bajo el nombre de Constitución de 1824.¹⁹

¹⁶ Rabasa O. Op Cit. p. 16.

¹⁷ De la Hidalga Op. Cit. p. 72.

¹⁸ Idem, p. 77.

¹⁹ Rabasa O. Op Cit. pp. 16-17.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, contaba de 171 artículos, dividida en siete secciones y títulos, la cual carecía de un apartado de garantías individuales propiamente dicho, aunque en su texto se encuentran los antecedentes directos de nuestras garantías de legalidad y audiencia. La Constitución de 1824 es la primera Constitución de nuestro país que entró en vigor, estableciendo entre otras cosas, de manera formal los lineamientos de nuestro sistema federal vigente y de nuestro actual régimen de división de poderes.²⁰

A continuación se transcriben los artículos que son antecedentes de nuestro actual sistema federal, de división de poderes y del control de la constitucionalidad.

1o. La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia.

4o. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

6o. Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

7o. Se deposita el Poder Legislativo de la Federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

38o. Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

1 Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

2 Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en la constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

3 De los individuos de la corte suprema de justicia y de los secretarios de despacho, por cualquiera de los delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

4 De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la unión u órdenes del presidente de la federación, que ni sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la unión, y también por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.

²⁰ Arnais Amigo Aurora, *Historia Constitucional de México* Editorial Trillas, México, agosto 1999, pp. 63-67.

74o. *Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo, que se denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

75o. *Habrá también un vicepresidente, en que recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.*

77o. *El presidente no podrá ser reelecto para este encargo, sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.*

113. *Durante el receso del Congreso general, habrá un Consejo de Gobierno, compuesto de la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado.*

116. *Las atribuciones de este Consejo son las que siguen:*

1 Velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva y leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos.

2 Hacer al presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y leyes de la Unión.

123. *El poder judicial de la federación residirá en una corte suprema de justicia, en los tribunales del Circuito, y en los juzgados de distrito.*

137. *Las atribuciones de la corte suprema de justicia son las siguientes.*

1. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la federación siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un estado, y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

2. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes.

3. Consultar sobre pase o retención de bulas pontificias, breves y rescritos, expedidos en asuntos contenciosos.

4. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, entre estos y los de los estados y las que se muevan entre los de un estado y los de otro.

157. *El gobierno de cada estado se dividirá para su ejercicio en los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial; y nunca podrán unirse dos o más de ellos en una corporación o persona, ni el legislativo depositarse en un solo individuo.*

161. *Cada uno de los estados tiene obligación.*

1. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva.

2. (...)

*3. De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación, con alguna potencia extranjera.*²¹

Los artículos anteriormente transcritos resultan de suma importancia para el presente trabajo, pues son los antecedentes directos de la obligación de los poderes de la Unión y de los estados parte, de ajustar todos sus actos a la Carta Magna, y no dictar ninguno que vaya en contra de nuestro máximo ordenamiento, y por ende, son antecedentes directos del control constitucional, en especial el citado artículo 116, pues en él se faculta al Consejo de Gobierno, órgano del Poder Legislativo a dirimir cualquier controversia con respecto a la observancia de la Carta Magna y velar por su debido cumplimiento.

Por su parte, el artículo 137 constituye el primer antecedente directo de la controversia constitucional dentro del sistema jurídico del México Independiente, ya que en él se establece las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia, otorgándole facultades para conocer de las diferencias que puedan suscitarse entre un estado y otro, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos estados. Este es el primer antecedente del que se tiene registro sobre la controversia constitucional en el sistema jurídico mexicano.

Por otro lado, los artículos 38, 39, 40, 42, 43, 44, 107, 108, 109 y 139, establecen el procedimiento de juicio político para los gobernantes que hayan realizado alguna conducta contraria a sus atribuciones o algún acto ilícito, cuestión que resulta un antecedente directo de los medios de control de la constitucionalidad, ya que nuestro Máximo Tribunal y la doctrina han considerado al Juicio Político como medio de Control de la Constitucionalidad.²²

A pesar de la lucha entre los federalistas y conservadores centralistas, Guadalupe Victoria, primer presidente de la República elegido conforme a lo establecido en la Constitución Federal de 1824, logró terminar su periodo cuatrienal en medio de un clima áspero y rijoso,²³ pues la

²¹ Tena Ramírez, Op Cit. p. 170.

²² De la Hidalga Op. Cit. pp. 102-104.

²³ Tena Ramírez, Op Cit. p. 185.

situación política estaba muy delicada con Lucas Alamán al frente de los conservadores centralistas, que no cejaban en su empeño de impugnar el recientemente establecido federalismo en la Constitución de 1824, inconformes que exigían la convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente con el propósito de establecer una república central. Como consecuencia de lo anterior, el clima político y social había caído en la anarquía, lleno de manifiestos, levantamientos, rebeliones civiles, militares y religiosas, y toda clase de inconformidades. No obstante ello, eran más las voces propalares que aplaudían la Constitución Federal de 1824 y la adopción del federalismo como forma de Estado.²⁴

Finalmente, resulta importante el artículo 171 de la Constitución Federal de 1824, debido a que se establece que no se podrá reformar dicho conjunto normativo, ni el Acta Constitutiva que establece la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y la división de poderes supremos de la federación, y de los estados. Sin embargo, no obstante esta limitación, ésta Constitución fue abrogada once años después de su entrada en vigor con las llamadas Bases Constitucionales de 15 de diciembre de 1835, que son consecuencia de que el Congreso por una maniobra de Lucas Alamán que estaba al servicio de Santa Anna, el clero y los conservadores, se declarara en Congreso Constituyente, abrogando la Constitución de 1824, condenando al país a un centralismo impuesto por la naciente legislación denominada Bases Constitucionales de 1836.²⁵

1.3 CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836.

Una vez que el Congreso falló a favor de Vicente Guerrero desconociendo a Gómez Pedraza como presidente de la República y dándole a Guerrero ese cargo, éste último fue traicionado por el vicepresidente Anastasio Bustamante provocando un caos que aprovechó Antonio López de Santa Anna para adueñarse del poder y ser electo por primera vez presidente de la República Mexicana.

Santa Anna, la mayor parte de su estancia en la presidencia se dedicó a combatir los levantamientos armados por todo el país, dejando la facultad constitucional de gobernar al Estado Mexicano al vicepresidente

²⁴ De la Hidalga Op. Cit. p 111.

²⁵ Idem, p. 107.

Gómez Farías; y en manos de Miguel Barragán el finiquitar arbitrariamente la vigencia de la Constitución Federal de 1824, que como se ha dicho, estableció por primera vez el federalismo como forma de organización del Estado, cayendo nuevamente en un centralismo absoluto que llevó al país a una desestabilidad política y económica. Cabe mencionar que desde el 10 de octubre de 1824 hasta el 15 de diciembre de 1835, en que comenzó el centralismo en nuestro país, existieron 14 presidentes interinos y electos, lo cual nos muestra la inestabilidad e ingobernabilidad que existió en su primer etapa independiente, marcado principalmente por la búsqueda de los intereses particulares de los actores políticos de la época.²⁶

Como ya se dijo, en este período de la historia, el naciente Estado Mexicano regresó al centralismo empujado principalmente por los extremistas conservadores, por los españoles que se habían quedado en el país y por el clero; considerando este lapso como el más negativo del país, pues fue entonces cuando el estado de Texas tomó la determinación de separarse de nuestro territorio, con la supuesta finalidad de convertirse en un estado libre, soberano e independiente a propuesta de los estadounidenses, cuestión que es considerada como el origen del conflicto con los Estados Unidos de América, tomando en cuenta que a partir de que el estado de Texas solicitó su separación del territorio nacional y al estar apoyada dicha petición por los Estados Unidos de América con la finalidad de incorporarlo a su país y agregar así una estrella más a su bandera, dicha situación desembocó en una guerra entre ambas naciones que terminaría en el año de 1847, perdiendo México además de Texas, más de la mitad de su territorio por una maniobra de Santa Anna.²⁷

En este contexto, el 23 de junio de 1835 se publicó una convocatoria del Congreso General hecha por el Consejo de Gobierno paradójicamente en uso de las atribuciones que le fueron conferidas en el artículo 116, fracción III de la abrogada Constitución Federal de 1824, comenzando sus labores el 19 de julio de 1835, en donde se resolvería arbitrariamente sobre el inminente cambio de gobierno, no obstante que dicho movimiento y sus consecuencias eran violatorias de la Constitución Federal de 1824, que expresamente en su artículo 171 establecía: *“jamás se podrá reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establezcan la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión,*

²⁶ Idem, pp 112-113.

²⁷ Idem, pp. 114-115.

forma de gobierno, libertad de imprenta y división de poderes supremos de la Federación y de los estados.”²⁸

En este escenario, se elaboraron las Bases Constitucionales de 1835, cuyo proyecto se presentó el 24 de septiembre, discutido y aprobado el 22 de octubre y promulgado el 15 de diciembre del año 1835, conteniendo 14 artículos que a continuación serán comentados brevemente.

En relación con el sistema de gobierno del país, este ordenamiento en el artículo 3º declara como sistema gubernativo de la nación, el republicano representativo y popular, dejando obviamente fuera del texto el calificativo de federal en los siguientes términos:

*“Artículo 3º. El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo, popular”.*²⁹

En relación con la división de poderes, se encuentra en el artículo 4º y subsecuentes; por otro lado, en el artículo 8º concreta y determina la división territorial de la República en departamentos en lugar de estados, lo que reafirma el sistema centralista adoptado.

*Artículo 4º El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que no podrá reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto*³⁰

Realmente es muy breve el período de vigencia de las Bases Constitucionales, debido a que fueron incorporadas el 30 de diciembre de 1836, como la primera parte de las Leyes Constitucionales promulgadas en esa fecha. Sin embargo, la importancia de dicho ordenamiento fue el abrogar a la Constitución Federal de 1824, dejando sin efectos al federalismo y regresando al centralismo que anhelaban los arraigados conservadores. Las Leyes Constitucionales de 1836, estaban formadas por siete estatutos, motivo por el cual es más conocida con el nombre de “Constitución de las Siete Leyes”. Sobre este último ordenamiento la Segunda Ley fue sin duda la más criticada debido a que en ella se creaba una institución que sería del repugnó de toda la población y los miembros de los demás poderes del Estado, toda vez que rompió totalmente con la teoría tradicional del sistema de división de poderes, y consecuentemente el equilibrio entre ellos, me refiero al Supremo Poder Conservador, institución que fue creada como un cuarto poder depositado en

²⁸ Rabasa O. Op Cit. pp. 33-35.

²⁹ Arnais, Amigo, *Historia Constitucional de México*. Op. Cit. p. 115.

³⁰ *Ibidem*.

cinco miembros, renovándose cada uno de ellos cada dos años, elegidos por las juntas departamentales a pluralidad absoluta de votos con posibilidades de reelección. En este sentido, es de destacarse las atribuciones que gozaba este cuarto poder del Estado Mexicano centralista, pues en su artículo 12 establecía entre otras las siguientes:

Declarar la nulidad de una ley o decreto, al ser contrarios al texto constitucional o por exigencia del Supremo Poder Conservador, o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Legislativo, en representación firmada por dieciocho de sus miembros por lo menos.

Declarar la nulidad de actos del Ejecutivo contrarios a la Constitución, a las leyes o a solicitud del Poder Legislativo, la Suprema Corte de Justicia.

Declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia a solicitud de alguno de los otros dos poderes, y solo en caso de usurpación de facultades.

Declarar a solicitud del Congreso General, la incapacidad física o moral del Presidente de la República, cuando le sobrevenga.

Suspender a la alta Corte a solicitud de cualquiera de los otros dos poderes, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.³¹

Las resoluciones del Supremo Poder Conservador eran aprobadas con la conformidad de tres de los cinco miembros, los fallos eran tomados de inmediato, sin réplica o recurso de los poderes en conflicto, esa institución tenía un poder omnímodo que no otorgaba derecho de audiencia a las partes, tomándose la desobediencia a sus fallos como alta traición y teniendo sus integrantes como única responsabilidad la que tendrían ante Dios y ante la opinión pública, sus integrantes por ningún motivo podrían ser cuestionados, reconvenidos, ni juzgados por sus opiniones, ni por el ejercicio de sus funciones.³² Derivado de sus arbitrarias resoluciones, el Supremo Poder Conservador llevó a la población en general a un disgusto genérico tanto con sus resoluciones, como por su omnipotencia, pues como ya se dijo, rompía con la tradicional división de poderes, con una serie de atribuciones sobresalientes, imparciales y absurdas con las que se trataba de otorgarle a la Constitución Federal la supremacía sobre todos los poderes y actos.³³ Por ello, ante la inconformidad del pueblo con las determinaciones del Supremo Poder Conservador, existieron múltiples levantamientos tanto militares como civiles que eran controlados y apagados por el ejército.³⁴

³¹ Idem, pp. 118-119.

³² Idem, p. 120.

³³ Tena Ramírez, Op Cit. p. 203.

³⁴ Rabasa O. Op Cit. p. 28.

Estos hechos ocurrían mientras en 1836, se firmaba un Tratado de Paz y Amistad entre nuestra Nación y España, mismo que fue publicado el 2 de mayo de 1837, en el que se reconocía a la República Mexicana como una Nación libre, soberana e independiente, gusto que le duró poco al país, en razón de que en 1838, bajo un pretexto de indemnizaciones sobre daños causados a establecimientos franceses radicados en México, se dio la invasión de los franceses. Motivo por el cual, el 30 de noviembre de 1838, se publicó una ley mediante la cual, se informó que la Nación se encontraba en estado de guerra con el gobierno francés, meses después, el 9 de marzo de 1839, se firmó un tratado de paz que terminó con la llamada “Guerra de los Pasteles”.³⁵

Santa Anna, después de mucha presión de los grupos inconformes con la forma de Estado y de gobierno, y con posterioridad a la separación de Texas y el intento de independencia de Yucatán, aceptó que el Congreso ordinario estudiase las posibles reformas de la Constitución, y el 15 de junio de 1839 el gobierno a su cargo presentó una iniciativa dirigida al Supremo Poder Conservador quien aceptó las reformas planteadas por el Congreso, en las que se reservaba la continuidad del centralismo como forma de Estado.³⁶

Estos acontecimientos, aunado al temor a mayores problemas con la población y con los departamentos, obligaron al Congreso a proceder a una revisión cabal de la Constitución, motivo por el que, fue presentado al Congreso por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Enrique Fernández y José Fernando Ramírez un estudio sobre el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que consta de 163 artículos divididos en ocho títulos, en el cual se retoma la doctrina de la división de poderes, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se suprime el controvertido Supremo Poder Conservador.³⁷ Sin embargo, esa propuesta no prosperó debido a los conflictos que seguían existiendo entre los tres poderes y el Supremo Poder Conservador, por lo que después de diversas propuestas e intentos por reformar la Constitución centralista, el 19 de diciembre de 1842 se expidió un decreto que facultaba al gobierno para que nombrara una junta de ciudadanos distinguidos para que formaran las bases que organizarán a la Nación, quedando el 6 de enero de 1843, formalmente instalada la Junta Nacional Legislativa.³⁸

³⁵ Idem, p 41.

³⁶ Arnais, Amigo, *Historia Constitucional de México*. Op. Cit. p. 127.

³⁷ Idem, p. 126.

³⁸ Rabasa, O. Op. Cit. p. 45.

1.4 CONSTITUCIÓN DE YUCATAN DE 1841.

El estado de Yucatán unió su suerte a la de México con la condición de que la República adoptase para su régimen interior el sistema federal, por lo que roto éste pacto en 1836 con la Constitución Centralista era inconcuso que la península tenía derecho de separarse de la Nación. Por ello, en la revolución de 1840, se propuso romper esa cadena, y sólo la prudencia de los hombres políticos de la península impidió que se rompiera el pacto de unión; pero las actuaciones del presidente Anastasio Bustamante que presentaron a los yucatecos como rebeldes ante los ojos de las potencias extranjeras, dejaron molestos a los habitantes de la península.

Antes de la segregación de México mediante el Acta de Independencia de octubre de 1841, que siguió al triunfo de la revolución federalista, Yucatán se había dotado de un nuevo texto constitucional promulgado en marzo de ese año, en cuya elaboración tuvo una relevante actuación Manuel Crescencio Rejón. El código fundamental no era sino la expresión del entusiasmo federalista que había inspirado el levantamiento de Imán; el carácter popular y directo de la elección de diputados y senadores, del titular del Poder Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos, contemplado en los artículos 13, 20, 42 y 71 de dicho ordenamiento, en donde por primera vez se le permitió a las mujeres el sufragio.³⁹

El texto fundamental de Yucatán de 1841, sobresalió de los demás ordenamientos constitucionales de la época por el carácter novedoso de algunas de sus disposiciones, entre las que cabe destacar la inclusión de un capítulo sobre garantías individuales (consagradas como derechos de todos los habitantes del Estado, fuesen nacionales o extranjeros), la proclamación de la libertad religiosa, la supresión de los fueros civiles y militares (artículo 73), el jurado popular (artículo 69), la responsabilidad de los funcionarios públicos (artículo 37), la institución de un Consejo de Estado con funciones similares a las que había desempeñado el Senado en el texto fundamental de 1825 (artículos 51-54), pero por encima de esas importantes innovaciones sobresale la figura del amparo, que quedó consagrada en virtud del artículo 8o. y de la fracción I del artículo 62.⁴⁰

³⁹ Alberto Pérez Dayan, *El juicio de Amparo*. Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2002, p. 152.

⁴⁰ *Ibidem*.

1.5 BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

Mucha de la inestabilidad del país se le debe a la pugna que existió entre Anastasio Bustamante y Antonio López de Santa Anna, caudillos que provenían del ejército realista, aunque años más tarde dicha disputa por el poder se dio entre Santa Anna y Mariano Paredes y Arriaga, por tal motivo, el 19 de diciembre de 1842, se reunieron los que se autodenominaban “notables” con el propósito de construir una Nación, ya que se consideró que no se podía dejar al país sin la existencia de su libertad, sus derechos, su división de poderes y garantías sociales, sirviendo de apoyo estos pensamientos para la creación de una nueva Constitución Política a la que le llamaron “*Bases Orgánicas*”.

La llamada junta de notables estaba conformada por 80 prominentes ciudadanos, quienes entre otros privilegios no podían ser juzgados por las opiniones que esgrimían en el ejercicio de sus funciones, comenzando sus actividades formalmente el 6 de enero de 1843, terminando las Bases Orgánicas el 12 de junio del mismo año, y al día siguiente, fueron publicadas jurando Antonio López de Santa Anna en ceremonia solemne su acatamiento.⁴¹

Las Bases Orgánicas de 1843, se componen de 202 artículos divididos en XI títulos dentro de los cuales se insiste en la independencia de la Nación, la religión católica como oficial, la organización de la República en centralista, se conserva la división territorial de la constitución centralista de 1836, y reitera la existencia de un Consejo de Gobierno, pero sin duda el punto más importante de este documento, es la supresión del controvertido Supremo Poder Conservador.⁴²

Dentro de los artículos de mayor relevancia son el título IX que fue denominado “Disposiciones Generales sobre Administración de Justicia,” que van de los artículos 175 al 198, que muestra la innovación de un cuerpo de garantías constitucionales que curiosamente con posterioridad conforman los primeros 29 artículos de la Constitución de 1857, cuyos preceptos son el antecedente directo de las garantías individuales de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴³

⁴¹ Tena Ramírez, Op Cit. p. 403.

⁴² Rabasa, O. Op. Cit. pp. 46 y 47.

⁴³ Arnais, Amigo, *Historia Constitucional de México*. Op. Cit. p. 80.

En suma, las Bases Orgánicas de 1843, reiteraron la independencia de la Nación y la organización en república centralista, se conservó la división territorial establecida en 1836, dejando a una ley secundaria el precisar el número y los límites de los departamentos, suprimió el Supremo Poder Conservador y declaró que el país protegía y profesaba la religión católica.⁴⁴

Las Bases Orgánicas de 1843 prácticamente no lograron aplicarse, pues se conjuntaron por un lado, los problemas externos que enfrentó nuestro país, y por el otro, las presiones producidas por las ambiciones políticas de Santa Anna, Bustamante y Paredes, motivo por el cual tuvieron vigencia hasta el triunfo del Plan de San Luís en enero de 1846.

Dentro de este ordenamiento, el antecedente de nuestra actual controversia constitucional lo encontramos en el artículo 94 fracción IV del Proyecto de Constitución Política de 2 de noviembre de 1842 que a la letra señala: “...Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: VI. Conocer, de la misma manera, de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso...”. Texto que fue insertado literalmente en el artículo 118, fracción V de las analizadas Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

1.6 ACTA DE REFORMAS DE 1847.

La anexión de Texas a los Estados Unidos ya era un hecho irreversible, al mismo tiempo que se incrementaba el temor por una invasión del vecino país del norte, hecho que se materializó en 1846, pues el gobierno estadounidense comenzó a invadir la República Mexicana, iniciándose en consecuencia las hostilidades y el conflicto con los Estados Unidos de América que llegó a su fin a través de la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848. En este escenario, el 4 de agosto de 1846 el comandante General Mariano Salas se pronunció en la ciudadela convocando a un congreso compuesto de representantes nombrados según las leyes electorales de 1824, al que concurrieron personajes de la talla de Mariano Otero, Manuel Crescencio Rejón, Valentín Gómez Farias y Benito Juárez por citar algunos.⁴⁵

⁴⁴ Rabasa, O. Op. Cit. p. 46.

⁴⁵ Idem, pp. 48 y 49.

Mariano Otero difirió del dictamen elaborado por la Comisión legislativa de la cual formaba parte, pues comenzó a observar que la Constitución Federal debía arreglar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, mostrándose convencido de que ésta tenía que ser la primera de las reformas a la Constitución de 1824. Además de que no le parecía conveniente el copiar las instituciones del sistema norteamericano, como lo había hecho la citada Constitución de 1824, en el sentido de dejar ese arreglo a cada uno de los estados, y el análisis de la constitucionalidad de las leyes a los jueces comunes por parecerle peligroso y poco consecuente, debido a que en tal forma se delegaría por parte del poder federal una cuestión esencial a otros poderes extraños, opinando que la federación no es una simple sociedad de sociedades, sino un admirable mecanismo político en que los ciudadanos de la federación forman una sociedad perfecta y pueden accionar sobre el gobierno y éste sobre el primero, en todo lo relativo a la Unión, sin ninguna intervención de los estados federados. Es bajo estos principios que propone que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inmovilidad.

Mariano Otero, al proponer el Control Constitucional por medio de la “*Acción de Amparo*”, se preocupa en anular, en caso de ser procedente la queja, los actos concretos de una autoridad que desconozca o inclusive viole los derechos individuales, pero en lo que toca a las leyes, aclara que al amparar los tribunales de la federación, la protección que otorgue es para el “caso particular” sobre el cual verse el proceso, pero sin que ello se entienda que sus efectos son “*erga omnes*” para lo cual se ordena que no se haga ninguna declaración general.

De esta manera propone y logra que sea aceptada la inserción de la figura de la “*Acción de Amparo*” ya elaborada por Manuel Crescencio Rejón en Yucatán e incorporada a la Constitución de ese estado en 1841, para quedar consagrada en el numeral 25 del Acta de Reformas de 1847, cuyos artículos más relevantes respecto al federalismo, la división de poderes y control de la constitucionalidad son los siguientes:

Artículo 5.- Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

Artículo 12.- Corresponde exclusivamente a la cámara de diputados erigirse en gran jurado para declarar a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes conceden este fuero.

Artículo 15.- Se derogan los artículos de la Constitución que establecen el cargo de vicepresidente de la República, y la falta temporal del presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso en que faltaran ambos funcionarios.

Artículo 20.- Sobre los objetos cometidos al poder la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervención en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece.

Artículo 21.- Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

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

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas.

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

Artículo 25.- Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le concede esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Artículo 29.- En ningún caso se podrán alterar los principios que establecen la independencia de la nación, su forma de gobierno republicano representativo popular federal, y la división tanto de los poderes generales, como de los Estados.⁴⁶

De las transcripciones se puede concluir que en este ordenamiento por una lado en su artículo 25 se establece la procedencia del juicio de amparo

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Trigesimo Octava Edición, Editorial Porrúa, México, 2006, p. 123.

en contra de actos o leyes que afecten los derechos fundamentales de los gobernados, en donde sus resoluciones únicamente tendrán repercusiones entre las partes, es decir, sin que éste medio de impugnación trascienda con efectos “*erga omnes*”. Sin embargo, como se observa en los artículos 22, 23 y 24, se establece un medio de impugnación en contra de las leyes que tendrá que ser resuelta por las legislaturas de los estados.

1.7 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1857.

Dentro del Plan de Ayutla proclamado el 1 de marzo de 1854, se cesó del ejercicio del poder público a Antonio López de Santa Anna, y se convocó a elegir un presidente interino de la República Mexicana por representantes de cada estado y territorio, por lo que se emplazó a un congreso extraordinario con el fin de constituir a la Nación bajo la forma de “República Representativa Popular”. A los pocos días, el 11 de marzo de 1854, el Plan de Ayutla fue reformado en Acapulco en donde se estableció que el presidente interino debía ser electo por representantes no de los estados como la redacción inicial, sino de departamentos, lo que dejaba en claro nuevamente la tendencia centralista que iluminaba a los pensadores de la época, siendo electo en la ciudad de Cuernavaca por la Junta de representantes a Juan Álvarez el 1º de octubre de 1855, quien debido a su mal estado de salud persuadió a Comonfort a que ocupara la presidencia interina ante la desconfianza y descontento de los demás miembros de la Junta de representantes.⁴⁷

Ante las circunstancias de la época, se decretó por el gobierno general el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana el 15 de mayo de 1856, el cual constaba de 125 artículos presentados en nueve secciones y cuya finalidad era regir de manera provisional el funcionamiento de la República durante el tiempo en que tardara en aprobarse la nueva Constitución cuyo constituyente había iniciado sesiones el 14 de febrero de 1856.⁴⁸

El estatuto provisional fue tomado en general de la Constitución de 1824 y de las Bases Orgánicas de 1843, presentando algunas innovaciones, sobre todo, en materia de garantías individuales, libertad, seguridad e igualdad, pero sin determinar el tipo de gobierno que debía prevalecer en la

⁴⁷ Rabasa, O. Op. Cit. pp. 57-59

⁴⁸ Arnais, Amigo, *Historia Constitucional de México*, p. 93.

República, por lo que se encontraba la incertidumbre e indecisión sobre el régimen de gobierno que se adoptaría entre el federalismo y el centralismo.⁴⁹

La convocatoria para el congreso extraordinario que había de redactar la Constitución de 1857, fue expedida por el presidente Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, y finalmente el 18 de febrero de 1856, fue la apertura de las sesiones del Congreso Constituyente, bajo la presidencia de Ponciano Arriaga y que terminara sus trabajos el 17 de febrero de 1857.⁵⁰

Dentro de los temas más importantes que tenía que abordar la comisión se encontraba sin duda, el de la clase de organización política y de gobierno que debía de adoptar la República Mexicana, tema que fue de los primeros en discutirse dentro de los trabajos, adoptando al federalismo como forma de estado al aprobar por unanimidad el contenido del artículo 40 que establecía la citada fórmula federalista, lo que restauró la alegría de la gente y regresaba a la legislación fundamental los aciertos del constituyente de 1824, con lo que se descalificaba y enterraba de manera contundente y definitiva al centralismo que tantas crisis y desgracias había traído para la Nación.⁵¹

La Constitución fue aprobada el 5 de febrero de 1857, constó de 128 artículos divididos en ocho títulos y un transitorio, el esquema de la Constitución comprendía todos los elementos del constitucionalismo liberal avanzado del siglo XIX, razón por la que ha sido considerada como conciliadora, breve, coherente y sobre todo, como progresista en su época. Dentro de las regulaciones más importantes de la Constitución de 1857, se encuentran las que fueron copiadas de la Constitución de 1824, entre las que sobresalen las siguientes: se aceptó unánimemente al federalismo como forma de gobierno; se suprimió el hecho de que la Nación profesara perpetuamente la religión católica; se establecieron de manera puntualizada los derechos del hombre en 29 artículos; la libertad fue extendida a la enseñanza, trabajo, expresión de ideas, imprenta, petición, asociación y tránsito; el artículo 14 prohibió la retroactividad de las leyes, prescribiendo que los juicios y las sentencias tuvieran fundamento en las leyes previas y dictadas por autoridad competente; el proceso criminal fue dotado de nuevas garantías constitucionales; la soberanía se hizo residir esencial y originalmente en el pueblo, retomando las ideas de Morelos en la Constitución de Apatzingan en su artículo 5º; también se estableció en su artículo 51 que el Poder Legislativo

⁴⁹ De la Hidalga Op. Cit. p. 120

⁵⁰ Rabasa, O. Op. Cit. p. 57

⁵¹ Idem, pp. 60- 64

sería unicameral; se estableció como un medio de control de la constitucionalidad al Juicio de Amparo en los artículos 101 y 102 desapareciendo un absurdo medio de control político para ser remplazado íntegramente al judicial a cuyo conocimiento quedaron sometidas las violaciones de garantías individuales y las invasiones de la esfera federal, lo que constituye un antecedente de la controversia constitucional. Finalmente, en los artículos del 103 al 108 se estableció lo que constituye en antecedente directo a la figura del juicio político y declaración de procedencia que tenemos actualmente en nuestro marco legal.⁵²

Ante un panorama social lleno de enfrentamientos e incertidumbre, el 5 de febrero de 1857 la Constitución fue jurada y firmada por los diputados del Constituyente, ese mismo día prestando juramento de guardarla y hacerla guardar el presidente interino Ignacio Comonfort, quien la publicó el 12 de febrero de ese mismo año.⁵³

A continuación se transcriben los artículos más relevantes de esta Constitución, para efectos del presente trabajo:

Artículo 1.- El pueblo mexicano 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.

Artículo 2.- En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional, recobran, por ese solo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes.

Artículo 4.- Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda los de la sociedad.

Artículo 8.- Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario.

Artículo 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte,

⁵² Idem, p. 73.

⁵³ Idem, p. 74.

salvoconducto u otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho no perjudica las legítimas facultades de la autoridad judicial o administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil

Artículo 13.- En la República Mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar emolumentos que no sean compensación de un servicio público, y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra solamente para los delitos y faltas que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La ley fijará con toda claridad los casos de esta excepción.

Artículo 14.- No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley.

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito infraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

Artículo 17.- Nadie puede ser preso por deudas de un carácter puramente civil. Nadie puede ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán siempre expeditos para administrar justicia. Esta será gratuita, quedando en consecuencia abolidas las costas judiciales.

Artículo 22.- Quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales.

Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40.- 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.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

Artículo 50.- El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.

Artículo 51.- Se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará congreso de la Unión.

Artículo 75.- Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará «Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.»

Artículo 90.- Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de circuito.

Artículo 97.- Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II. De las que versen sobre derecho marítimo.

III. De aquellas en que la federación fuere parte.

IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.

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

VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

Artículo 98.- Corresponde a la suprema corte de justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

Artículo 99.- Corresponde también a la suprema corte de justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.

Artículo 100.- En los demás casos comprendidos en el Artículo 97, la suprema corte de justicia será tribunal de apelación, o bien de última instancia, conforme a la graduación que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de circuito y de distrito.

Artículo 101.- Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

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

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

Artículo 102.- Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Artículo 103.- Los diputados al congreso de la Unión, los individuos de la suprema corte de justicia y los secretarios del despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

Artículo 104.- Si el delito fuere común, el congreso, erigido en gran jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105.- De los delitos oficiales conocerán: el congreso como jurado de acusación, y la suprema corte de justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la suprema corte de justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Artículo 106.- Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

Artículo 107.- La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

1.8 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1917.

Sin duda la Constitución de 1857 ha sido considerada de los mejores trabajos realizados por el Constituyente, sin embargo, desde su nacimiento predominó en el país una vida dividida e incierta, lo que dio lugar a varias reformas legales que principalmente se dieron en la época porfiriana para fortalecer y mantener la autocracia que mantendrían a la Constitución vigente hasta la aprobación el 5 de febrero de 1917 de la Constitución que actualmente rige el sistema legal mexicano.⁵⁴

⁵⁴ Tena Ramírez, Op Cit. p. 804.

La Constitución de 1857 a pesar de sus grandes elaboradores y de su excelsa congruencia, cedió su vigencia y observancia a la dictadura de Porfirio Díaz.⁵⁵ Así, el 5 de octubre de 1910, ante las reelecciones de Porfirio Díaz, Francisco I. Madero expidió el Plan de San Luís Potosí, mediante el cual declaraba nulas las elecciones presidenciales, desconociendo el gobierno del General Porfirio Díaz, asumiendo la presidencia provisionalmente y convocando al pueblo para que a partir de las seis de la tarde del 20 de noviembre de ese mismo año, tomaran las armas para destronar a los gobernantes que se encontraban en el poder, lo que llevó a que el pueblo de México por alcanzar los fines de una justicia social, empuñara las armas en contra de la dictadura porfiriana, iniciándose la revolución que fue considerada como la primer revolución social del siglo XX. Por su parte, en el sur de la Nación, surgió el descontento del pueblo con Emiliano Zapata a la cabeza del movimiento, quien a merced del Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, desconoce a Madero, éste último ordenamiento es considerado como un importante precedente de la Constitución de 1917, principalmente siendo antecedente directo del artículo 27 de la actual Carta Magna y de los logros de la reforma agraria.⁵⁶

El Constituyente de Querétaro realizó sus trabajos teniendo muchos antecedentes, iniciándose con el Plan de San Luís de 5 de octubre de 1910, que denuncia la falta de libertad y democracia en el país, rechaza el gobierno de Porfirio Díaz y a los gobernantes que lo suscribieron, en dicho Plan, se nombra como presidente interino a Francisco I. Madero y se convoca al levantamiento en armas en contra de Porfirio Díaz. El Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, firmado por Emiliano Zapata, desconoce a Francisco I. Madero como presidente, defiende la reforma agraria, el reparto de tierras y la explotación de los fundíos. El Pacto de Empacadora de 1912, fue el menos importante de los antecedentes, pues fue únicamente de protocolo del cual se aprovechó Victoriano Huerta para subir al poder. El Plan de Guadalupe de 27 de marzo de 1913, signado por Venustiano Carranza, desconoce al General Victoriano Huerta ante la indignación del pueblo por los asesinatos de Francisco I. Madero y Pino Suárez, y se auto designa jefe de las fuerzas armadas.⁵⁷

⁵⁵ De la Hidalga, Op. Cit. p. 132.

⁵⁶ Rabasa, O. Op. Cit. pp. 80-81.

⁵⁷ Arnais, Amigo, *Historia Constitucional de México*. Op. Cit. p. 152.

En este contexto, el proyecto de la Constitución de 1917, fue redactado por José Manuel Rojas, modificado por el Constituyente introduciendo el término de garantías individuales; declaró la educación laica y gratuita; para evitar la vicepresidencia introdujo la figura del presidente interino o sustituto.⁵⁸

A esta Constitución Carranza le daba el nombre de “Proyecto de reformas a la Constitución de 1857”, mismo que meses antes había presentado a la Asamblea para su aprobación. Sin embargo, dicho proyecto sufrió un sin número de modificaciones, de tal manera que la Constitución del 5 de febrero de 1917, no fue una reforma a la de 1857, sino una nueva Ley Suprema que, si bien es cierto, heredaría diversas figuras de su antecesora como forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales, tenía mucha influencia liberalista de esos tiempos, lo que la convertiría en una de las más avanzadas del momento.⁵⁹

La Constitución de 1917, como ya lo hemos referido, fue firmada el 5 de febrero de ese año, misma que consta de 136 artículos y 16 transitorios, cuyos artículos más importantes para efecto del presente trabajo son sin duda el artículo 49, que declara que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. Igualmente, es relevante el artículo 40, que establece como forma de gobierno la República Representativa Democrática Federal. También son de resaltar los artículos 50 al 79 que recogen las facultades y atribuciones del Poder Legislativo de ambas Cámaras; Los artículos 80 al 93 que establecen las atribuciones y deberes del presidente de la República, y del artículo 94 al 107, en que se mencionan las atribuciones del Poder Judicial, quedando en este apartado establecido en su artículo 103 y 107, como en nuestros días, el fundamento constitucional del Juicio de Amparo.⁶⁰

A continuación se transcriben los artículos más relevantes de este ordenamiento legal:

⁵⁸ Idem, p. 153.

⁵⁹ Rabasa, O. Op. Cit. p. 80.

⁶⁰ Arnais, Amigo, *Historia Constitucional de México*. Op. Cit. p. 166-169.

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libre y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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:

Artículo 49. El supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarios al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 20, en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarios para legislar.

Artículo 50. El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación e los juicios políticos que contra éstos se instauren.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado; La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

Erigirse un Jurado de sentencia para conocer un juicio político de las altas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho en los términos de artículo 110 de esta Constitución.

Artículo 80. De deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la suprema Corte de Justicia de la Nación, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división de circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o lo que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que 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 interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haga sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino.

Artículo 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.*

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

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

- 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 podrán 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 del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados pro el Estado Mexicano;*
- 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 República, 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 dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo el Estado que les otorgó el registro.*

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

Las leyes electorales federal 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 sólo 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 República, podrá conocer los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte de 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 este artículo no tendrá 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 no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que se 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 aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.⁶¹

Como se observa del último de los preceptos legales transcritos, en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, perteneciente al apartado que versa sobre las facultades y atribuciones del Poder Judicial de la Federación, se establece la figura de la controversia constitucional facultando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de ella en los términos que se observa.

La Constitución de 1917 es rígida, republicana, presidencial, federal, pluripartidista y nominal. Esta Constitución contiene 136 artículos, y como la mayoría de las constituciones consta de una parte dogmática y otra orgánica: la dogmática establece la declaración de garantías individuales y comprende los primeros 28 artículos; en tanto que la parte orgánica comprende los tres poderes de la Unión, atribuciones de los órganos de gobierno y distribución de competencias entre los órdenes o esferas de gobierno.

⁶¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, 2007.

CAPITULO 2. EL FEDERALISMO Y LA DIVISIÓN DE PODERES.

2.1 EL FEDERALISMO.

Dentro del estudio de la controversia constitucional, es indispensable, aunque sea en forma somera, exponer algunos de los principales rasgos tanto del federalismo, como de la división de poderes; ya que estas dos instituciones son consideradas pilares estructurales de la Carta Magna y materia de resguardo de este medio de control de la constitucionalidad.

Como consecuencia de la organización social, las comunidades humanas a través de la historia tuvieron la necesidad de establecer formas políticas de Estado y de gobierno, para garantizar su autodefensa y bienestar, formas de organización a las que se les asignaron diferentes denominaciones: regnum, imperium, clan, tribu, fratría, polis, cívitas, estado, etc. Así, en la medida en que una sociedad se va desarrollando social y culturalmente, en esa medida, las formas políticas de Estado y de gobierno han evolucionado para fortalecer su poder de dominación.⁶² Dentro de algunos significados de la palabra Estado podemos señalar los siguientes:

- Kelsen. *“El Estado es una ordenación de la conducta humana, es decir, una asociación o unión del hombre cuya conducta debe hallarse ordenada de acuerdo con normas no naturales, indicadoras de lo que debe ser, no de lo que es”*.
- Barthelemy. *“El Estado es una sociedad organizada sometida a una autoridad política y ligada a un territorio determinado”*.
- Groppali. *“El Estado es una persona jurídica que ésta constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común”*.
- Bullrich. *“El Estado es la nación considerada bajo el punto de vista de su organización política”*.
- Jellinek. *“El Estado es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”*.⁶³

⁶² Serra Rojas Andrés, *Ciencia Política*. Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1975, p. 194.

- Serra Rojas, *“El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, es un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población-elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, dotada de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo”*.⁶⁴

Finalmente, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación el Estado se define como: *“el ente político integrado por un conjunto jurídicamente ordenado de personas, asentado en un territorio políticamente dividido y sometido a un poder soberano depositado en tres órganos, cuyas atribuciones se fundamentan en una constitución.”*⁶⁵

En este sentido, de acuerdo con la teoría tradicional de Jellinek, el Estado se compone de tres elementos a saber: a) el territorio; b) la población; y c) el poder o gobierno del Estado.

- Territorio:** Es una limitación regional del planeta en el cual se asienta en forma permanente y sedentaria los grupos humanos del Estado.
- Población:** Es una asociación de grupos humanos unidos por la fuerza de la sociabilidad, los grupos se encuentran ligados por la convivencia, por lazos de solidaridad y confianza que al alcanzar sus formas superiores de desarrollo forman la Nación.
- Poder o gobierno:** Lo constituye el grupo político supremo, dominante y coactivo denominado poder o autoridad del Estado, la sociedad debe estar organizada de manera civilizada y soberana. El poder del Estado ha sido creado por la misma sociedad como una necesidad imprescindible en las relaciones humanas. Sin este elemento del Estado la vida social sería caótica e intolerante, ya que el hombre es rebelde por naturaleza y debe ser encausado a veces coactivamente a la vida social y armónica.⁶⁶

La forma de Estado se refiere a la estructura de su organización territorial y política; es la consideración total y unitaria del conjunto de las instituciones políticas del Estado; cuando nos referimos a las formas de Estado

⁶³ Idem, p. 200.

⁶⁴ Idem, p. 205.

⁶⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *“El Federalismo”*, Serie Grandes temas del Constitucionalismo mexicano. México, 2005, p. 35.

⁶⁶ Serra Rojas, Op. Cit. pp. 243-303.

nos estamos refiriendo al Estado visto como un todo con sus diversos elementos que lo componen. Atendiendo a su estructura las formas de Estado se pueden clasificar substancialmente en dos grandes grupos a saber: 1.- El Estado simple y; 2.- El Estado compuesto; ésta clasificación atiende a la existencia de uno o varios poderes que ejercen jurisdicción en el territorio del Estado.

Dentro del primero de los mencionados, es un solo poder central quien ejerce total y directamente la soberanía, es una soberanía genérica de proyección general sin la intromisión de otros estados o poderes extraños que limiten la actuación interna o externa del Estado central, posee unidad política, administrativa y constitucional, es un poder homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones no son autónomas ni tienen un gobierno propio.⁶⁷ Mientras que el Estado compuesto, es aquel que está formado por otros estados, esto es, que comprende dentro de sus elementos constitutivos, estados menores, siendo un Estado de estados. En el Estado unitario, el poder Legislativo, Judicial y Administrativo pertenecen a un solo titular representado por el Estado mismo; mientras en el Estado compuesto o complejo, el poder en su triple manifestación compete en el ámbito del mismo Estado a varios estados llamados federados, que son los componentes del Estado Federal; en ésta manifestación del Estado, existe una coexistencia de poderes entre el federal y los estatales o locales.⁶⁸

En este sentido, debemos diferenciar entre un estado federal y un estado central, ya que tienen diversas similitudes, como por ejemplo, ambos tienen una Constitución que rige en todo su territorio, pero dentro del Estado Federal existen dos órdenes jurídicos dentro el mismo territorio, uno se encuentra supeditado al otro, en donde los estados que lo conforman al unirse y dar parte a un nuevo ente jurídico, ceden parte de su soberanía a un superior jerárquico, con la peculiaridad de que en lo que respecta a su esfera jurídica interior seguirán contando con su libertad y autonomía para continuar dictando sus leyes locales, conservando su personalidad jurídica, desde luego, sin contravenir las disposiciones de la Constitución Federal de la República como se analizará más adelante en el tema de la Supremacía Constitucional.

Otra diferencia entre estados centralistas y estados federales, consiste en que, dentro de un gobierno central, el poder se concentra exclusivamente en el centro y para su ejercicio se crean departamentos a lo

⁶⁷ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit. p. 120.

⁶⁸ Serra Rojas Andrés, *Ciencia Política*. Op. Cit. pp. 488 y 489.

largo del territorio, departamentos completamente dependientes en todo aspecto del gobierno central. Al contrario del gobierno federal, en el que los estados parte delegan algunas de sus atribuciones a la federación, reservándose las de dictar sus leyes locales y dispongan de su presupuesto, siempre y cuando, como se ha mencionado, no contravengan las disposiciones de la Constitución Federal.

Como otra modalidad de organización política podemos encontrar a la “Confederación de Estados”, que es la unión que se conforma de varios estados que han tomado la determinación de formar de modo permanente y orgánico una alianza, pero sin que represente que desaparezcan sus miembros como estados soberanos, ni forman parte de una entidad superior a ellos, sino que únicamente delegan ciertas y limitadas facultades a la Confederación. En la Confederación de Estados sus miembros mantienen su soberanía interna y externa; es creada por un convenio, contrato o pacto político libremente concertado por entidades soberanas o cuasi soberanas.⁶⁹ En esta forma de organización no existe un territorio determinado para los agrupados, sino territorios propios de los estados que la conforman, no hay población ni ciudadanos, sino los de cada estado participante, y tampoco existe gobierno, sino normas generales elaboradas por los mismos estados y cuya consecuencia máxima para los incumplidores es la exclusión del grupo.

En la Confederación, los estados parte conservan esa calidad de “Soberanos”, en tanto que no ceden, ni transmiten su soberanía al nuevo ente que han formado, lo que significa que no forman una unidad nueva soberana distinta a sus partes y superior a ellas. Es decir, los estados miembro mantienen su misma identidad, tienen una igual condición jurídico-política y el mismo atributo de soberanía que tenían antes de conformarla.⁷⁰

El federalismo es considerado como un fenómeno político surgido en el siglo XVIII, en las antiguas trece colonias británicas del Atlántico americano, colonias que tuvieron la suficiente libertad para manejarse de modo independiente aunque estaban bajo el yugo inglés, motivo por el cual, con posterioridad a su emancipación, primeramente se adhirieron en una confederación de estados autónomos para fortalecer su alianza a fin de formar un frente común en contra de Inglaterra, unión que posteriormente se

⁶⁹ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit. p. 121.

⁷⁰ Covian Andrade Miguel, *Teoría Constitucional*, Volumen Primero, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 2004, p. 367.

transformara en una federación de estados formando los Estados Unidos de Norteamérica.⁷¹

Dentro de nuestro país, de forma paralela a la que se impulsaba al federalismo en la unión americana, también existían destellos de esta forma de organización desde las primeras manifestaciones de ordenamientos escritos, ejemplo de lo anterior lo constituyen los “Elementos Constitucionales” de López, los “Sentimientos de la Nación” de José María y Morelos y la “Constitución de Cádiz. Sin embargo, es hasta la Constitución de 1824 en donde se adopta formalmente esa forma de organización.

En efecto, históricamente se reconoce que la formación del primer estado federal acontece después de la lucha de independencia de las trece colonias inglesas en América, en donde con posterioridad a la *Declaración Formal de Independencia*, se vieron atraídas por la idea de constituirse en estados independientes, siguiendo substancialmente con el sistema inglés, que por sí solo, les daba autonomía. Esta forma de organización primeramente fue aprobada por la *Convención Federal de Filadelfia*; y más tarde ratificada en la *Constitución de los Estados Unidos de Filadelfia*; para finalmente ser confirmada en la *Constitución de los Estados Unidos de Norte América* en 1787; en la cuál los estados libres y soberanos convienen por su propia voluntad aliarse en una federación, sin perder autonomía en su régimen interior.⁷²

La experiencia colonial, las practicas de Inglaterra, y sobre todo, la doctrina de Montesquieu sirvieron de guías a Thomas Jefferson y James Wilson para llegar a las determinación de que: “...*Todos los distintos miembros del imperio británico son Estados diferentes, independientes unos de otros, pero relacionados entre sí por la misma soberanía dimanante de la Corona Inglesa...*”, elementos que a su vez establecieron las bases de las asambleas constituyentes de Norteamérica para establecer al federalismo como forma de Estado.⁷³

Desde la instauración del federalismo, los Estados Unidos de Norteamérica se preocupó por controlar el poder del gobierno nacional, de ahí que le diera al gobierno una relación exhaustiva de facultades para su efectivo

⁷¹ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit. p. 123.

⁷² Montero Zendejas Daniel, *Derecho Constitucional Comparado*, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 323.

⁷³ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit. p. 112 y 113.

funcionamiento, sin que pudieran atribuirse otras que no le estuvieran expresamente conferidas. La Constitución dio a la esfera federal los poderes para su actuación, y en cuanto a los estados parte, no los convirtió en entes subordinados, sino soberanos en su esfera de acción. Esto es, que cada estado tiene completo control sobre su sistema de gobierno interno, retiene los poderes no delegados al gobierno federal, las facultades no concedidas a la Unión por la Constitución ni prohibidos a los estados parte.⁷⁴

El vocablo “*Federación*” proviene del latín “*foederatiōn*”, cuya raíz es “*foederis*” o “*del pacto*” o “*federar*” que significa elaborar un pacto, en la especie, entre estados. Por ello, “*Federación*” no es otra cosa que el *pacto de Unión* de estados que conforman el Estado federal.⁷⁵

Un Estado federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una federación o de un Estado federal debe desarrollarse básicamente en tres etapas sucesivas: la independencia previa de los estados que se unen; la alianza que conciertan entre sí y; la creación de una nueva entidad distinta y coexistente derivada de dicha alianza. Lo que en otras palabras significa que la independencia previa de los estados soberanos, la unión formada por ellos y; el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos, constituyen los tres compuestos lógico-jurídicos de la creación de un Estado federal.⁷⁶

El pacto federal que crea una federación de estados tiene como finalidad una ordenación permanente, no una regulación pasajera. El pacto federal es un pacto constitucional, su acuerdo es un acto de Poder Constituyente, su contenido es al mismo tiempo, contenido de la Constitución Federal y un elemento de la Constitución de cada uno de los estados parte. La federación hacia el exterior protege a sus miembros contra el peligro de guerra y contra todo ataque, mientras en su interior, la federación significa permanentemente pacificación; es obligación de los estados miembro tramitar todos y cada uno de los litigios entre estados sólo en las vías de derecho en que la Constitución federal se encuentren ordenados o permitidos.⁷⁷

⁷⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*El Federalismo*”, Op. Cit. p. 45.

⁷⁵ Diccionario de la Real Academia Española, Editorial Trillas.

⁷⁶ Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa. México, 1998, p. 575.

Al respecto, Montesquieu considera que la República federal resulta de un pacto llevado a cabo entre distintos cuerpos políticos, en los siguientes términos:

*“Esta forma de gobierno es una convención por la cuál varios cuerpos políticos consienten en convertirse en ciudadanos de un Estado más grande que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que forman una nueva que puede crecer mediante nuevos asociados, hasta que su poder sea suficiente, para la seguridad de sus miembros.”*⁷⁸

En cuanto a la naturaleza jurídica de la federación; se establece que dentro de un régimen estatal federal existen dos soberanías: la de las entidades federativas y la del Estado federal, propiamente dicho. Esta tesis se llama de la “*co-soberanía*” y fue expuesta por Calhoun y Seydel. En dicha tesis se afirma que los estados al unirse en una federación crean una entidad distinta de ellos, con personalidad jurídico-política propia, dotada de órganos de gobierno, cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuáles hayan renunciado a ejercerla, para depositar el poder soberano cedido en un nuevo Estado.⁷⁹

Esta doctrina de la “*co-soberanía*” apunta a dos fenómenos jurídico-políticos en la formación federal:

- La creación por voluntad de las entidades que se unen, de un nuevo Estado federal; y
- La adquisición de determinadas materias sobre las que deba despegar su poder de imperio.

En esta teoría, la soberanía del Estado federal se forma por la recepción de las soberanías fraccionadas de las entidades que decidieron constituirlo, reservándose su respectiva soberanía en las materias que los estados miembros lo determinen, conservando su autonomía para regirse localmente, pero dentro de la comunidad y derecho internacional ya no podrán actuar como entidades independientes, sino que únicamente por medio de la federación, en virtud de que la Constitución general de los estados federales prohíbe el accionar de sus partes individualmente, estableciendo que su

⁷⁷ Montero Zendejas, Op. Cit. p. 324.

⁷⁸ Montesquieu, en Montero Zendejas, OP. Cit. p. 324.

⁷⁹ Montero Zendejas Daniel, Op. Cit. p. 325.

actuación será a través de la Nación que ellos mismos decidieron formar en el pacto federal.⁸⁰

De lo anterior se desprende que para conformar un Estado federal, primordialmente es necesario que las partes que intervengan en el acuerdo sean libres, soberanas y que se encuentren desligadas de un poder superior que las integre, ya que precisamente, se unirán formando una nueva persona moral, superior a todos los estados integrantes, sometiéndolos a sus decisiones generales las cuales deberán ser tomadas en beneficio de la colectividad.⁸¹

Cualquiera que sea el origen histórico de una federación, ya sea surgido de un pacto de estados soberanos preexistentes, o bien, por la adopción de la forma de Estado federal por un Estado que antes estaba bajo un régimen central, de cualquier modo, corresponde únicamente a la Constitución federal establecer el reparto de jurisdicciones. Cuestión que debe realizarse buscando otorgar al gobierno federal todas las facultades internacionales y aquellas en las que las determinaciones repercutan en la totalidad del territorio federal, dejando a los federados las atribuciones que tengan que ver con sus habitantes y territorio en concreto.

Dentro del federalismo interactúan dos esferas jurídicas de competencia, la federal y la local; jurisdicciones que tienen la obligación de ajustarse y complementarse mutuamente, limitándose una a otra en el ejercicio de sus funciones, jurisdicción, facultades y poderes propios; delimitaciones que se encuentran consagradas en la Constitución federal, estableciendo las facultades que a cada quien le corresponden. De esta forma, las entidades federativas sin lugar a dudas tienen que intervenir en los mecanismos de reformas institucionales, ya que las reformas o transformaciones que sufra la federación, afectaran o beneficiaran por igual a la totalidad de las entidades federativas que la conforman.

Ulises Schmill, señala que en el Estado federal encontramos tres ordenes normativos diferentes a saber: el orden constitucional o supremo, que no puede ser contravenido por ningún acto o disposición secundaria; el orden federal, que es un conjunto normativo que tiene jurisdicción sobre todo el territorio de la Nación y es secundario del orden constitucional y; los ordenes locales o de los estados locales o miembros que son diversos ordenes

⁸⁰ Idem, p. 326.

⁸¹ Idem, p. 326.

normativos que son aplicables sobre las partes del territorio federal.⁸² Al respecto el Maestro Ramírez Fonseca nos señala:

“...por virtud del pacto federal nace un nuevo Estado distinto de las entidades que lo forman y con autoridades comunes, que tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional y sobre todos sus habitantes.”⁸³

Una de las características más importantes del federalismo es la facultad que tienen las entidades federativas de otorgarse, reformar y modificar su propia Constitución, siempre y cuando no contravenga el texto de la Constitución federal; atribución a la doctrina suele darle el nombre de “autonomía” que es la competencia de que gozan los estados miembros para darse sus propias normas. Es en este punto en que se debe reflexionar sobre las corrientes doctrinarias que consideran que sí es correcto o no que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señale que la federación esta integrada por “Estados libres y soberanos”, o bien tendrá que haberse establecido que la federación se integra por entidades federativas autónomas. En lo personal considero que el segundo de las denominaciones es más adecuado para describir el tipo de gobierno que tienen las fracciones que integran la República Mexicana, pues una de las características de los estados soberanos es que no están subordinadas a ningún orden jurídico superior jerárquico, ni tampoco están sujetos a otro poder político superior a ellos.

Asimismo, considero que resulta inadecuado que la Constitución federal establezca que los estados parte son soberanos en todo lo que toca a su régimen interno, pero sometidas a la Constitución federal, esto debido a que si una entidad está subordinada a un régimen federal y a un ordenamiento legal federal, simplemente no es soberana, porque su actuar no reúne los extremos de un ente soberano. En esa virtud, se puede concluir que el único estado soberano es el Estado federal, que es supremo, que únicamente está regulado por la misma Constitución Federal que le dio origen, conformado por entidades federativas dotadas de un atributo antológicamente distinto a la soberanía denominado autonomía, por lo que estamos ante un pequeño conflicto de conceptos abstractos y sobre todo de problemas terminológicos que, si bien es cierto no ha desembocado en un problema de interpretación de jurisdicciones entre locales y federal y la constitucional debido a que cada una de las entidades federativas del Estado federal mexicano se han comportado

⁸² José Ramón Cossío, “*La defensa de la Constitución*”, Editorial Doctrina Jurídica Contemporánea, Segunda Edición, México 2003, p 23.

⁸³ Ramírez Fonseca, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México 1967. p. 190.

como les corresponde, sí denota una deficiente terminología del Constituyente de 1917, que en ese tópico realizaron una copia de la Constitución estadounidense, sin dejar de observar que una Constitución federal no puede crear estados que anteriormente a la unión no tenían el carácter de estados, pero sí puede dotar de una división a su territorio en donde cada porción esté dotada de autonomía, convirtiéndolas en entidades federativas.

Dentro del federalismo resaltan dos principios esenciales que garantizan su vigencia y existencia plena: *autonomía*, que es la facultad que debe preservarse como principio constitucional de los estados miembros, en tanto generadores de una voluntad condensada y general; y *descentralización política*, que supone un régimen especial de los poderes locales frente a los federales, con delimitaciones precisas consagradas en la Constitución Federal.

La autonomía es solamente una forma de actuar, con base en la cual una entidad u órgano constituido se regula, realiza determinados actos y ejerce cierto número de facultades, sin la intervención de ningún otro centro de poder del que dependa su funcionamiento. La autonomía es siempre limitada, independientemente de su ámbito de competencia, porque en todos los casos la autonomía es una forma de actuar no sujeta a otros límites más que a la dimensión de su esfera competencial que la sustenta materialmente y a las condiciones legales para ejercerla. Es por ello, que resulta imprescindible que para efecto de que se logre un efectivo federalismo la autonomía de las partes sea eficiente y real, ya que el abuso del poder de los encargados del Ejecutivo Federal, limita la autonomía de las entidades federativas, es decir, a mayor presidencialismo, menor autonomía de los estados.⁸⁴

La descentralización política, constituye un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado federal, en donde se producen simultáneamente relaciones centralizadas y descentralizadas. Conjugar estas relaciones no tiende a un equilibrio puro o abstracto de poder, sino a una configuración balanceada y correlacionada de poderes, que garanticen la diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado. La descentralización contribuye a la administración territorial sin menoscabar la unidad del Estado, mediante pesos y contrapesos que evitan la centralización innecesaria del poder con entes que tengan personalidad y autonomía propia para ejercer sus funciones competenciales. La relación entre la federación y las entidades federativas en cuanto a la descentralización de sus atribuciones y

⁸⁴ Covian Andrade Miguel, *Teoría Constitucional*, Op. Cit. pp. 377 y 378.

limitaciones establecidas en la Carta Magna, consiste en que no debe haber subordinación, sino coordinación, de ahí que una ley federal no prevalezca sobre la local, sino que se aplique la expedida por la autoridad competente.⁸⁵

Actualmente el federalismo se plantea como un desafío de proporciones mayoritarias para el mundo, ya que se trata de avanzar hacia una renovación que se traduzca en el pleno ejercicio de la soberanía. Un federalismo que fortalezca el ejercicio republicano de las facultades de cada gobierno, tanto local, como federal, y devuelva la confianza de la comunidad en sus instituciones y autoridades; un federalismo que se sustente en una nueva distribución de recursos, responsabilidades, atribuciones y capacidad real de decisión. El nuevo federalismo debe ser el vínculo entre nuestra identidad histórica como República libre, representativa y democrática, compuesta por estados verdaderamente autónomos y nuestro porvenir como Nación integrada por el desarrollo de los estados.⁸⁶

En nuestro país, la manera en que se adoptó al federalismo como forma de organización fue muy especial, debido a que desde un principio los estados parte nunca estuvieron separados y nunca fueron soberanos ni autónomos antes de que se rigieran por esta forma de Estado, sino que como es conocido, éstos en su conjunto estaban sometidos a la Corona Española, motivo por el cuál, se considera que nunca existieron como colonias o estados independientes y soberanas, por lo que con el federalismo únicamente formalizaron su independencia y su unión ya existente.

2.2 EL FEDERALISMO EN MÉXICO.

Al consumarse la independencia de la Nueva España en 1821, no eran varios estados los que surgían a la vida independiente, sino un sólo Estado unitario que correspondía al antiguo virreinato; en ese lapso entre los problemas inmediatos a resolver era lo concerniente a la forma de organización que debía adoptar el pueblo mexicano, algunos pensadores de la época simpatizaban con la monarquía centralista, y otros optaban por la federación de estados, por lo que la discusión se centraba entre la federación o el sistema unitario, llegando a la conclusión de adoptar la federación como forma de Estado, imitando a los Estados Unidos de América que había

⁸⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*El Federalismo*”, Op. Cit. 70.

⁸⁶ Montero Zendejas. Op Cit. p. 329.

adoptado ese sistema después de su independencia, pues se pensaba que el éxito de esa Nación se debía a su forma de organización política.

En este sentido, no obstante que como ya se dijo, en los “elementos Constitucionales” los “Sentimientos de la Nación” y en la “Constitución de Cádiz”, se había establecido como federación a la forma del organización del territorio nacional, el 12 de junio de 1823, el Congreso Nacional emitió un documento que se conoce también en nuestra historia constitucional con el nombre de “voto del Congreso”, por medio del cual, para calmar a las provincias rebeldes se declaró que: *“el gobierno puede decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federal”*, con lo que evidenciaba un régimen centralista como forma de Estado. El Segundo Congreso Constituyente que inició labores el 5 de noviembre de 1823, expidió el 31 de enero de 1824, el Acta Constitutiva en cuyo artículo 5º se estableció la forma de organización federal del Estado Mexicano, y en el artículo 7º enumeraba los estados parte.⁸⁷ Esta Acta Constitutiva, instituyó a las provincias de que se componía la Nueva España en “Estados independientes, libres y soberanos” y se adoptó el régimen republicano, representativo, popular y federal.⁸⁸

Los atributos de independencia, libertad y soberanía se adscribieron a favor de las entidades federativas en lo que exclusivamente se refería a su administración y gobierno interno, fijando los principios de nuestro federalismo, como son, la participación de las entidades federativas en el gobierno legislativo nacional y en la elaboración de las reformas nacionales y adiciones constitucionales; así como la autonomía de las partes en cuanto a su régimen interior, por lo que se puede decir que los estados parte no engendraron el Acta, sino que el Acta engendró a los estados conformantes.

La forma de organización federal establecida formalmente en la Constitución de 1824, fue sustituida por un sistema central en 1836, en donde se les cambio el nombre a los “estados parte” por “departamentos”, restringiéndose su autonomía interna. Posteriormente, el Congreso de 1846 fue instalado el 6 de diciembre del mismo año, en donde uno de los primeros actos fue el restaurar la vigencia de la Constitución de 1824, regresando al régimen federal al Estado Mexicano.

⁸⁷ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit. p. 117.

⁸⁸ Montero Zendejas Daniel. Op. Cit. p. 330.

No obstante lo anterior, el Acta de Reformas de 1847, fue sustituida por el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856, documento de un matiz centralista que regresaba nuevamente al centralismo. Finalmente, este sistema fue desaparecido de forma definitiva en la Constitución Federal de 1857, en donde fue adoptado el régimen federal por unanimidad de los miembros del Congreso Constituyente en los siguientes términos:

*“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federativa 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 todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión y a los demás objetos expresados en la Constitución.”*⁸⁹

De esta manera, quedó suprimida de la historia nacional toda tendencia centralista, y con la adopción del régimen federal consagrado en la Constitución de 1857, se terminó definitivamente con las luchas entre los liberales y los conservadores; el régimen federal fue reafirmado junto con la soberanía y libertad de los estados por la Constitución de 1917, que actualmente nos rige.

En nuestro país, el régimen federal está previsto en los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, por su parte el artículo 40, establece el concepto de soberanía, de Alexis Tocqueville, ya que prevé que tanto la Nación como los estados son soberanos, términos que ya fueron analizados en el presente trabajo, en donde concluyó que las entidades federativas deben de ser catalogadas como autónomas en la Constitución, no como soberanas. Pero la verdadera naturaleza del Estado federal mexicano se establece en el artículo 41, del cual se desprende que como se ha dicho en las líneas que anteceden, las entidades federativas no son soberanas, sino autónomas, existiendo por mandato constitucional dos órdenes jurídicos parciales y delegados por la propia Constitución; el orden jurídico federal y el orden jurídico de las entidades federativas, con base en el principio de la división política de los estados en municipios libres.

Dentro del federalismo en México las bases que delimitan las facultades entre los estados y la federación, se encuentran consagradas en el 124 Constitucional que establece: *“las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden*

⁸⁹ H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *México a través de sus Constituciones*, 2006. p. 568.

reservadas a los estados...”. Lo que significa que entre la federación y los estados existe aparentemente una clara delimitación de la distribución de competencias.

Por lo que respecta a la forma de gobierno de las entidades federativas, el artículo 115 de la Constitución Federal establece que: “...*Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...*”. Al igual que la federación, los estados miembros tienen tres poderes; el Ejecutivo representado por el gobernador elegido de manera directa por el pueblo y quien durará en el ejercicio de sus funciones seis años; el Legislativo, que lo integra la legislatura local, con el número de representantes proporcional al de los habitantes del estado, y el Judicial integrado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado.⁹⁰

Entre algunas de las limitaciones que tienen los estados parte de la federación son las siguientes:

- Celebrar alianza, tratado o coalición con otros estados, o con potencias extranjeras;
- Acuñar moneda o emitir papel moneda;
- Emitir estampillas o papel sellado;
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- Prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada en su territorio o salida de alguna nacionalidad extranjera;
- Expedir disposiciones fiscales que importen diferencias en razón de la procedencia de las mercancías;
- Emitir títulos de la deuda pública;
- Celebrar empréstitos, salvo para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

La distribución de competencias de las esferas que rigen en un Estado federal están basadas en la coordinación intergubernamental, entendiendo por éste, el vehículo empleado por el Estado para materializar la descentralización, ya sea para redistribuir competencias, compartirlas o ejercerlas coordinadamente en beneficio de todos los miembros de la federación. Las facultades explícitas de la federación son enumeradas en las

⁹⁰ Montero Zendejas Daniel, Op. Cit. p. 333.

XXIX fracciones del artículo 73 entre otros preceptos, mientras que las implícitas la propia ley les faculta para expedir los ordenamientos necesarios para el ejercicio de sus facultades.⁹¹

No obstante las anteriores consideraciones, en donde aparentemente se delimitan las facultades y obligaciones de la federación y sus poderes, y por ende, los lineamientos básicos de los estados parte y sus poderes locales, cotidianamente en el sistema jurídico-político mexicano son violadas estas limitaciones por los actos de las autoridades en el ejercicio de sus funciones, lo que da lugar a que la autoridad que sienta que otro órgano está violando su esfera de competencia o excediéndose de sus facultades o invadiendo las del ofendido, promueva ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional para efecto de que sea ese órgano del Poder Judicial Federal quien interpretando la Constitución Federal en concordancia con las constituciones locales, determine si el acto que le dio origen a la controversia es violatorio del pacto federal o del régimen de división de poderes establecido en la Constitución General de la República.

En este sentido el maestro Felipe Tena Ramírez establece que: “...no obstante una vez hecho el reparto de competencias por la ley suprema, todavía se presentan numerosos casos en que toca al interprete de la Constitución decidir a cual jurisdicción corresponde un acto concreto de autoridad...”,⁹² refiriéndose desde luego al papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano del Poder Judicial Federal que conoce y resuelve este tipo de conflictos, cualquier ejercicio de facultades no conferidas, es un exceso en la comisión de actos que sin duda implica la nulidad de los mismos.

Cabe mencionar que la nulidad de los actos inconstitucionales no se establece de manera instantánea en el momento de realizarse el acto jurídico producto de un exceso de facultades, sino que en nuestro régimen constitucional es necesario una determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la nulidad del acto jurídico en cuestión. En este sentido, la Corte como interprete de la Constitución, incluso ha concedido a los órganos de gobierno facultades extensivas a las contenidas en la Constitución Federal, extendiendo la jurisdicción federal y local, validando a veces actos realizados por una autoridad sin que estén expresamente enumerados en la Constitución, siempre y cuando no afecten los derechos de

⁹¹ Burgoa Origuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit. p. 589.

⁹² Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op.Cit. p. 109.

terceros, otorgando lo que en la doctrina se determina facultades implícitas, sustituyendo con esto en un sin número de veces al Constituyente que es el único facultado para investir de facultades a los poderes federales, fundándose para ello en la fracción XXX del artículo 73 de la Carta Magna.

Actualmente el federalismo atraviesa por una crisis profunda que pone en riesgo su vigencia, debido principalmente a la ambición de los gobernantes, lo que ha llevado al Estado federal en varias ocasiones a una centralización política, que rompe las ideas teóricas tradicionalistas. Ésta situación se actualiza con el exceso de atribuciones de que goza en lo facto el Poder Ejecutivo Federal, que en algunos casos, llega a dominar de en la practica a los poderes de las entidades federativas, o bien, llegan a subordinar a los otros dos poderes de la Unión, aquí retomo la frase del Dr. Miguel Covian Andrade que establece que *“a mayor presidencialismo, menor autonomía de las entidades federativas”*

México sin duda proviene de antecedentes unitarios, por tal razón se esfuerza diariamente por descentralizar al poder; sin embargo, por ese antecedente se enfrenta diariamente con su pasado que lo frena en su camino hacia un real federalismo.⁹³ En nuestro país, si bien es cierto que sus estados miembros nunca fueron autónomos, ni muchos menos soberanos porque dependían del gobierno Español, su organización tiene las características de la teoría del Estado federal en las que se encuentran: Un orden jurídico integral que regula a la federación y a los estados miembros; la subordinación a un pacto general que define claramente las atribuciones y limitaciones de los órganos federales y la posición constitucional de las entidades federativas que se consideran soberanas en cuanto a su régimen interior, teniendo como base la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y sustentándose en cuanto a la división territorial en el municipio libre.

Finalmente, el artículo 41 Constitucional establece que el pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en lo referente al ámbito federal, y por los de los estados, en lo que respecta a sus regímenes interiores, por lo que las entidades federativas se gobiernan con absoluta autonomía, siempre que no se trate de facultades reservada al gobierno federal.

⁹³ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. Cit. p. 120.

2.3 LA DIVISIÓN DE PODERES.

Una vez que un Estado se ha consolidado en cuanto a su formación estructural y régimen de organización política, toca definir lo correspondiente al ejercicio de uno de sus elementos, nos referimos a la manera en que el Estado ejercitará el poder que emana del pueblo.

En efecto, es la sociedad la que crea al poder, lo reconoce, lo justifica y le da la fuerza necesaria para llevar el mando del Estado con el propósito de alcanzar sus fines; en el caso de nuestro país, ésta teoría se encierra en el artículo 39 de la Carta Magna que establece: *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de Gobierno.”*⁹⁴

Desde la antigüedad se ha observado que la concentración del poder conduce sin duda a la tiranía. Polibio muestra con claridad que el poder sólo se limita con el poder dividido como en la Roma Republicana. Sin embargo, en la historia de la humanidad han surgido regímenes absolutistas donde el orden jurídico se subordinaba al capricho de los gobernantes despóticos. Bajo esas circunstancias, la teoría de la división de poderes fue creada para combatir el absolutismo y establecer un gobierno equilibrado y de garantías, convirtiéndose en el principio básico de la organización interna de los estados constitucionales modernos, se considera a la división de poderes como una pieza esencial que complementa y fortalece a la soberanía y al federalismo para no caer en el absolutismo. Esta forma de división del poder es considerada por algunos constitucionalistas como una forma de control de la constitucionalidad, pues limita las actuaciones de los órganos de gobierno.

El dogma político de la división de poderes surge desde los tiempos de la Grecia antigua de Aristóteles que establecía en su obra *“La Política”*: *“En toda Constitución hay tres elementos, respecto de los cuales el legislador solícito ha de considerar lo que es provechoso para cada régimen. Cuando estos elementos están bien reglamentados, el régimen está bien ordenado, y los regímenes diferirán unos de otros según como difieran cada uno de estos elementos.”*⁹⁵ No obstante lo anterior, no es sino hasta Inglaterra

⁹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. p. 34.

⁹⁵ Aristóteles en Mena Adame Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional*, Editorial Porrúa, México 2003. p. 8.

con Jonh Locke, quien al escribir el texto denominado “*Ensayo sobre el gobierno Civil*”, donde verdaderamente comienza a despuntar la teoría de la división de poderes como una doctrina política, y más aún, como una necesidad social. Para Jonh Locke el poder había de dividirse, pues sostiene que la misma condición humana hace factible que si una sola persona detenta el poder, ésta se encontrará en la posición de abusar de él y, al mismo tiempo, perder la perspectiva de sus actuaciones y sustraerse de las leyes.⁹⁶ Jonh Locke en la obra antes mencionada establece que: “*Para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas.*”⁹⁷

Al encumbrar la revolución de 1688, Jonh Locke participa en la lucha contra el absolutismo político de los Estuardos, dando paso a la democracia parlamentaria y a una nueva concepción de la estructura constitucional, combate las ideas políticas y religiosas de su tiempo y la teoría del absolutismo de Hobbes.⁹⁸ Locke sostiene que de no existir la división de poderes, el Poder Legislativo era el supremo poder; aunque en su obra admite la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pudiese participar en el proceso de creación de leyes, mientras que el Poder Judicial era autónomamente responsable de juzgar sobre las leyes dictadas; argumentos del gusto del llamado padre de la división de poderes (Montesquieu), que en su estancia en Inglaterra conoció y simpatizó con las ideas de Jhon Locke.⁹⁹

Este ultimo autor señala que en las constituciones debían establecerse claramente la distribución de competencias entre los órganos del Estado; adscribiendo a cada uno de ellos las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional; estableciendo entre los distintos departamentos del gobierno mecanismos de separación, control, colaboración y de mutua vigilancia.¹⁰⁰ De esta forma, asienta las bases de la división de poderes; mismas que, como ya se dijo, fueron retomadas posteriormente por Montesquieu, quien difunde y conceptualiza esta doctrina, convirtiéndola en un auténtico dogma constitucional y pilar de la ciencia jurídico-política que perdura hasta nuestros días.

⁹⁶ Montero Zendejas Daniel, Op. Cit. p. 378.

⁹⁷ Locke, Jonh. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Editorial Sudamericana, Argentina, 1963. p. 187.

⁹⁸ Serra Rojas Andrés, *Ciencia Política*. Op. Cit. p. 181.

⁹⁹ Montero Zendejas Daniel, Op. Cit. p. 378.

¹⁰⁰ De la Madrid Hurtado Miguel, *Estudio de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1980 p. 172.

A este respecto, Montesquieu señala en su obra “El espíritu de las leyes”: “...La libertad política sólo reside en los gobiernos modernos y, en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella (...). Para impedir ese abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder (...). Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad (...). Así mismo, no hay libertad si el poder judicial no se encuentra separado del Legislativo y del Ejecutivo (...). Todo se habría perdido si el mismo hombre o el mismo organismo, ya sea de nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares (...) No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría!, Ni la virtud puede ser ilimitada. Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas.¹⁰¹”

El orden jurídico que regula la división de poderes se sustenta en dos pilares fundamentales; los derechos del hombre y la división de competencias y funciones de los órganos del Estado, mismos que deben estar debidamente establecidos en una Constitución que es el orden jurídico supremo.¹⁰² En este sentido, el Estado constitucional de derecho está organizado bajo los siguientes principios:

- a) El poder está limitado por el Derecho.
- b) La Constitución organiza y delimita al poder.
- c) La Constitución es la ley suprema del Estado.
- d) Todas las leyes derivan de la Constitución en una sucesión piramidal en cuya cúspide está la ley fundamental.
- e) El valor jurídico de la superioridad o supremacía constitucional crea y determina la jerarquía de las normas jurídicas, las cuales están subordinadas las unas a las otras (constitución, ley, reglamento etc.)¹⁰³

¹⁰¹ Montesquieu en Montero Zendejas *Derecho Constitucional Comparado*, Op. Cit. p. 380.

¹⁰² Mena Adame Carlos, Op. Cit. p. 3

¹⁰³ Covian Andrade Miguel, *El control de la constitucionalidad en el Derecho Comparado*. Editorial Porrúa, México. p. 19.

Por su parte Hans Kelsen afirma que: *“El verdadero significado histórico del principio llamado separación de poderes, radica precisamente en que tal principio va contra la concentración de poderes, más que contra la separación de los mismos”*.¹⁰⁴

En efecto, la división de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres grupos diversos e independientes unos de otros, cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de poderes. La separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de ellos, de tal manera, que cada uno tenga atribuida exclusivamente su función primordial.

El poder del Estado cuando es empleado en forma tiránica, desmedida y antinatural, puede desembocar en la desaparición del Estado mismo, pues al concentrarse el poder absoluto en un solo hombre, en la mayor parte de las veces, los gobernados han quedado al desamparo de sus gobernantes lo que incluso ha llegado al extremo de llevarlos a la esclavitud. Motivo por el que, el hombre a través de la historia ha luchado por su libertad en contra de los déspotas gobernantes y de las tiranías, formando con el pasar de los años instituciones legales, conquistando paulatinamente los principios de limitación del poder público generalmente con el mismo poder o con ordenamientos concretos que limitan su ejercicio. De esta manera, se llega al Estado moderno en donde los gobernantes encuentran limitaciones en el ejercicio del poder público, con el ejercicio del propio poder público, consagrando en su Constitución, que es la ley fundamental de un Estado, los principios rectores de limitación y división del ejercicio del poder público con la finalidad de evitar el absolutismo.

2.4 LA DIVISIÓN DE PODERES EN MEXICO.

La división de poderes en México, como en el mundo, fue instituida para impedir el abuso del poder, buscando frenarlo dentro de la misma estructura del Estado mediante un sistema de contrapesos.

En este contexto, los artículos 40 y 41 de la Constitución General de la República establecen:

¹⁰⁴ Hans Kelsen, en Mena Adame Carlos *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional*, Editorial Porrúa, México 2003. p. 11

Artículo 40. 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.

*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 en 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 (...)*¹⁰⁵

Como puede observarse de los artículos antes transcritos de la Carta Magna, el titular de la soberanía nacional es el pueblo, del cual dimana todo poder, su voluntad es haber creado una República representativa, democrática y federal. Nuestra organización es representativa, es decir, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de dos entidades básicas de nuestro sistema federal: la federación en cuanto que es el ente supremo del Estado y las entidades federativas libres y soberanas u autónomas en cuanto a su régimen interior, retomando la idea desarrollada en líneas anteriores, en el sentido de que el nombre correcto de las entidades federativas sería libres y autónomas.

Como ya mencione en líneas arriba, la jurisdicción de los órganos de gobierno en el Estado Mexicano se divide en dos grandes esferas de competencia: la federal y la local, en cuanto a las jurisdicciones de éstas esferas el artículo 124 de la Ley Fundamental señala: *“Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.¹⁰⁶

Con respecto al principio rector del estado de derecho que establece que la soberanía del pueblo mexicano emana del pueblo mismo y que es ejercida a través del ejercicio de los tres poderes de la Unión, éste principio tiene su fundamento legal en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución General de la República que establece: *“La federación se integra por los poderes de la Unión, llamados también Poderes Federales; y los Estados con sus poderes de los mismos, que siguen la forma federal de acuerdo con el artículo 115”*.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op, Cit.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Ibidem.

La soberanía interna de las entidades federativas, o mejor dicho, la autonomía de las entidades federativas, es considerada como el remanente de la soberanía o facultades federales, es decir, que la soberanía interna de las entidades federativas son, ni más ni menos, todo lo no expresamente otorgado a la federación, lo anterior bajo la premisa de que aquellas facultades que no están expresamente concedidas a la federación, están reservadas a los estados.

En nuestro país, la división de poderes formalmente aparece en la Constitución de Apatzingan de 1814, sin embargo, no se puede omitir nombrar que desde “los Sentimientos de la Nación” de José María Morelos y Pavón, se propuso en el punto 5º lo siguiente: *“La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”* Teoría que a pesar de las grandes y continuas reformas que ha tenido nuestra Constitución Federal a través de la historia, no ha sido modificada, sino que por el contrario, ha sido fortalecida por el Constituyente permanente y constantemente resarcida con los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las resoluciones de las controversias constitucionales.

En México, la división de poderes se establece en el artículo 49 de la Carta Magna, y asienta la tesis de que el poder es sólo uno y lo que se divide es su ejercicio. Este ejercicio del poder público se encuentra repartido en tres órganos o poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; entre estos tres poderes existe una colaboración tan estrecha que a veces pareciera que se unen o confunden, pero lo ideal sea que únicamente se complementan uno con otro, lo cuál implica que un órgano puede realizar funciones que formalmente corresponderían a otro poder, siempre y cuando la propia Constitución así lo disponga, lo que es denominado como un sistema flexible de división de poderes.

En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece una teoría rígida de la división de poderes, haciendo de los mismos, poderes desarticulados; sino que por el contrario, consagra una división de poderes flexible que permite hablar de una verdadera colaboración entre ellos. Por su parte, el artículo 49 de la Ley Fundamental prohíbe que una sola persona o corporación asuma la totalidad de las funciones de dos o más poderes, con la desaparición de los titulares de los mismos, cuyas funciones se arroguen al restante. En tal virtud, el sistema flexible de división de poderes que consagra la Constitución al establecer facultades legislativas al Ejecutivo

y al Judicial y viceversa, no significa que el Ejecutivo concentre las facultades de Congreso de la Unión, ni que éste último desaparezca, ya que continuará teniendo las facultades que la Constitución Federal le confiere.

AL respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado en cuanto a la separación de poderes, que no existe un sistema rígido, sino como se ha dicho, un sistema flexible, donde se realizan funciones que correspondan a alguno de los órganos de otro poder. También ha establecido el Máximo Tribunal del país que para que sea válido desde el punto de vista constitucional que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo establezca y reconozca la Carta Magna, y el segundo, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente completados y autorizados por la Constitución Federal de la Republica.

En relación con la interpretación de los artículos 49 y 116 de la Ley Fundamental, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido principalmente los siguientes criterios:

No. Registro: 175,847

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIII, Febrero de 2006

Tesis: P./J. 9/2006

Página: 1533

PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.

El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio 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 establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.

Controversia constitucional 14/2005. Municipio de Centro del Estado de Tabasco. 3 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el tres de enero en curso, aprobó, con el número 9/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil seis.

No. Registro: 177,980

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Julio de 2005

Tesis: P./J. 52/2005

Página: 954

DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.", no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema -origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos-, y contine, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.

Controversia constitucional 78/2003. Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 29 de marzo de 2005. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García.

El Tribunal Pleno, el catorce de junio en curso, aprobó, con el número 52/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de junio de dos mil cinco.

No. Registro: 180,648

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Septiembre de 2004

Tesis: P./J. 80/2004

Página: 1122

DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más

grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán.

No. Registro: 191,089

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

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

Tesis: P. CLVIII/2000

Página: 33

PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN.

Del análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte, por una parte, que en su artículo 49 establece como nota característica del Gobierno Mexicano, el principio de división de poderes al señalar expresamente que "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.". Determinando en su segundo párrafo, como regla general, que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, lo que sustenta el principio complementario de autonomía de cada poder. Por otra parte, también se aprecia que ambos principios no implican que los poderes tengan que actuar siempre y necesariamente separados, pues si bien cada uno tiene señaladas sus atribuciones (73, Congreso de la Unión; 74, facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; 76, facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; 77, facultades de ambas Cámaras en que no requieren de la intervención de la otra; 78, atribuciones de la Comisión Permanente; 79, facultades de la autoridad de fiscalización superior de la Federación; 89, facultades y obligaciones del presidente de la República; 99, facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 103, 104, 105, 106 y 107, facultades de los tribunales del Poder Judicial de la Federación), del examen de las mismas se aprecia que en varios casos se da una concurrencia de poderes, como ocurre, por ejemplo, en la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que participan el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Senadores, que hace la designación, y el presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, que presenta ternas para que de ellas se seleccione a quienes se designe. Conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los poderes que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y si bien el Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la Constitución, ni lo expresamente señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder. Por consiguiente, las fracciones XXIV y XXX del artículo 73, que precisan como facultades del Congreso de la Unión la de "... expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión ..."; y la de "... expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.", deben interpretarse enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios.

Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel, en su carácter de Presidente del Consejo de la Judicatura Federal. 25 de septiembre de 2000. Unanimidad de nueve votos. El señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano formuló salvedades respecto de algunas consideraciones. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

No. Registro: 232,712

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

103-108 Primera Parte

Tesis:

Página: 157

Genealogía: Apéndice 1917-1985, Primera Parte, Pleno, primera tesis relacionada con la jurisprudencia 61, página 130.

INVASION DE ESFERAS. ACCION PARA DILUCIDARLA.

De lo establecido en la fracción II del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se aprecia que la competencia que atribuye a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, para conocer de las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, no lo es al través del juicio de amparo, sino por medio de un verdadero juicio autónomo e independiente de aquél, que se substancia en única instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y respecto del cual sólo están legitimados para instaurarlo la entidad federativa o la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiere la Constitución. Es decir, que la acción para dilucidar dichas controversias por medio del citado juicio distinto del de amparo, que se tramita en única instancia, no corresponde a los particulares, sino únicamente a los Estados o a la Federación.

Amparo directo 2775/76. Kindy Mills, S.A. 6 de septiembre de 1977. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero.

Amparo directo 2315/76. Compañía Industrial Kindy, S.A. 6 de septiembre de 1977. Unanimidad de diecinueve votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero.

Amparo directo 636/76. National Mexicana, S.A. 12 de julio de 1977. Unanimidad de quince votos. Ponente: Jorge Iñárritu.

En razón de lo anterior, se concluye que en el derecho mexicano, el sistema de la división de poderes no es rígido, sino flexible en donde los poderes de la Unión realizan funciones de otros, pero de manera restringida, regulada y respetuosa. La armonía de la unidad política prevista por los artículos 40 y 49 de la Constitución Federal exige que tanto la federación como los estados parte tengan perfectamente delimitadas sus competencias. Sin embargo, hecho el reparto competencial, pueden sobrevenir casos en que toca al interprete de la Constitución Federal decidir a cual jurisdicción corresponde un acto concreto de autoridad.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “El Federalismo”, Op. Cit. p. 78.

2.5 LOS PODERES DE LA UNIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

En la Nueva España no existía un régimen de división de poderes, las funciones Ejecutivas, Judiciales y Legislativas no se encontraban depositados en órganos específicos y determinados, sino que eran ejercidos indistintamente por las autoridades centrales quienes ejercitaban dichas funciones a nombre del Rey de España. No obstante, con posterioridad a la independencia de nuestro país, en la Constitución de Apatzingan de 1814 aparece por primera vez en nuestra historia constitucional la división o separación de poderes cristalizada en los artículos 11 y 12 de dicho cuerpo normativo, que aunque no entró en vigor formalmente, sí es el antecedente de nuestro actual artículo 49 Constitucional que a continuación se transcribe:¹⁰⁹

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

A continuación se realiza un breve señalamiento sobre cada uno de los Poderes de la Unión.

Poder Ejecutivo Federal.

El artículo 80 de la Constitución General de la República establece que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Poder Ejecutivo Federal en México es unipersonal e unitario, el representante del este poder del Estado, es elegido directamente por el pueblo para un período de seis años y sin posibilidad de reelección. Los requisitos para ser presidente se encuentran fijados en el artículo 82 de la Carta Magna.

¹⁰⁹ Burgoa Orihuela Ignacio, *La Supremacía Jurídica del Poder Judicial de la Federación en México*. Ediciones jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2004. p. 41 y 42.

Dentro de las principales facultades y obligaciones de Poder Ejecutivo Federal contenidas en el artículo 89 de la Carta Magna se establecen las siguientes: clausura de las sesiones del Congreso de la Unión, derecho de iniciativa de leyes o decretos, derecho de veto, suspensión de garantías, jefe del ministerio público, suprema autoridad agraria, nombramientos de empleados y funcionarios, nombrar y remover a funcionarios de alto nivel de la secretaria de hacienda, jefe supremo de las fuerzas armadas, otorgamiento del indulto, informe presidencial, responsable de las relaciones internacionales, promulgación de la ley, ejecutor de la ley, y en general, algunas facultades legislativas y jurisdiccionales. De las facultades antes mencionadas se advierte que el Poder Ejecutivo tiene facultades de otros poderes de la Unión o que complementa las funciones de otros poderes, lo que fortalece la teoría de que en México existe un sistema flexible de división de poderes.

Para auxiliar directamente al Poder Ejecutivo Federal en la administración pública federal, existen los órganos denominados Secretarías de Estado, cuya competencia se integra con la distribución que hace de ellas la ley que expida el Congreso de la Unión. El número de Secretarías de Estado depende de la voluntad política del titular del Poder Ejecutivo Federal quien, tomando en cuenta los requerimientos del país, decide las secretarías que son necesarias para satisfacerlos. Los Secretarios de Estado son representantes legales de la Secretaría a su cargo, son nombrados directamente por el Presidente y éste, en cualquier momento puede cambiarlos o removerlos del cargo. Así mismo, son responsables de su presupuesto, de su personal y de sus actuaciones.¹¹⁰

Poder Legislativo Federal.

El artículo 50 de la Constitución Federal establece que el Poder Legislativo Federal se encuentra depositado en un congreso general denominado Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras; una de Diputados y una de Senadores y cuya función primordial es legislar.

Toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto, sus facultades se encuentran en el artículo 73 de la Constitución General de la República, pero además de ello cada uno de sus órganos, es decir, Cámara de

¹¹⁰ Montero Zendejas Daniel, Op Cit. p. 307

Senadores y Cámara de Diputados gozan de facultades exclusivas las cuales se encuentran en los artículos 74 y 76 respectivamente de la misma Constitución.

La Cámara de Senadores se encuentra integrada por 128 Senadores, los que serán electos dos según el principio de mayoría relativa, y uno será asignado a la primera minoría. La Cámara de Senadores se renovará cada 6 años.

Por su parte, la Cámara de Diputados está compuesta por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por cada diputado propietario se elegirá un suplente, según lo dispuesto por el artículo 51 de nuestra Ley Fundamental. Este órgano legislativo se compone de 500 diputados, de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, y 200 bajo el principio de representación proporcional, según lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución federal.

El artículo 55 de la Constitución General de la República establece que para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos; tener veintiún años cumplidos el día de la elección; ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella; no estar en servicio activo en el ejercito federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a menos de que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los Ministros la separación tendrá que ser con dos años de anticipación; no ser ministro de algún culto religioso; no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Carta Magna. Cabe mencionar que los requisitos que la ley establece para ocupar el cargo de Senadores de la Republica son los mismos que para ser Diputado Federal, con la excepción de que para ser senador, la edad mínima es de 25 años cumplidos al día de la elección, según lo establecido en el artículo 58 de la Constitución General de la República.

El Poder Judicial Federal.

El tercer Poder del Estado Mexicano se deposita según lo dispuesto en el artículo 94 de la Carta Magna y 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en un

Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

De acuerdo con los artículos 2º y 8º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once Ministros que durarán en el cargo quince años, su funcionamiento podrá ser en Pleno y en dos Salas, cuyas sesiones serán generalmente públicas y excepcionalmente privadas, cuando así lo exija la moral o el interés público a juicio de los Ministros. El Pleno de la Corte podrá expedir acuerdos internos para el mejor despacho de los asuntos que tengan a su consideración tanto en el Pleno, como en las Salas.

Los requisitos para ser nombrado Ministro de nuestro Máximo Tribunal se encuentran previstos en el artículo 95 de la Ley Fundamental, mismos que deberán ser también cubiertos por las personas que pretendan ser nombrados como Consejeros de la Judicatura Federal según lo dispuesto por el artículo 100 del mismo ordenamiento.

Los Ministros de la Corte serán nombrados por el Senado de la República de una terna de candidatos puesta a su consideración por el Presidente de la República, el nombramiento se realizará previa comparecencia de los aspirantes, la determinación deberá ser aprobada por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los Senadores presentes.

Por su parte, el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como lo establece el artículo 99 de la Constitución Federal, es la máxima autoridad en materia electoral del país, su funcionamiento está a cargo de una Sala Superior y Salas Regionales cuyas sesiones son públicas. La Sala Superior estará integrada por siete Magistrados Electorales, cuyo presidente será elegido por los integrantes del propio Pleno y sus miembros serán designados por el Senado de la República de las ternas que para tal efecto remita el Pleno de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo que respecta al Consejo de la Judicatura de creación en 1994, estará integrado por siete miembros de los cuales uno será el Presidente de la Suprema Corte de la Nación, tres serán designados por el Pleno de Ministros de entre miembros del Poder Judicial de la Federación, dos serán nombrados por el Senado de la República, uno por el Presidente de la República. Lo anterior con la finalidad de garantizar la imparcialidad de las

determinaciones, este órgano será el encargado de la administración y vigilancia del Poder Judicial Federal, determinará el número de división de circuitos judiciales, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. También corresponde al Consejo de la Judicatura Federal, el nombramiento de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito. De lo anterior, podemos dilucidar que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial son órganos colegiados, en tanto que el Poder Ejecutivo es unipersonal pues se deposita en un ciudadano de la República.

Con respecto al principio de división de poderes a nivel estatal, es el artículo 116 de la Carta Magna el que consagra este principio, y brinda los lineamientos primordiales para el adecuado funcionamiento de los tres poderes estatales.

ARTÍCULO 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:

I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más 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 período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados 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 número 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 período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

Las legislaturas de los Estados se integrarán 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 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 (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades 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 encargo.

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros 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 sujeten 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 apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del 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 se 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.

VII.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos 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 éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

2.6 EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANO GARANTE DE LA CONSTITUCIÓN.

En la Constitución de Apatzingan de 1814, el Constituyente coloca al Poder Legislativo en un estado de preeminencia o superioridad con respecto de los demás poderes de la Unión, al designarlo arbitro de los conflictos o contiendas que tengan los otros dos poderes, según se desprende del texto del artículo 107 de ese ordenamiento que estableció: “*Al Supremo Congreso pertenece exclusivamente resolver: sobre las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones.*”¹¹¹ Constitución que como se ha dicho, si bien es cierto no entró en vigor propiamente, sí fija los lineamientos principales de las siguientes constituciones.

Ahora bien, por lo que respecta a la Constitución Política de 1824, la situación en cuanto al Poder Judicial de la Federación no tuvo mayor cambio, dejándolo prácticamente tal y como fue establecido en la Constitución de Apatzingan.

En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, no obstante que se regresa al centralismo, se continúa con el sistema de la división de poderes de las constituciones anteriores. Sin embargo, es en este ordenamiento cuando se introduce por encima de los tres poderes tradicionales, el cuestionado “Supremo Poder Conservador” compuesto de cinco miembros con facultades desmedidas, que según lo dispuesto por su artículo 12º su función era el velar por la conservación del régimen constitucional, lo que en nuestros días corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la diferencia de que el control de la constitucionalidad que ejerce el Supremo Poder Conservador era un medio de control político y no jurisdiccional como lo realiza actualmente nuestro Máximo Tribunal.¹¹²

Así, tanto en las Constituciones de 1824 como de 1836, se nota una idea clara de formalizar un medio controlador del régimen constitucional, pero no es sino hasta la Constitución Yucateca de 1840, con Manuel Crescencio Rejón donde se plasman diversas garantías individuales como la libertad de religión, de pensamiento, de imprenta etc., creando especialmente

¹¹¹ Burgoa Orihuela Ignacio, *La Supremacía Jurídica del Poder Judicial de la Federación en México*, *Op. Cit.* p. 44.

¹¹² *Idem.* p. 49.

para garantizar su cumplimiento una figura de control de la constitucionalidad de los actos a la que le denominó “acción de amparo”, del que deberá conocer el Poder Judicial, colocándolo en un rango de superioridad en relación con los otros dos poderes, y cuyos lineamientos generales fueron la inspiración para la inserción de esa figura de control constitucional en las Constituciones de 1857 y 1917, ya que en las Bases Orgánicas de 1843, si bien es cierto que se suprimió el tan criticado Supremo Poder Conservador, no se introdujo la figura del juicio de amparo como un órgano de control de la constitucionalidad.

Por otro lado, en el Acta de Reformas de 1847, se establece en el artículo 25 que toda ley de los estados que esté en contra de la Constitución federal, será declarada nula por el Congreso, y sólo abre el juicio de amparo para delimitadas violaciones. Siendo en la Constitución de 1857, donde se establece la procedencia del amparo contra de todo acto que viole algún precepto constitucional.

Con lo anterior, el Poder Judicial de la Federación, no sólo colabora dentro del régimen de división de poderes con sus similares, sino está fungiendo en la última década, como un medio de equilibrio entre los restantes poderes, pues a través de los medios de control de la constitucionalidad jurisdiccionales revisa las actividades de los órganos de gobierno que le sean puestos a su consideración para que se ajusten a los preceptos de la Ley Fundamental.¹¹³

En efecto, actualmente corresponde al Poder Judicial de la Federación a través de los diversos órganos que lo componen resolver sobre toda clase de conflictos e impugnaciones de su jurisdicción a fin de estudiar si los actos de gobierno se ajustan al texto constitucional; en donde el Poder Judicial tiene la obligación de garantizar la debida observancia a la Constitución General de la República en todos los actos de gobierno.

El Poder Judicial de la Federación ejerce su facultad controladora del orden constitucional mediante los diversos medios de control de la constitucionalidad, consagrados en la Constitución federal como el consagrado en los artículos 103 y 107 de ese ordenamiento, que es un juicio que tiene la finalidad de salvaguardar las garantías individuales de los justiciables en contra de las autoridades responsables.¹¹⁴ Igualmente es

¹¹³ Mena Adame Carlos, Op. Cit. p. 19.

¹¹⁴ Burgoa Orihuela Ignacio, *La Supremacía Jurídica del Poder Judicial de la Federación en México*.

competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer con fundamento en lo dispuesto por el artículo 105 Constitucional de las Controversias Constitucionales y de las Acciones de Inconstitucionalidad que promuevan los órganos de gobierno que consideren que sus similares han violado la Constitución federal en ejercicio de sus funciones; de las impugnaciones del Procurador General de la Republica, o bien, de las minorías parlamentaria en el caso de las acciones de inconstitucionalidad. Finalmente, otra de las atribuciones de la Corte se encuentra la facultad de investigación de violaciones a garantías individuales asuntos en donde el Máximo Tribunal del país tiene la obligación de garantizar el cumplimiento de la Constitución federal.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como lo establece el artículo 99 de la Constitución federal, es la máxima autoridad en materia electoral del país, en donde se resolverán las impugnaciones de las elecciones federales de diputados y senadores; las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; realizará el computo final de la elección presidencial, analizará el procedimiento de las elecciones para decretar la validez o invalidez de los comicios y, en consecuencia, la declaración de Presidente Electo; resolverá las impugnaciones de los actos y resoluciones de las Salas Regionales; en contra de los fallos emitidos por las autoridades electorales de los Estados; las impugnaciones contra actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos; los conflictos laborables tanto del tribunal como del Instituto Federal Electoral con sus respectivos servidores, entre otras facultades que establece la ley.

Por otro lado, los Tribunales Colegiados según lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Carta Magna y 158 de la Ley de Amparo, conocerán de los juicios de amparo directos que se promuevan en contra de las resoluciones que pongan fin a un procedimiento judicial o administrativo en donde el quejoso considere que se han trasgredido sus garantías individuales o que la ley aplicada es inconstitucional. Así mismo, conocen de los recursos de queja y de revisión que se promuevan dentro de los procedimientos del juicio de amparo indirecto tramitados ante Juzgados de Distrito.

Finalmente, los Juzgados de Distrito en cuanto a sus facultades protectoras de garantías, son concedores según lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Ley Fundamental y 114 de la Ley de Amparo de los amparos indirectos que promuevan los quejosos por considerar que en un procedimiento judicial o administrativo se le están violando sus garantías individuales o que se esté aplicando una norma inconstitucional. No obstante lo anterior, debe tenerse especial cuidado en distinguir con toda pulcritud cuáles de las funciones que lleva a cabo deben ser adscritas al orden constitucional y cuales al orden de legalidad, pues existe una unión de facultades para el Poder Judicial de la Federación al desempeñar funciones de legalidad y constitucionales. Al respecto la Corte ha establecido los siguientes criterios:

No. Registro: 193,558

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Agosto de 1999

Tesis: P./J. 73/99

Página: 18

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

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

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 73/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

2.7 LAS FACULTADES DE LA SCJN COMO ÓRGANO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

En todo país democrático resulta indispensable contar con medios de defensa constitucional previstos en la Ley Fundamental que garanticen la vigencia del estado de derecho y la limitación del ejercicio del poder político. En este sentido, los sistemas de defensa y control de la constitucionalidad se traducen en el más importante medio de preservación del estado de derecho, pues con ellos, se nulifican los efectos del acto anticonstitucional, por ello, el control de la constitucionalidad es un control de la regularidad o control de la conformidad de los actos de los poderes constituidos con la Constitución General de la República.¹¹⁵

Con la reforma constitucional de diciembre de 1994 que dotó al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura, se reestructuró principalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se le facultó plenamente de atribuciones para defender la observancia de la Constitución, a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; la primera, reestructurada totalmente y la segunda de ellas, creada en con la reforma de merito, se ha convertido a la Corte en razón de las funciones que desempeña en un verdadero Tribunal Constitucional, resolviendo los principales asuntos jurídico-políticos de la vida nacional, consagrándose como el fiel de la balanza entre los poderes del Estado Mexicano y asumiendo una función determinante como órgano límite en el control de la constitucionalidad.

La citada reforma de 1994, fue enviada a la Cámara de Senadores por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, en cuya exposición de motivos establece que su propósito es “*el fortalecimiento del Poder Judicial*”, sosteniendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene tres tareas fundamentales: “*1. Velar por el equilibrio entre los poderes de la Unión*

¹¹⁵ Covian Andrade Miguel, OP. Cit. p. 25.

y dirimir las controversias entre el Legislativo y el Ejecutivo; 2. Velar por la unión de la República, resolviendo los conflictos entre Estados, Municipios, el Distrito Federal y la Federación; 3. Proteger a los individuos para que todo acto de autoridad esté apegado y conforme a la Constitución”.¹¹⁶ Con esta ideología se presenta ante el Congreso una de las reformas más importantes que ha tenido nuestro sistema de justicia, en donde se le restaron facultades administrativas a la Corte al crear al Consejo de la Judicatura Federal, fijando primordialmente las funciones de la Corte a resolver cuestiones jurisdiccionales de constitucionalidad de actos, dejando substancialmente las cuestiones de legalidad a los Tribunales Colegiados y Juzgados de Distrito.

Los órganos del Estado deben desplegar sus actividades de acuerdo con la Constitución, acatando sus disposiciones, ya que es la fuerte de su existencia y de su competencia, por lo que en ninguna forma pueden contravenirla. Sin embargo, estas ideas fueran una falacia e imposibles de llevar a cabo, sino existiera un medio tutelador del régimen constitucional que asegure la efectividad del principio de supremacía constitucional y el debido cumplimiento al texto del Constitucional.¹¹⁷ Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido:

Novena Epoca
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XII, Diciembre de 2000
Tesis: P./J. 155/2000
Página: 843

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR. En virtud de que el ejercicio de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose de los medios de control de la constitucionalidad, tiene por efecto que ese órgano fije el alcance de las normas supremas, que expresan la soberanía popular, debe considerarse que la jerarquía de las bases contenidas en ese Magno Ordenamiento conlleva el que sólo en ellas, mediante la voluntad soberana manifestada por el Constituyente o por el Poder Revisor de la Constitución, pueda establecerse la existencia de los referidos medios; ello sin menoscabo de que el legislador ordinario desarrolle y pormenore las reglas que precisen su procedencia, sustanciación y resolución. La anterior conclusión se corrobora por lo dispuesto en los diversos preceptos constitucionales que, en términos de lo previsto en el artículo 94 de la propia Constitución General de la República, determinan las bases que rigen la competencia de la Suprema Corte de Justicia, en los que al precisarse los asuntos de su conocimiento, en ningún momento se delega al legislador ordinario la posibilidad de crear diversos medios de control de la constitucionalidad a cargo de aquella.

¹¹⁶ Rabasa, Emilio O. *Mexicano: esta es tu Constitución*, Editorial Porrúa, México, p. 251.

¹¹⁷ Burgoa Orihuela Ignacio, *La Supremacía Jurídica del Poder Judicial de la Federación en México*. Op. Cit. p. 65

Recurso de reclamación 172/98. Gobernador del Estado de Durango. 31 de octubre de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Humberto Román Palacios. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 155/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

No. Registro: 193,558

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Agosto de 1999

Tesis: P./J. 73/99

Página: 18

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

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

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 73/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

Las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano de control de la constitucionalidad están consagradas en los artículos 103, 104 y 105 de la Constitución Federal de la República y en el artículo 10º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en los siguientes términos:

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

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

Artículo 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

(...)

- IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;*
- V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y (...).*

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

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

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

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la

Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

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 podrán 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 República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.

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

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

Las leyes electorales federal 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 sólo 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 República, 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 este artículo no tendrá 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 aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Artículo 106.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los

Tribunales de la Federación, entre éstos 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.

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

(...)

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 los 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;

(...)

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.

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, caso en que serán recurribles ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales; (...)

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 hubieren sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cual 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; (...).

De esta manera, principalmente con la reforma realizada al artículo 105 Constitucional de 1994, se dota a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de facultades para resolver sobre controversias nacionales y leyes generales, vigilando en todo momento el resguardo de la Constitución Federal de la República y dotando a la Corte de facultades para declarar la inconstitucionalidad de los actos, leyes o decretos que trasgredan nuestra Ley Fundamental, convirtiéndose en un órgano de conservación del orden constitucional.

Tomando en consideración su ámbito competencial, fisonomía y funciones podemos concluir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un verdadero Tribunal Constitucional; que sí bien no adopta las formas externas que presentan los tribunales del modelo europeo, en especial, el de ser un órgano ajeno a los poderes, tenemos una competencia materialmente similar, pues es el órgano límite del sistema, en tanto que tiene la última palabra en la interpretación de la Constitución y la única en la resolución de conflictos entre órganos del poder. Por tanto, nuestra Suprema Corte ejerce la misma jurisdicción y cumple la misma función política que en el modelo europeo cumplen los Tribunales Constitucionales o que en los Estados Unidos de Norteamérica la Suprema Corte, pero en nuestro país mediante un diseño estructural propio que recoge las mayores bondades de los otros dos medios de control de la constitucionalidad.

CAPITULO 3. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

3.1 SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN.

La tendencia a limitar las actividades de los gobernantes ha sido propia del hombre desde hace siglos, y a fin de controlar el ejercicio desmedido del poder del Estado, se volvió indispensable establecer reglas fijas, por lo que la idea de crear una ley suprema que organice la estructura funcional del Estado no es un ideal propio de la edad media, pues sin que tuvieran una constitución formal desde el florecimiento de las culturas griega y romana, se dio origen al gobierno constitucional en su forma básica.

En Grecia se usaba el término politeia, para designar la forma de ser del Estado-Ciudad, es decir el fundamento del Estado, mientras de forma secundaria existían las nomoi, que estaban destinadas a regular la actuación de las autoridades y a prevenir las transgresiones. En Roma la organización estatal se tradujo en un sistema de pesos y contrapesos encaminados a limitar el poder político mediante la *rem publicam constituere*, la que se consideraba la Constitución del Estado.

Las organizaciones humanas evolucionaron a tal grado que crearon diversos estados con formas de gobierno peculiares. Sin embargo, en la mayoría de todas estas formas de organización, los altos jefes y líderes políticos cometían grandes atropellos en contra de los miembros de la sociedad y tiraban de los hilos del poder a su libre albedrío, lo que ocasionó la inconformidad de los súbditos del Estado, concluyendo en la movilización política de los grupos oprimidos. Por tal razón, el hombre con el afán de lograr un libre desarrollo de su vida y el respeto a su persona, sus bienes e incluso a sus propias decisiones, creó medios adecuados para buscar el respeto de sus derechos por parte de los jefes, y con ello, la creación y el equilibrio de poderes del Estado; plasmando tales intenciones en ordenamientos jurídicos escritos, por lo que a lo largo de la historia las primeras Constituciones han tenido que arrancarse como trofeos de conquista de los gobernantes de la época del absolutismo.

La idea de una norma superior no susceptible de ser contrariada por otra ha existido desde tiempos remotos; por ejemplo, Ciceron

argumentaba que la *nata lex*, derivaba de la naturaleza de las cosas y no podía ser contrariada por la *scripta lex*. En Grecia existió la *graphe paranomón*, acusación criminal contra los ciudadanos que hubiesen aprobado una ley contraria a las normas constitucionales. Por otro lado, en Atenas, se distinguió entre *nomos*, que no es otra cosa que las leyes constitucionales y la *pséfima*, que es el decreto o ley secundaria, en donde los jueces no pueden resolver según la *pséfima* si contradice a la *nomoi*.¹¹⁸

La necesidad de crear un concepto formal de constitución surgió cuando en la Europa antigua se pretendió plasmar un ordenamiento legal por escrito superior a las demás disposiciones. De esta manera, en Francia en el siglo XVI, Enrique IV declaró que la ley fundamental del Estado limitaba estricta y principalmente el poder real, es entonces cuando se habló por primera vez de una ley fundamental por escrito, superior al resto de las leyes, y a la cual, el propio Rey estaba sometido, naciendo así, las primeras manifestaciones de una Constitución como norma suprema de un Estado.

La palabra Constitución proviene del latín *constitutio-onis*, y presenta varios significados entre los que se encuentran “acción y efecto de construir”, “forma o sistema de gobierno que tiene un Estado” y “ley fundamental de un Estado que define el régimen básico de los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política”.¹¹⁹

En el caso de nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina la forma de ser del Estado Mexicano; establece la integración y competencia de los poderes públicos y confiere los derechos de que goza todo individuo que se encuentre en territorio nacional. Al mismo tiempo, constituye el fundamento de validez de los ordenamientos secundarios, además de que asienta las bases para las constituciones de las entidades federativas.¹²⁰

La Constitución es la ley suprema, es la norma cúspide de todo el orden jurídico, es el alma y la savia que nutre y vivifica el pueblo, es la base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo.¹²¹ La Constitución es la

¹¹⁸ Fix Zamudio, Hector, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución e el ordenamiento mexicano*, Cuadernos constitucionales México-Centroamerica, UNAM, México, 1994. p. 12.

¹¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*La Supremacía Constitucional*”, Serie Grandes temas del Constitucionalismo mexicano 1. México 2005. p. 19.

¹²⁰ Idem p. 7.

norma constituyente reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.¹²² La Constitución es el ordenamiento jurídico supremo que proclama los principios políticos, sociales, económicos, culturales y humanos que se derivan del ser, del modo de ser y del querer ser de un pueblo en su devenir histórico.¹²³ La Constitución es la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado.¹²⁴ La Constitución es base y justificación de validez de toda la producción legislativa e indicadora de la realidad político-social en un momento histórico determinado.¹²⁵ Todas estas características convierten a la Constitución en la ley suprema y como tal, exige medios de control y tribunales destinados a protegerla.

Kelsen por su parte señala que la Constitución es el conjunto de normas positivas que regulan la producción de las normas jurídicas generales, que aparte de contener normas reguladoras de la legislación, aborda otros objetos políticamente importantes y establece disposiciones que dificultan la derogación o modificación de sus disposiciones.¹²⁶

Las normas jurídicas dictadas por el ejecutivo, normas emitidas por los órganos legislativos y en general todo acto de autoridad u órgano gubernamental en los tres ordenes de gobierno quedan determinadas por la Constitución General de la Republica de forma directa o indirecta. En realidad la totalidad del orden jurídico de la federación y de los estados locales quedan determinados en cuanto a su contenido por la Constitución federal.¹²⁷

En efecto, dentro de los sistemas jurídicos se hace necesario establecer una diferenciación jerárquica entre las normas que integran el sistema, de tal manera que algunas de ellas se consideran superiores a otras, lo que indica que los ordenamiento ubicados en posición inferior de la escala están limitados por las disposiciones superiores; dicha situación es

¹²¹ Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1999. p. 1.

¹²² Montero Zendejas, Op. Cit. p. 333.

¹²³ Burgoa Ignacio, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*La Supremacía Constitucional*" Op. Cit. p. 24.

¹²⁴ Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, vol. 39, Primera parte. p. 22

¹²⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación. "*La Supremacía Constitucional*", Op. Cit. p. 25.

¹²⁶ Kelsen en Montero Zendejas Op. Cit. p. 128.

¹²⁷ Cossío José Ramón, *La defensa de la Constitución*, Op. Cit. p. 28.

denominada “principio de supremacía constitucional”, consagrada en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, la real academia española sostiene que la palabra “supremacía” significa grado supremo en cualquier línea, así como preeminencia o superioridad jerárquica;¹²⁸ Con base en esas acepciones puede afirmarse que “la supremacía constitucional se traduce en la cualidad que tiene la Constitución de ser la norma superior que funda y da validez a la totalidad del ordenamiento jurídico de un país determinado”. En este sentido, toda ley secundaria es válida mientras no contravenga el texto constitucional del que proviene. Sin embargo, la supremacía constitucional no reviste solamente a que una norma secundaria no contravenga la Ley Fundamental, sino éste principio se consagra porque dicho ordenamiento expresa la soberanía de una Nación, organiza los poderes de un Estado y restringe la actividad de las autoridades, con la finalidad de que las libertades públicas no sean arbitrariamente restringidas por los depositarios del poder público.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:

“La supremacía 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 estas 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 ajustarse a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones...”¹²⁹

La supremacía constitucional es consecuencia de que la Constitución federal ocupa la cúspide del orden jurídico nacional; origina a los poderes constituidos y por tanto ninguna ley debe contrariarla, es suprema debido a que en sus disposiciones determina el proceso de la elaboración, reformas y contenido de las normas secundarias. El principio de rigidez de una Constitución, opuesto al de flexibilidad, garantiza la efectividad de la supremacía de la Constitución, pues de nada serviría que una Ley

¹²⁸ Diccionario de la Real Academia Española, Op. Cit. p. 2112.

¹²⁹ Tesis P. /J.73/99, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t.X, agosto de 1999. p. 18.

Fundamental fuera suprema, sí fácilmente y siguiendo un procedimiento común establecido en una ley escudaría pudiera ser reformada.¹³⁰

Dentro de la supremacía constitucional, los órganos constituidos no ejercen en cuanto a sus funciones un derecho propio, sino una competencia originaria de la Constitución misma, por tanto, si ésta es el fundamento legal y causa de existencia de los órganos del gobierno, las determinaciones que los órganos emitan no puedan ser superiores ni contravenir las disposiciones de la ley suprema. Por lo anterior, en el caso de que se establezca que algún acto o ley es contrario a derecho, debe de observarse claramente a que texto de la legislación vigente es contrario, debido a que sí se trata de la legislación federal inferior a la Constitución General de la Republica, sin duda estamos hablando de una cuestión de legalidad de actos, en cambio, sí se trata de una norma o acto que contravenga expresamente el texto de la Carta Magna, sin duda estamos hablando de la inconstitucionalidad de un acto.

Al respecto el Poder judicial de la Federación ha establecido los siguientes criterios:

No. Registro: 180,240

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Octubre de 2004

Tesis: 1a./J. 80/2004

Página: 264

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

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

¹³⁰ Burgoa Orihuela Ignacio, *Supremacía Constitucional*, Editorial Porrúa, México D.F., 1990, p. 34.

procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Amparo en revisión 2119/99. 29 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.

Amparo directo en revisión 1189/2003. Anabella Demonte Fonseca y otro. 29 de octubre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Amparo directo en revisión 1390/2003. Gustavo José Gerardo García Gómez y otros. 17 de marzo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Humberto Román Palacios; en su ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jaime Salomón Hariz Piña.

Amparo directo en revisión 1391/2003. Anabella Demonte Fonseca. 31 de marzo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Amparo en revisión 797/2003. Banca Quadrum, S.A. Institución de Banca Múltiple. 26 de mayo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Tesis de jurisprudencia 80/2004. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil cuatro.

Novena Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Septiembre de 2002

Tesis: I.2o.P.61 P

Página: 1453

SUPREMACÍA DE LA LEY SOBRE LAS DISPOSICIONES DE UN REGLAMENTO. *La validez de la disposición de un reglamento o acuerdo, para efectos de aplicación, o bien, para propósitos de interpretación o integración normativa, está supeditada a que tales disposiciones guarden congruencia con las normas legales expresas existentes sobre la materia específica de regulación de que se trate, a más de que se entienden sujetas, asimismo, a los principios jurídicos que emergen directamente de la propia ley; de manera tal que las disposiciones reglamentarias o administrativas, aun siendo expresas, no pueden válidamente regir contra la voluntad manifiesta del texto de la ley, ni tampoco oponerse a los lineamientos normativos contenidos en la misma, pues tales disposiciones deben interpretarse y aplicarse en forma armónica, sin contrariar los principios rectores que emergen de la propia ley, atendiendo al principio fundante de la supremacía del sistema normativo que rige el orden legal; por consiguiente, debe estarse a aquella aplicación legal exegética, que de manera sistemática armonice los preceptos relativos, frente a una interpretación puramente literal que soslaye una adecuada integración jurídica y se desentienda de la supremacía de las normas, de la cual depende precisamente la validez de las mismas, por lo que los acuerdos y disposiciones reglamentarias, antes que oponerse, deben tener fundamento en normas sustentadas en otras de nivel superior, como lo son las leyes, las cuales, a su vez, están supeditadas, en cuanto a su validez, a otras normas de mayor jerarquía, que culminan en la Ley Fundamental del país, la cual entraña la suprema razón de validez del orden jurídico. En tal virtud, la validez de la supletoriedad de una ley, lógica y jurídicamente, no pueden supeditarse al contenido de un reglamento, y menos aún a las disposiciones de un acuerdo general de orden administrativo, así como tampoco puede contrariar los principios generales que emergen de las normas legales, máxime cuando en relación con un punto o materia determinada, la propia Ley Suprema del país expresamente establezca que deba estarse a los términos de la ley, como acontece en tratándose de la impugnación del no ejercicio de la acción penal a que hace referencia el párrafo cuarto del*

artículo 21 de la Carta Magna; y siendo así, las disposiciones de los numerales 21 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y 68 del Acuerdo A/003/99 emitido por el titular de esa institución, que establecen que el querellante u ofendido tiene derecho a inconformarse respecto de la determinación de no ejercicio de la acción penal en un término de diez días contados a partir de su notificación, no pueden prevalecer respecto del artículo 57 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que previene que los términos empezarán a correr desde el día siguiente al de la notificación, por lo que en orden a su superior jerarquía, debe estarse a esta regla establecida en la invocada ley procedimental.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2212/2001. 11 de abril de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Salvador Josué Maya Obé, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado. Secretaria: Silvia Carrasco Corona.

Novena Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P. LXXVII/99

Página: 46

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

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

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

Octava Epoca

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1988

Página: 394

LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUIA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL. *No es correcta la apreciación de que una ley reglamentaria de algún precepto constitucional, como lo es la Ley del Seguro Social, sea, por naturaleza propia, jerárquicamente superior a otros ordenamientos generales, como también lo son las leyes orgánicas, las leyes ordinarias o códigos de materias específicas, y para demostrar lo ineficaz de tales argumentaciones, es conveniente precisar que la relación de subordinación que puede existir entre dos cuerpos normativos generales resulta, como consecuencia lógica, de la posibilidad de creación con que cuente cada uno de ellos, así, la norma que prevé y determina en sus disposiciones la creación de otra, es superior a esta última; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquél cuya personificación constituye el estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí, y a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas hállase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo orden jurídico. Las normas generales creadas por órganos legislativos constituidos, representan un nivel inmediatamente inferior al de la Constitución de la República en el orden jerárquico del derecho. Esa es precisamente la intención del constituyente manifiestamente expresada en el texto del artículo 133 constitucional, al señalar específicamente la frase "...las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella..." así, tales ordenamientos guardan, frente a la misma, una distancia de subordinación natural, lo cual no acontece como regla general, entre las distintas especies de leyes creadas por el Congreso de la Unión pues para que eso existiera sería menester, como sucede en el caso de la norma fundamental, que una ley secundaria determinara en su articulado, la creación de otro ordenamiento, cualquiera que sea su denominación (ley orgánica, ley ordinaria, ley reglamentaria o código), para estar entonces en la posibilidad de hablar de una verdadera relación jerárquica de superior a inferior entre dos distintos tipos de cuerpos normativos generales, situación que no acontece en el caso de la ley del Seguro Social que no contiene, en sus disposiciones, previsión expresa respecto de la creación de la Ley Aduanera, razón por la cual, sin importar que una sea ley reglamentaria y otra ley ordinaria no existe condición alguna de subordinación que las relacione, guardando entera independencia entre sí, y compartiendo su mismo nivel jerárquico, respecto del orden normativo del que han emanado. En otras palabras, en observancia del principio instituido por el constituyente en el texto del artículo 133 de la Carta Magna, y toda vez que no ha sido la Ley del Seguro Social la razón de creación, ni tampoco dispuso el origen de la Ley Aduanera, su igualdad jerárquica es evidente, sin ser posible, válidamente hablando, pretender subordinar una a la otra por el solo acontecimiento de que la primera, Ley del Seguro Social, reglamente específicamente una fracción del apartado A del artículo 123 constitucional, y la otra sólo regula una determinada materia, como lo es en el caso, la Ley Aduanera.*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 233/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. lo. de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Con base en lo hasta ahora expuesto, podemos afirmar que las características principales de la Constitución como ley suprema de un Estado son las siguientes: exige la declaración expresa de ella en un precepto de la Constitución; debe ser expedida por un Poder Constituyente; su revisión y reforma deben realizarse a través de un órgano especial con la observancia de un procedimiento peculiar contemplado en la Constitución misma y diverso del previsto para las leyes ordinarias; su respeto o reparación, en caso de infracción a sus normas debe realizarse mediante medios especiales como el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional. Al ser la Constitución la ley suprema de una Nación, su contenido no puede desvirtuarse por ningún otro ordenamiento legal, pues se sobrepone a las leyes comunes federales y locales.

En el caso de nuestro país, como ya se mencionó la Supremacía Constitucional en nuestra Carta Magna se expone en el artículo 133 de ese ordenamiento como a continuación se visualiza:

“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 Republica, con aprobación del senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglaran a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”

Esta disposición constituye el fundamento formal de la supremacía constitucional, aunque desde el punto de vista teórico su existencia pudiera considerarse innecesaria, pues como se ha venido mencionando, las normas constitucionales por definición, constituyen el fundamento último de todo sistema jurídico. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución General de la República antes transcrito, en nuestro país la jerarquía de normas queda establecida de la siguiente manera:

1. En primer termino, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, como norma superior.
2. En el nivel inferior y dentro de la competencia de las autoridades federales, se encuentran los tratados internaciones e inmediatamente después, las leyes ordinarias federales, de acuerdo con el criterio más reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

3. Respecto al ámbito de competencia local, esto es, las facultades reservadas a las entidades federativas inmediatamente después de la constitución federal esta las constituciones locales.
4. A continuación están las leyes ordinarias locales.

La hegemonía de la Constitución sobre los convenios o tratados internacionales se manifiesta en el artículo 15 de dicho ordenamiento, a su vez, los artículos 40 y 41, disponen respectivamente que la forma de Estado y de gobierno de las entidades federativas se deben adecuar a los principios de la Ley Fundamental y que las constituciones locales no contravengan las estipulaciones de la federal, consagrando así la supremacía de Ley Suprema, misma que se ratifica en el artículo 128 de la Carta Magna que exige que todo funcionario público sin excepción alguna proteste guardar la Constitución federal y las leyes que de ella emanen al tomar posesión de su cargo.

Aunque el artículo 40 Constitucional dispone que los estados integrantes de la federación son libres y soberanos, esto es exclusivamente con respecto a su régimen interior, siempre que no contravenga el pacto federal, pues dentro de las obligaciones que adquirieron al momento de adoptar el federalismo como forma de Estado, está la de permanecer en unión con la federación, por lo que su gobierno se sujetará a los mandatos de la norma suprema, de manera que si las leyes o los actos de las autoridades estatales resultan contrarios a las disposiciones de la Constitución federal, los ordenamientos constitucionales prevalecerán sobre los actos, aun cuando las estatales estén aparentemente acordes a sus constituciones locales.¹³¹

En efecto, los estados deben sujetarse a los mandamientos de la Constitución, considerada constitutiva del sistema federal, aun cuando sean libres y soberanos (autónomos) en cuanto a su régimen interior; por tanto, siempre que una ley local contraríe los preceptos constitucionales, éstos últimos deben prevalecer aunque la legislación secundaria expedida por la legislatura local se adecue a su propia Constitución y emane de autoridad competente. Así, toda dependencia, como todo individuo deben someterse a las disposiciones constitucionales respetando sus garantías y postulados sin que ninguna persona física o moral, pública o privada pueda desconocerlas.

Al respecto, Han Kelsen como autor de la teoría de la Supremacía Constitucional plantea la existencia de una norma fundamental de la cual

¹³¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*El Federalismo*”, Op. Cit. p. 50.

depende la validez de todo el orden jurídico en los siguientes términos: *“...Una constitución que carezca de la garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales no es una Constitución plenamente obligatoria. Aunque en general no se tenga conciencia para ello –porque una teoría jurídica dominada por la política no permite esa toma de conciencia- una Constitución en la cual los actos inconstitucionales y, en particular, las leyes inconstitucionales sigan conservando su validez –al no ser posible anularlos por su inconstitucionalidad- equivale, desde el punto de vista propiamente jurídico, a poco más que unos buenos deseos desprovistos de fuerza obligatoria. La función política de la Constitución es la de poner límites jurídicos al ejercicio del poder...”*¹³²

En este punto es necesario precisar que mientras la Constitución emana de un Poder Constituyente, las leyes constitucionales lo hacen de un Poder Constituido, lo que asegura la supremacía de nuestra Ley Fundamental.¹³³ Mientras la Constitución únicamente puede ser reformada por el Constituyente, las leyes secundarias pueden ser modificadas u abrogadas por el Congreso de la Unión o los congresos locales de los estados. Al respecto Tocqueville señala con relación a la Suprema Constitucional consagrada en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica que: *“...En los estados Unidos la constitución esta por encima tanto de los legisladores como de los simples ciudadanos. Es pues, la primera de las leyes, por lo que ninguna ley puede modificarla. Por lo tanto, es justo que los tribunales obedezcan a la constitución con preferencia a todas las leyes. La esencia misma del poder judicial consiste en escoger entre las disposiciones legales aquellas que la desarrollan más estrechamente, lo que constituye, en cierto modo, el derecho natural del magistrado...”*¹³⁴.

Sin duda la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica ha sido de mucha influencia para nuestro sistema jurídico nacional, puesto que le hemos copiado entre otras figuras: al ya citado federalismo, la supremacía constitucional, y literalmente, la facultad de los jueces de no aplicar las normas generales que consideren inconstitucionales, lo que se denomina “control difuso o americano”, del cual nos ocuparemos más adelante en el presente trabajo, que con posterioridad ha sido reconsiderado por la SCJN.

El principio de supremacía constitucional se encuentra en el artículo 6º párrafo segundo, de la Constitución Estadounidense, pero debe

¹³² Kelsen Han, El defensor de la Constitución, Op. Cit. p. 36.

¹³³ Covian Andrade Miguel, *Teoría Constitucional*, Op. Cit. p. 65.

¹³⁴ Tocqueville, en Montero Zendejas Daniel Op. Cit. p. 377.

notarse que la *judicial review*- esencia del control constitucional difuso- no está prevista por escrito, puesto que se trata de una tradición basada en la independencia judicial y heredera de la historia constitucional inglesa. Sin embargo como se ha dicho, tanto el federalismo, como la supremacía de la Constitución Federal Estadounidense, han ejercido una notable influencia en el constitucionalismo mundial, ya que actualmente la mayoría de las constituciones del mundo destinan un artículo especial para establecer y dejar en claro su supremacía con respecto con las leyes locales.¹³⁵ El citado artículo 6º párrafo segundo de la Constitución Estadounidense establece:

*“Esta constitución, y 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 suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier caso en contrario que se encuentre en la constitución o las leyes de cualquier Estado.”*¹³⁶

La elaboración del texto de éste artículo respondió a que el sistema de gobierno estadounidense fuera federal y a que su Constitución fuera rígida y escrita, situación que justificó que la Ley Fundamental debiera prevalecer sobre los tratados internacionales y leyes ordinarias, y que las leyes ordinarias se encuentran subordinadas a la Constitución.¹³⁷

De esta manera, se estableció que la Ley Fundamental deberá prevalecer sobre los tratados internacionales y las leyes ordinarias, y que las leyes ordinarias se encontraran subordinadas a la Constitución. A partir de ese momento, los jueces estadounidenses se dedicaron a proteger la supremacía constitucional, labor que hasta la actualidad ha caracterizado el proceder de todos los juzgadores de la unión americana, sin importar su jerarquía. En el caso de nuestro país, el Poder Judicial de la Federación principalmente a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de sus funciones de Tribunal Constitucional salvaguarda el principio de la Supremacía Constitucional.

Al respecto nuestros máximos tribunales han establecido el presente criterio jurisprudencial.

¹³⁵ Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, 2da edición, México, Porrúa/UNAM, 2001. p. 65.

¹³⁶ Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México D.F., 1996, p. 333.

¹³⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Supremacía Constitucional*, Op. Cit. p. 31.

No. Registro: 177,591

Jurisprudencia

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Agosto de 2005

Tesis: I.4o.A. J/41

Página: 1656

INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. DE ACUERDO A ELLA LOS TRIBUNALES ORDINARIOS PUEDEN CALIFICAR EL ACTO IMPUGNADO Y DEFINIR LOS EFECTOS QUE SE DEDUCEN DE APLICAR UN PRECEPTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL.

El artículo 133 de la Constitución Federal dispone: "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." Lo anterior significa que deben nulificarse o dejar sin efectos las leyes o los actos que violenten lo dispuesto en la Constitución, pues los principios, valores y reglas que el propio ordenamiento consagra deben prevalecer con supremacía y en todo tiempo. Por tanto, si un precepto legal contraviene lo estipulado en la Constitución debe declararse su inconstitucionalidad en términos de los procedimientos respectivos, dando pauta así a la integración de la jurisprudencia, o bien, si se trata de un acto de autoridad que se fundamente en una ley declarada inconstitucional, debe nulificarse u ordenarse que cesen sus efectos. Asimismo, en virtud del principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo que se comenta, los legisladores deben expedir las leyes ordinarias con apego al Máximo Ordenamiento que opera como limitante de la potestad legislativa, de manera que cuando una ley admita dos o más interpretaciones que sean diferentes y opuestas, debe recurrirse a la "interpretación conforme" a la Constitución Federal, que debe prevalecer como la interpretación válida, eficaz y funcional, es decir, de entre varias interpretaciones posibles siempre debe prevalecer la que mejor se ajuste a las exigencias constitucionales dado que es la normatividad de mayor jerarquía y que debe regir sobre todo el sistema normativo del país. Es cierto que los tribunales ordinarios no pueden pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley pues, por una parte, su esfera competencial se circunscribe al estudio de la legalidad del acto ante ellos impugnado y, por otra, los únicos órganos jurisdiccionales que tienen competencia para hacerlo son los del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, aquéllos pueden calificar el acto impugnado y definir los efectos que se deducen de aplicar un precepto declarado inconstitucional de acuerdo a la "interpretación conforme", a fin de lograr que prevalezcan los principios y valores consagrados a nivel constitucional.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 484/2004. Jorge Alberto Castro Pérez. 2 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia Angélica Martínez Saavedra.

Amparo directo 7/2005. Guillermo Alfredo Oviedo Plata. 2 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Karla Mariana Márquez Velasco.

Revisión fiscal 387/2004. Administrador Local Jurídico del Centro del Distrito Federal, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada. 9 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

Revisión fiscal 89/2005. Administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas, del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la Administración Central de Fiscalización a

Grandes Contribuyentes Diversos de la Administración General de Grandes Contribuyentes. 13 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

Revisión fiscal 206/2005. Subadministrador de lo Contencioso "I" de la Administración Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, en suplencia por ausencia de la Administradora Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada. 29 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

3.2 EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

En los orígenes del constitucionalismo moderno se consideró que la simple consagración de los derechos fundamentales y de los límites a los titulares de los órganos del Estado era suficiente para garantizar su respeto. Pero con el paso del tiempo, la experiencia histórica ha demostrado lo contrario, motivo por el cual fue necesario establecer métodos que obliguen a los detentadores del poder público a ceñirse a los mandatos de la Constitución, ya que se consideró que sin este tipo de disposiciones una Constitución no es plenamente obligatoria en sentido técnico.¹³⁸

En este sentido, no basta que en el texto constitucional se establezca que el mismo constituye la ley suprema y que de ahí derive que todas las demás normas del sistema deben ajustarse a los principios constitucionales, pues debe tenerse presente que la aplicación de estos últimos al igual que la de las demás normas jurídicas, corre a cargo de seres humanos, que son falibles por naturaleza, lo que implica que pueden fallar al momento de realizar los actos concretos que desarrollen los principios constitucionales e incluso al elaborar las normas secundarias; aquí es irrelevante si la falla deriva de un mero error o de una conducta dolosa, pues lo importante es que pueden violarse en la práctica las disposiciones constitucionales. Por lo anterior, la experiencia nos ha demostrado que no es suficiente que en la Constitución se establezcan los principios que deben respetar las autoridades, sino que es indispensable que existan medios que garanticen ese respeto y que cuando ocurra una violación a los mismos, sea posible anular o dejar sin efectos el acto o conducta violatorio.

El control de la constitucionalidad lo debemos entender como una función jurídica que debe ser adscrita al orden constitucional y no al de legalidad, es una función constitucional derivada directamente de las normas

¹³⁸ Cossío José Ramón, Op. Cit. p. 45.

constitucionales y su materia son las normas y actos federales y locales. Es este sentido, son materia del control de la constitucionalidad todas las normas y actos tanto de la federación como de los estados parte. Control que debe llevarse a cabo a través de un conjunto de órganos especializados determinados en la propia Constitución y pertenecientes en su mayoría de veces al Poder Judicial de la Federación. Si todos los actos de las autoridades o normas generales están sometidos al control de la constitucionalidad para que vayan acorde a la Ley Suprema, luego entonces, cualquiera de esas normas pueden ser invalidadas por el órgano competente si contraviene el texto de la Constitución Federal, lo anterior para efecto de resguardar el orden constitucional. Por ello, podemos decir que el control de la constitucionalidad tiene como objetivo la anulación simple y llana de la norma o acto inconstitucional. Al respecto el Dr. Daniel Montero Zendejas define el control de la constitucionalidad como un medio civilizado y racional para la instauración de la paz social y la eliminación de la violencia en contra de la constitución.¹³⁹

También el control de la constitucionalidad tiene como objetivo garantizar la supremacía constitucional y a evitar que las autoridades actúen fuera de los principios y lineamientos previstos en la Constitución. El control constitucional se encarga de proteger los órdenes jurídicos, de modo que por conducto de los medios de control de la constitucionalidad debe estudiarse todo tipo de violaciones realizadas a través de actos o leyes a la Constitución Federal que constituye la base y sustento de los sistemas jurídicos¹⁴⁰

Ahora bien, una vez establecido lo que debe entenderse por control de la constitucionalidad y sus características principales, podemos decir que los medios de control de la constitucionalidad son instrumentos creados para evitar que se vulnere el orden previsto en la Constitución, de manera que cualquier cuestión relativa a la posible inconstitucionalidad de una ley o un acto de autoridad, será analizada por los tribunales competentes para proteger al federalismo, el principio de la división poderes y la supremacía constitucional.¹⁴¹

En este sentido el Dr Fix Zamudio señala: *que los medios de control de la constitucionalidad son el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales encomienda a determinados*

¹³⁹ Montero Zendejas Daniel, Op. Cit. P. 345.

¹⁴⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*La Supremacía Constitucional*”, Op. Cit. p. 51.

¹⁴¹ Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 793.

*órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos a aquellos otros órganos de carácter público que han desbordado las limitaciones que para su actividad se establecen en la misma carta fundamental.*¹⁴² Otra definición sobre los medios de control de constitucionalidad nos la brinda el Dr. German Eduardo Baltazar Robles en su obra “Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad” en los siguientes términos: *entendemos todas las instituciones y formas de controlar la actuación de los sujetos de derecho para que su actuación se ajuste a los principios y límites constitucionales.*¹⁴³

Los medios de control de la constitucionalidad son mecanismos que vigilan el cumplimiento de los preceptos constitucionales y en su caso, restablecen el orden constitucional que en algún momento dado puede ser violado, éstos medios se encuentran regulados expresamente en la Ley Fundamental, de manera que los órganos jurisdiccionales de control de la constitucionalidad tienen la función de resolver los conflictos jurídicos en donde se alegue la trasgresión de la Carta Magna por la demandada.

En la actualidad a fin de controlar el ejercicio del poder se ha vuelto indispensable establecer reglas fijas entre los órganos de gobierno que garanticen el cumplimiento y supremacía de la Carta Magna, por ello, el Poder Constituyente tuvo la necesidad de prever en la Constitución General de la República diversos medios de control de la constitucionalidad para salvaguardar la supremacía del mandato constitucional ante las leyes o actos que la contravengan. El control de la constitucionalidad de los actos o leyes debe contener todos los instrumentos políticos, económicos, sociales y jurídicos incorporados en normas fundamentales con el propósito de limitar el ejercicio de poder público y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos constitucionales.¹⁴⁴

Sin duda las normas de la constitución que establecen los medios control de la constitucionalidad de los actos o de las leyes son normas de carácter coactivo, de lo contrario sería ocioso promover éste tipo de instituciones jurídicas, ejemplo de lo anterior lo constituye lo establecido por

¹⁴² Fix Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional 1940-1965*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1968, p. 15.

¹⁴³ Baltazar Robles, German Eduardo, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*, Editorial Ángel, México, 2000, p. 8

¹⁴⁴ Fix Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional 1940-1965*, Op. Cit. p. 14.

la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República que establece que si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del mismo o tratare de aludir la sentencia, dicha autoridad será separada inmediatamente de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda. Misma situación acontece en el caso de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, en donde el último párrafo del artículo 105 Constitucional establece que para el caso de incumplimiento en las determinaciones, se aplicaran los procedimientos establecidos en la citada fracción XVI del artículo 107 de la Carta Magna. Por ello, el control de la constitucionalidad convierte a las normas constitucionales en verdaderas normas coactivas que deben ser acatadas aún en contra de la voluntad de las demás autoridades, con la plenitud de fuerza obligatoria desplegada ostensiblemente y ajustada claramente a las características esenciales del derecho, que lo distingue de todas las otras especies de normatividad común.

La institución del control de la constitucionalidad es una pieza indispensable y necesaria en el engranaje normativo de un Estado federal, la esencia de la Constitución en un Estado federal consiste en la división de competencias entre el orden subordinado de la federación y el de los órdenes de los estados locales. Todo acto que salga de los límites competenciales establecidos por la Constitución puede constituir una violación de alguna norma constitucional. De esta manera, carecería de sentido esta división de competencias, si los órganos federales o locales pudieran realizar actos que competen a otros órganos y dichos actos no pudieran ser anulados por un tribunal independiente que estableciera con objetividad y validez jurídica, el ó los límites de los ámbitos competenciales de la federación y de los estados locales.

En el Estado Mexicano el control jurisdiccional de la constitucionalidad según lo dispuesto por el artículos 103, 105 y 107 de la Constitución General se encuentra centralizada en el Poder Judicial de la Federación. De la misma forma, la regularidad de las leyes y los reglamentos en cuanto a la legalidad de ellos también se encuentra concentrada al Poder Judicial de la Federación, por lo que éste órgano tiene el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades y de las leyes secundarias. Con lo anterior, se desvanece la posibilidad de que el control de la regularidad, en general, y en particular las cuestiones de constitucionalidad de actos, pueda ser ejercido de manera descentralizada por algún juez sin importar su competencia o jerarquía, como acontece en el sistema americano o

difuso que se analizará más adelante. Dentro del sistema jurídico mexicano, la doctrina ha clasificado los medios del control constitucionalidad en sociales, políticos y jurisdiccionales, criterio que atiende a la naturaleza de la actividad del órgano de control y con base al tipo de resoluciones que emite.

Los medios sociales de control de constitucionalidad, consisten propiamente en la presión de la sociedad sobre las autoridades para que ajusten su actuación a la Constitución; ésta influencia se materializa a través de la llamada “opinión pública”.¹⁴⁵

Por otra parte, los medios políticos de control de la constitucionalidad consisten en la limitación recíproca que los diferentes órganos y ordenes del Estado producen entre sí; como ejemplo podemos citar el principio de la división de poderes y la distribución de competencias entre los diversos órganos del estado, de tal forma que al no estar concentrado todo el poder público en un sólo órgano, cada uno de ellos únicamente puede realizar determinados actos, desde luego sin exceder los límites de su competencia porque al hacerlo afectaría la competencia de otro (s) órgano (s). También existe una forma de control político de constitucionalidad que consiste en asignar a un órgano político concreto la función de vigilar la constitucionalidad de los actos de los demás órganos; la característica principal de éste órgano es que puede actuar de oficio; es decir, no requiere que ningún otro sujeto solicite la aplicación del control; un ejemplo de este tipo de control lo tuvimos en el Supremo Poder Conservador establecido en el siglo pasado.¹⁴⁶

Los medios jurisdiccionales de control de constitucionalidad tienen las características comunes a todos los juicios; así, el procedimiento sólo se inicia a petición de parte, sin que el tribunal pueda abrir el juicio en forma oficiosa; además, se permite al órgano que haya emitido el acto o ley impugnado que defienda la constitucionalidad de su proceder, por lo que existe una controversia o litis que se plantea entre la pretensión del promovente del medio de control dirigida a anular el acto que considera inconstitucional, con la pretensión del órgano que emitió ese acto que tiende a defender la constitucionalidad de su actuación; finalmente, el juicio termina con una sentencia, es decir, con una resolución del tribunal que decide la controversia “diciendo el derecho del caso” lo que significa que determina si procede la pretensión del actor o las defensas del demandado, lo que equivale

¹⁴⁵ Baltazar Robles, German Eduardo, Op. Cit. p. 37.

¹⁴⁶ Idem. p. 38.

a decir que el tribunal resuelve sí el objeto del juicio es acorde con la Constitución o contrario a la misma, caso en el cual la autoridad demandada que emitió el acto declarado inconstitucional, queda obligada a dejarlo sin efectos.¹⁴⁷

3.3 EL SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL AMERICANO O DIFUSO.

La constitución estadounidense fue el punto de partida para que los jueces establecieran el principio de supremacía constitucional, basado en la idea de que todos los jueces debían ignorar cualquier disposición que contrariara la Ley Suprema del país.¹⁴⁸ Sin duda una parte de la cultura jurídica que más ha tenido relevancia e influencia sobre el derecho constitucional mexicano es la legitimación para impugnar la validez de las leyes por considerar que son contrarias a la Constitución, legitimación denominada la *Judicial Review*, es decir, *Revisión Judicial de las Leyes*, lo que hasta antes de la reforma constitucional de 1994, lo constituía en lo substancial el amparo contra leyes, antes de la inclusión de la acción de inconstitucionalidad instituida en ese año. Se considera que la *Judicial Review*, es una institución que tiene su origen en Inglaterra y fue llevada a los Estados Unidos de Norteamérica junto con la conquista de las 13 colonias, con la diferencia de que en Inglaterra no había un Poder Judicial independiente, sino que éste pertenecía a la Corona, es decir, los impartidores de justicia o jueces eran los empleados del Rey lo que ponía en duda su imparcialidad.

En este sentido, fue en Inglaterra en donde los abogados promovían la *Judicial Review* al considerar que las leyes eran contrarias al derecho británico, institución que como ya se dijo, fue copiada por las 13 colonias al promulgar sus propias constituciones y que fue retomada por el Constituyente de Filadelfia de 1787, para dictar la Constitución federal de ese país, origen del sistema de control de la constitucionalidad americano o difuso, cuyos principios han existido desde las épocas de Cicerón que, como ya se dijo, sostenía que la *nata lex* derivaba de la naturaleza de las cosas y no debía ser contrariada por la *scripta lex*.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Cabrera Acevedo Lucio, *El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005, p. 43.

En efecto, la consolidación de la supremacía de la constitución quedó asegurada en 1803, cuando la Suprema Corte Estadounidense resolvió el afamado caso *Marbury vs. Madison*, el cual se presentó bajo las siguientes circunstancias: John Adams, miembro del Partido Federalista ganó la elección presidencial de 1796, contra la oposición del Partido Republicano liderado por Thomas Jefferson, quien sucedería a Adams en la presidencia en 1800, antes de que Jefferson tomara posesión de la presidencia, en 1801 los federalistas intentaron colocar a sus partidarios en posesiones estratégicas del gobierno. Adams nombró a John Marshall, quien fungía como su Secretario de Estado-chief justice de la Corte Suprema. Con posterioridad a este hecho el Congreso dictó una ley que le permitió a Adams nombrar 42 Jueces de paz para el Distrito de Columbia, todos los designados fueron federalistas, pero es el caso de que algunos de ellos no recibieron su nombramiento porque Adams no pudo firmarlo sino hasta la media noche del 3 de marzo de 1801. Razón por la que al tomar posesión Jefferson como presidente, aun faltaban de ser entregados algunos de los nombramientos que había firmado Adams antes de entregar la presidencia.

En este escenario, el nuevo Secretario de Estado llamado James Madison recibió órdenes del presidente Jefferson de no entregarlos, siendo uno de los designados por Adams y que no obtuvieron su nombramiento oportunamente William Marbury, quien en esa virtud, promovió un “*writ of mandamus*” ante la Suprema Corte de Justicia, para que ésta ordenara a Madison entregar a los jueces los nombramientos faltantes. En su petición, Marbury invocó la “judiciary Act de 1789”, que permitía la expedición de los nombramientos en casos como el que se le había presentado y daba competencia a la Corte para dirimir un conflicto de esa naturaleza.¹⁴⁹

El Juez Marshall, que como ya se dijo fue nombrado por Adams antes de entregar el poder, redactó la sentencia en donde en lugar de ordenar a Madison entregar los nombramientos faltantes, indicó que la “*judiciary Act de 1789*”, es inconstitucional, pues la Ley Fundamental no facultaba a la Corte Suprema el conocer de esos asuntos en única instancia; la sentencia reconoció el nombramiento de Marbury y el derecho a recibirlo, así como asentó que el derecho a ser entregado el reconocimiento no es una facultad discrecional ni del presidente ni del secretario de Estado; pero por otra parte, indicaba que la Corte era sólo una instancia de apelación, sin jurisdicción originaria para conocer el caso, de ahí que la “*Judiciary Act de 1789*”, al considerar lo

¹⁴⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*La Supremacía Constitucional*”, Op. Cit. p. 33.

contrario a la interpretación de la constitución hecha por Marshall resultaba inconstitucional y el propio tribunal debería considerarla inaplicable.¹⁵⁰

John Marshall en su resolución dejó en claro que el juez estadounidense tiene como deber el preferir la aplicación de la Constitución federal a cualquier otra ley, dado que aquella en tanto es Ley Suprema, es controladora de todos los actos legislativos, ya que de lo contrario, es decir, permitir la eficacia de una ley que contrarié el texto de la Constitución, implica destruir el principio de supremacía constitucional. De la famosa contienda *Marbury vs. Madison* se establecieron los siguientes principios relacionados a la superioridad de la constitución: a) la Constitución es una ley superior; b) por consiguiente, un acto legislativo contrario a la Constitución, no es una ley; c) es siempre deber del tribunal decidir entre dos leyes en conflicto; d) sí un acto legislativo está en conflicto con una Ley Superior, la Constitución claramente señala que es deber del tribunal rehusarse a aplicar el acto legislativo; e) sí el tribunal no rehusare aplicar dicha regulación, es destruido el fundamento de todas las constituciones escritas.¹⁵¹

Sin duda este sobresaliente caso de *Marbury vs. Madison* y el artículo 6° de la Constitución Norteamericana han sentado las bases del principio de supremacía constitucional en todo el mundo. Por lo que respecta a nuestro país, éstas instituciones jurídicas son consideradas pilar del constitucionalismo mexicano previsto desde sus orígenes en el artículo 237 de la Constitución de Apatzingan de 1814; en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822; en el artículo 27 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1824, en el artículo 161 fracción III de la Constitución Federal de 1824, y en el artículo 126 de la Constitución de 1857, para finalmente ser retomado por el Constituyente de 1916-1917 e incluido en la Constitución de 1917 en su artículo 133 que originalmente establecía: “...*Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán 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...*”¹⁵². De la redacción del artículo antes transcrito se observa claramente que en el sistema jurídico de nuestro país existe una supremacía de

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Gaviota A, Carlos, *El poder de la Suprema Corte de los Estados Unidos*, en Mena Adame, Carlos, Op. Cit. p. 27.

¹⁵² Tena Ramírez Felipe, Op. Cit. p. 388.

la Constitución por encima de las leyes federales y tratados internacionales, así como de las constituciones y las leyes de las entidades federativas, consagrándose de esta manera en la Constitución de 1917 el principio de supremacía de la Constitución.

Hamilton en su obra "*el federalista*" defiende la idea de que los tribunales comunes pudieran declarar nulos los actos de las legislaturas, bajo el argumento de que el poder del pueblo que se había traducido en la formación de la Constitución, prevalece en todo momento sobre los poderes Legislativo y Judicial. Según Hamilton, la voluntad de los legisladores no puede soslayar a la voluntad del pueblo, motivo por el cual, cualquier ley emitida por las legislaturas que vayan en contra de Constitución, va en contra de la voluntad popular.¹⁵³

El control difuso se caracteriza por dejar en manos de cualquier juez, sin importar su fuero, o materia, la regularidad constitucional de las leyes o actos. En otras palabras, todo juzgador puede y debe ante un caso concreto sobre cualquier materia inaplicar una ley que considere inconstitucional y dictar un fallo con efectos *inter partes*. Se trata pues, como su nombre lo indica, de un tipo de control constitucional difuso, debido a que la competencia para conocer de la constitucional de una ley o acto de autoridad asiste a todos los jueces sin excepción, éste control es también incidental porque la cuestión de constitucionalidad se deriva de un controversia principal que es la que de entrada hace que el juez conozca del asunto. Cuando una resolución que haya declarado la inconstitucionalidad de alguna ley y con el paso del tiempo ese criterio haya sido invocado en asuntos similares, sea por el mismo juez o por sus homónimos, dicho razonamiento puede llegar a tener efectos similares a *erga omnes*, sin que esto represente que algún juez esté obligado a observar un determinado precedente para fundar sus propios razonamientos a un caso concreto, sino que los juzgadores tienen total independencia propia para ajustar el derecho al caso concreto según su percepciones personales, salvo en el caso de que un tribunal superior haya realizado una declaración de inconstitucionalidad de una ley o acto, en cuyo caso, el juez inferior queda vinculados a dicha resolución y por ende debe ser tomada en cuenta.¹⁵⁴

Kelsen al respecto establece: "...*Cuando por silencio de la ley, el que ha de ejecutar la norma esta autorizado para examinar y decidir su*

¹⁵³ Idem. p. 32.

¹⁵⁴ Serie Grandes temas del Constitucionalismo mexicano 1, "*La Supremacía Constitucional*" Op. Cit. p. 53.

*regularidad, es indiscutible que si estima que ella es irregular, no ha de cumplirla ni ejecutarla. Está autorizado para tratar la norma en un caso concreto como nula. Si se considera el acto con el que se examina la norma para decidir que es irregular, si se tiene en cuenta, por otra parte, que solo está autorizado para declarar la nulidad de la norma para sí y para el caso en cuestión, pero no para los otros ni para todos los casos posibles en los que la norma hace valer su sentido subjetivo de exigibilidad de obediencia...*¹⁵⁵

En virtud de lo anterior, es de considerarse que sí el que ha de ejecutar la norma está facultado para examinar y decidir sobre su regularidad estamos en presencia de la forma de control constitucional desconcentrada, mientras tanto, sí es un tribunal superior el que analiza y decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto o ley estamos ante un sistema concentrado.

En suma, el modelo americano de control de la constitucionalidad nació muchos años antes que el sistema europeo, en él no existe en la Constitución un precepto que expresamente establezca algún medio de control procesal específico, de ahí que éste se haya implantado como tal desde el celebre y afamado caso *Madbury vs. Madisón* en donde se adoptó como regla no escrita la *Judicial Review* como la facultad de los jueces de pronunciarse acerca de la constitucionalidad de las leyes. A partir de tal criterio, se desarrolló un sistema difuso de control, en el que si bien todos los juzgadores están en la aptitud de pronunciarse acerca de planteamientos de constitucionalidad, la Suprema Corte actúa como órgano cúspide en tal materia siendo los órganos superiores los facultados para dictar resoluciones *erga omnes*.¹⁵⁶ En este sistema los americanos reconocieron a los jueces la facultad de fundar sus fallos sobre la Constitución más que sobre las leyes. En otros términos, los ha autorizado para no aplicar las leyes que les parezcan inconstitucionales.

3.4 EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD CONCENTRADO O AUSTRIACO.

¹⁵⁵ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, p. 374.

¹⁵⁶ Gudiño Pelayo, José de Jesús, “*El Tribunal*”, Revista No. 5, Septiembre de 2007, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México. p. 5.

El control de la constitucionalidad de los actos o leyes concentrado o austriaco es completamente opuesto al sistema estadounidense o difuso, incluso desde sus orígenes, debido a que el sistema concentrado tiene su inicio en teorías o ideas filosóficas de la época entre las que destacan los pensamientos de Rousseau y Montesquieu, en este pensamiento idealista se considera que el poder legislativo es el depositario de la voluntad general, por tanto, es inaceptable que los jueces se atrevan a cuestionar las leyes, debido a que a ellos les corresponde aplicarlas, no criticarlas, porque la observancia y vigencia de la ley no puede dejarse a su arbitrio de los jueces.

Para Hans Kelsen, el control de la constitucionalidad representaba una institución cuyo principal función sea el defensor de la Constitución, quien debe ser un órgano cuya ocupación sea el salvaguardar el acatamiento de la Constitución contra las leyes violatorias, por lo que habla de una garantía de la Constitución, entendida por tal, como la seguridad jurídica de que los límites establecidos por ella no serán trasgredidos. Como toda norma, la Constitución también puede ser violada por las autoridades en el ejercicio de sus funciones, por lo que resulta indispensable contar con un órgano de la defensa y restablezca.¹⁵⁷

Kelsen en su pensamiento consideraba al capítulo de garantías de la Constitución y al de la administración como el núcleo jurídico de la misma, debido a su importancia en el marco jurídico, convirtió al Tribunal Imperial de la vieja Monarquía, en un auténtico Tribunal Constitucional, siendo el primero del que se tenga registro en el derecho constitucional contemporáneo, procediendo al efecto a promulgarse la Ley Federal sobre la Organización y Procedimiento del Tribunal Constitucional en 1921.¹⁵⁸

El sistema austriaco, tiene su origen en el genio creativo del eminente jurista Hans Kelsen, a quien se considera el creador de la Constitución austriaca de 1920. La idea Kelseniana concibe el Tribunal Constitucional como un órgano de la *Gesamtverfassung*, no encuadrable en ninguno de los poderes que controla, por tanto, separa totalmente a los órganos de justicia constitucional de cualquier conexión con los órganos del Poder Judicial.

¹⁵⁷ Kelsen, Hans. *El Defensor de la Constitución*, Ed. Leben und Werk, Barcelona, España 1976, pp. 4-5.

¹⁵⁸ Idem. p. 8.

La función de garantía de la Constitución, según Kelsen debe ser transferida a un Tribunal independiente, cuya función es jurisdiccional en la medida en que deba decidir a través de un procedimiento contencioso de partes, sobre la constitucionalidad de los actos del parlamento, así como del gobierno, cuando hayan sido cuestionados, anulando tales actos en el caso de inconstitucionalidad, y eventualmente juzgan a determinados organismos imputados acerca de responsabilidad probada. En ese sentido, éste autor dice que entre la sentencia y la ley no hay una diferencia cualitativa, si no que ésta lo mismo que aquella, son generadoras de derecho, y que la sentencia de un tribunal constitucional, por ser un acto de legislación no deja de ser un acto de jurisdicción, es decir, de aplicación de derecho.¹⁵⁹

Así, con la inspiración de Kelsen en 1920 en la Constitución austriaca se previó por primera vez la instalación de un Tribunal Constitucional dedicado a resolver en exclusividad las cuestiones de inconstitucionalidad de actos y leyes, cuyas sentencias tienen efectos *erga omnes*, de ahí que se le denomina a este método de control de constitucionalidad “*sistema austriaco*”.¹⁶⁰ En este sistema no se le otorga competencia a la jurisdicción ordinaria para conocer de cuestiones de inconstitucionalidad, sino que dicha potestad es solo competencia de un órgano con integración y funciones muy específicas, mismo que no forma parte de alguno de los poderes, sino es independiente. Este sistema a diferencia del “*sistema americano o difuso*”, no requiere de un conflicto principal para analizar la inconstitucionalidad de alguna ley, sino que el cuestionamiento de la ley o el acto es una controversia principal de orden constitucional y no una controversia jurídica entre las partes. En este sistema el Tribunal Constitucional se limita a declarar sí una ley se adecua o no a los postulados de la Ley Suprema.

La naturaleza del sistema concentrado radica en que sólo a un órgano le corresponde determinar sí una ley o un acto son o no constitucionales, es principal porque el punto a dirimir no se desprende de una controversia legal inicial, sino que dicha cuestión es la controversia misma, y es de orden constitucional pues sus resoluciones son generales debido a que tienen efectos “*erga omnes*”, es decir, determina la desaparición o nulidad de la ley o del acto que contravenga la Ley Suprema.

¹⁵⁹ Idem. p. 10

¹⁶⁰ Serie Grandes temas del Constitucionalismo mexicano 1, “*La Supremacía Constitucional*”, Op. Cit. p. 54.

La Constitución de Austria organizaba un sistema concentrado de control constitucional de competencia directa y exclusiva asignada al Tribunal Constitucional, ya sea de oficio o a petición del gobierno federal, en donde se dirimían las consideraciones de declarar la inconstitucionalidad sobre leyes o decretos del gobierno de un territorio y recíprocamente de los gobiernos o bien, de los territorios sobre las leyes o decretos del gobierno federal. Al contrario del sistema difuso, donde los jueces ordinarios no estaban facultados ni para ejercer ni para solicitar la jurisdicción constitucional. De este modo, el Tribunal Constitucional austriaco era totalmente autónomo e independiente tanto del parlamento como del gobierno, pues Kelsen consideraba que “...nadie puede ser Juez de su propia causa...”¹⁶¹ y toda sentencia del Tribunal Constitucional tenía la fuerza de una ley posterior que derogaba a la anterior que había sido impugnada, por lo que algunos juristas lo han catalogado como un legislador negativo o derogativo.

Este sistema de control de la constitucionalidad que concentra dicha jurisdicción a un Tribunal Constitucional trae aparejada sin duda por el tipo de decisiones que toma dentro de sus funciones una jurisdialización de la política, y viceversa, una politización de la justicia, consecuencia de una teoría que emplea fricciones y formas sin tomar en consideración los contenidos.¹⁶² De este manera, se considera que los Tribunales Constitucionales tuvieron su origen con el sistema concentrado en Europa en el siglo XX, mismos que concentran en un monopolio del control de la constitucionalidad, mismos que son ajenos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y tienen facultades para decidir con efectos “*erga omnes*” la inconstitucionalidad de leyes.

3.5 EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD MIXTO.

En Latinoamérica se ha desarrollado un sistema de control de la constitucionalidad que contiene características de ambos sistemas de control de constitucionalidad, es decir, del difuso o estadounidense y del concentrado o austriaco, a dicho sistema se le ha denominado por la doctrina como sistema de control “*mixto*” de la constitucionalidad, que como ya se señaló, entraña la combinación del control abstracto a cargo de un órgano supremo o Corte Suprema y la facultad de los jueces de desaplicar las leyes que estimen inconstitucionales al caso concreto. De esta manera, al tiempo que existe un

¹⁶¹ García Laguardia, Jorge Mario, Rodríguez Piñeiro, Miguel y Bravo- Ferrer, Ulises Schmill Ordoñez, *Tribunales Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional*, Editorial UNAM, México, 1994, p. 55.

¹⁶² Idem. p. 67

órgano del Poder Judicial que desempeña funciones de control de tipo abstracto, el resto de los tribunales tienen competencia para realizar un examen incidental y difuso que lleve a conducirlos a inaplicar una ley determinada por estar viciada de inconstitucionalidad. Este sistema de control se practica en países como Colombia y Venezuela.

En efecto, como su nombre lo indica el sistema de control de la constitucionalidad mixto emana de la combinación de los dos sistemas de control de la constitucionalidad clásicos, el difuso o estadounidense y el concentrado o austriaco, tomando elementos de uno y de otro para mezclarse en un medio de control de la constitucionalidad en donde por un lado existe un órgano determinado denominado Tribunal Constitucional que se encarga de dirimir algunas cuestiones que tienen relación con la constitucionalidad de actos o leyes, y por otro lado, dentro del mismo sistema jurídico se le otorgan facultades de los jueces comunes sin importar jerarquía o materia para efecto de que cuando perciban sobre la inconstitucionalidad de una ley no lo apliquen en el caso concreto.

En el caso de nuestro país la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede realizar el control abstracto al resolver las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, o bien, al pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una ley en el caso de juicios de amparo en revisión. Mientras que los tribunales y juzgados de amparo tienen competencia también para determinar la inconstitucionalidad de las leyes con efectos únicamente entre el quejoso y la autoridad responsable, pero no para analizar en abstracto su posible inconstitucionalidad con efectos *erga omnes*, lo que para algunos autores representa que nuestro país se ejerce el sistema mixto de constitucionalidad de los actos jurídicos. Sobre este punto la Corte ha establecido el siguiente criterio:

No. Registro: 181,947

Tesis aislada

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Marzo de 2004

Tesis: I.3o.C.68 K

Página: 1565

INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY LOCAL. PROCEDE ESTUDIAR LOS AGRAVIOS RELATIVOS EN ACATAMIENTO AL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN ENCOMENDADO A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, 94, 103, 107 y 133 constitucionales, y a la facultad conferida a los Tribunales Colegiados de Circuito, conforme al punto quinto del Acuerdo 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, para resolver en última instancia respecto de la constitucionalidad de leyes locales, en observancia al principio de acceso a la tutela judicial efectiva, es procedente analizar los agravios expresados por el quejoso, ya que la aplicación de la ley local tildada de inconstitucional se llevó a cabo, precisamente, en la sentencia dictada en el juicio de amparo y, por tanto, no puede exigirse que las contravenciones que se aducen se hagan valer en una demanda de amparo en vía de acción -esto es, en una instancia distinta-, por encontrarse prohibido expresamente por la misma ley conforme al artículo 73, fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que no puede obligarse a los particulares a someterse a sus disposiciones sin posibilidad alguna de impugnarlas, pues la regla general de procedencia de la impugnación de leyes no puede aplicarse tratándose de una ley local, cuya inconstitucionalidad se combate en los agravios vertidos en el recurso de revisión interpuesto contra una sentencia dictada en la audiencia constitucional en un juicio de amparo indirecto y, por tanto, ello tampoco puede impedir que los Tribunales Colegiados de Circuito analicen los planteamientos que al respecto se realicen, pues si bien la Ley de Amparo contiene las normas para el juicio de control de la constitucionalidad, el Poder Judicial Federal es el órgano encargado de dicho control y, por ende, se encuentra facultado para realizar el análisis correspondiente, aun sin que se impugne en vía de acción, porque en forma complementaria está el denominado control difuso, del cual también son titulares estos órganos colegiados en términos del artículo 133 constitucional para dar vigencia cabal al principio de supremacía constitucional y lograr la correcta impartición de justicia como fin primordial de su existencia constitucional.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 312/2003. Gloria Vázquez Arcos. 9 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Gabriel Montes Alcaraz. Secretario: José Luis Evaristo Villegas.

No. Registro: 177,591

Jurisprudencia

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Agosto de 2005

Tesis: I.4o.A. J/41

Página: 1656

INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. DE ACUERDO A ELLA LOS TRIBUNALES ORDINARIOS PUEDEN CALIFICAR EL ACTO IMPUGNADO Y DEFINIR LOS EFECTOS QUE SE DEDUCEN DE APLICAR UN PRECEPTO DECLARADO INCONSTITUCIONAL.

El artículo 133 de la Constitución Federal dispone: "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." Lo anterior significa que deben nulificarse o dejar sin efectos las leyes o los actos que violenten lo dispuesto en la Constitución, pues los principios, valores y reglas que el propio ordenamiento consagra deben prevalecer con supremacía y en todo tiempo. Por tanto, si un precepto legal contraviene lo estipulado en la Constitución debe declararse su inconstitucionalidad en términos de los procedimientos respectivos, dando pauta así a la integración de la jurisprudencia, o bien, si se trata de un acto de autoridad que se fundamente en una ley declarada inconstitucional, debe nulificarse u ordenarse que cesen sus efectos. Asimismo, en virtud del principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo que se comenta, los legisladores deben expedir las leyes ordinarias con apego al máximo ordenamiento que opera como limitante de la potestad legislativa, de manera que cuando una ley admita dos o más interpretaciones que sean diferentes y opuestas, debe recurrirse a la "interpretación conforme" a la Constitución Federal, que debe prevalecer como la interpretación válida, eficaz y funcional, es decir, de entre varias interpretaciones posibles siempre debe prevalecer la que mejor se ajuste a las exigencias constitucionales dado que es la normatividad de mayor

jerarquía y que debe regir sobre todo el sistema normativo del país. Es cierto que los tribunales ordinarios no pueden pronunciarse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley pues, por una parte, su esfera competencial se circunscribe al estudio de la legalidad del acto ante ellos impugnado y, por otra, los únicos órganos jurisdiccionales que tienen competencia para hacerlo son los del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, aquéllos pueden calificar el acto impugnado y definir los efectos que se deducen de aplicar un precepto declarado inconstitucional de acuerdo a la "interpretación conforme", a fin de lograr que prevalezcan los principios y valores consagrados a nivel constitucional.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 484/2004. Jorge Alberto Castro Pérez. 2 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Silvia Angélica Martínez Saavedra.

Amparo directo 7/2005. Guillermo Alfredo Oviedo Plata. 2 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Karla Mariana Márquez Velasco.

Revisión fiscal 387/2004. Administrador Local Jurídico del Centro del Distrito Federal, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada. 9 de febrero de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.

Revisión fiscal 89/2005. Administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de las autoridades demandadas, del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la Administración Central de Fiscalización a Grandes Contribuyentes Diversos de la Administración General de Grandes Contribuyentes. 13 de abril de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

Revisión fiscal 206/2005. Subadministrador de lo Contencioso "1" de la Administración Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, en suplencia por ausencia de la Administradora Local Jurídica del Sur del Distrito Federal, unidad administrativa encargada de la defensa jurídica del Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Jefe del Servicio de Administración Tributaria y de la autoridad demandada. 29 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Indira Martínez Fernández.

La consideración de que en el caso de nuestro país se actualiza un sistema de control constitucional de las leyes o actos “*Mixto*”, deriva de que no es exclusivamente el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien tiene el monopolio del control de la constitucionalidad, sino que dichas facultades que inicialmente estaban concentradas al Máximo Tribunal, ahora como consecuencia principalmente al Acuerdo General 5/2001 emitido por la Corte, han pasado a la jurisdicción de los Tribunales Colegiados de Circuito al resolver los amparos directos o en revisión cuando sobre el tema debatido en que se integre jurisprudencia del Pleno o de las Salas. Sin embargo considero que tomando en cuenta que ambos órganos son pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, es éste órgano quien en lo integral se encarga de analizar y resolver las cuestiones inherentes a la constitucionalidad de alguna ley o acto de autoridad, con exclusión de cualquier otro poder u autoridad gubernamental, lo que podría considerarse una variedad del sistema concentrado. Al este respecto el H. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, ha emitido la siguiente Jurisprudencia.

No. Registro: 185,291

Jurisprudencia

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Diciembre de 2002

Tesis: VI.3o.A. J/22

Página: 695

TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. TIENEN COMPETENCIA PARA CONOCER DE AMPAROS EN REVISIÓN CONTRA LEYES FEDERALES CUANDO EXISTA JURISPRUDENCIA SOBRE EL TEMA, AUNQUE NO ESPECÍFICAMENTE SOBRE EL PRECEPTO RECLAMADO.

En términos de lo dispuesto en los considerando tercero, cuarto y quinto del Acuerdo General 5/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la reforma al artículo 94 constitucional de nueve de junio de mil novecientos noventa y nueve, se buscó fortalecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, con la ampliación de sus facultades a fin de que, mediante acuerdos generales, dejara de conocer de casos en los que no fuera necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico nacional, para permitirle concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de asuntos de mayor importancia y trascendencia; de ahí que en los puntos tercero, fracción II y quinto, fracción I, inciso D), del acuerdo en cita, el Tribunal Pleno decidió conservar, para su resolución, los amparos en revisión en los que subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional y, además, revista interés excepcional; asimismo, dejar a la jurisdicción de los Tribunales Colegiados de Circuito los amparos en revisión de la misma naturaleza en los que, sobre el tema debatido, se integre jurisprudencia del Pleno o de las Salas. Por tanto, basta que exista jurisprudencia sobre un tema de constitucionalidad de una ley, aunque no específicamente respecto de la cuestionada, para que el recurso de revisión sea competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, pues la delegación de facultades se refiere al tema y no al precepto reclamado, lo que se corrobora todavía más en su interpretación si se toma en cuenta lo dicho en los citados considerandos, ya que no se advierte la necesaria intervención del Máximo Órgano Jurisdiccional del país para declarar constitucional o inconstitucional una ley similar o posterior a la que ya se pronunció con base en las mismas razones y motivos que tuvo para hacerlo por lo que respecta a la anterior.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 154/2001. María Guadalupe Eloina Jiménez Espinoza. 4 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jesús Valencia Guerrero.

Amparo en revisión 254/2001. Miguel Ángel Valencia Jacinto. 11 de octubre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: José Guerrero Durán.

Amparo en revisión 162/2001. Héctor Miguel Jiménez Espinoza. 14 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Amparo en revisión 182/2002. María del Carmen Herrada Martínez. 3 de octubre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Amparo en revisión 223/2002. Presidente de la República. 7 de noviembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: Jorge Arturo Gamboa de la Peña.

En el sistema mexicano a diferencia del europeo o del norteamericano el control de la constitucionalidad arranca con un medio de

control constitucional expreso desde el siglo XIX, no a partir de interpretaciones judiciales como el americano, ni de tribunales supremos como el concentrado; se trata del juicio de amparo que es una institución que desde su instauración a mediados del siglo pasado y durante su desarrollo ha fungido como un medio de control de la constitucionalidad que ha ido respondiendo a las diversas necesidades y a los diversos contextos culturales y sociales, siendo la Constitución yucateca de 1841, la primera en el mundo en la cual se consagra de forma expresa un medio de control de la constitucionalidad. Motivo por el cual, a manera que nuestra sociedad iba evolucionando, en esa forma, el sistema jurídico mexicano tuvo la necesidad de formular nuevos medios de control de la constitucionalidad pues los problemas eran de otra índole con respecto al que le dio origen al juicio de garantías que tiene como finalidad salvaguardar las garantías individuales de los gobernados.

Como mencione anteriormente muchos autores han colocado al control de la constitucionalidad mexicano dentro del sistema “mixto”, sin embargo, considero que el sistema de control de la constitucionalidad mexicano es un sistema sui generis en el cual un órgano del estado denominado Poder Judicial de la Federación es el encargado de dirimir todas las cuestiones inherentes a la constitucionalidad de actos y leyes con exclusión de cualquier otra autoridad de los poderes restantes. Por lo que el Poder Judicial de la Federación es el órgano que tiene el monopolio para conocer de los medios jurisdiccionales del control de la constitucionalidad de los actos y leyes de los que se duelan tanto los ciudadanos como los demás órganos del estado. En otras palabras, es el Poder Judicial de la Federación ya sea a través de los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de desde luego la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien analiza y resuelve los diversos medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad que la ley establece, por lo que tomando en consideración que todos los órganos jurisdiccionales antes citados pertenecen a un sólo poder del Estado, llegó a la determinación de que el sistema de control de la constitucionalidad mexicano es sui generis, mismo que tiene matices del sistema concentrado, pues la facultad para dirimir las cuestiones inherentes a la constitucionalidad de leyes o actos es ejercida por un solo órgano del Estado denominado Poder Judicial de la Federación con exclusión de cualquier otro.

En sentido, el texto del artículo 133 de nuestra Carta Magna plantea un problema de interpretación, nos referimos a la última frase de dicho

precepto que establece que los jueces de cada estado se arreglarán a la Constitución, leyes y tratados federales, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las constituciones o leyes de los estados; la disposición parece clara en el sentido de que todos los jueces están facultados en principio para no aplicar y declarar la inconstitucionalidad de las normas que contraigan la Constitución federal; lo que ocurre como hemos visto en el sistema jurídico norteamericano o difuso. Sin embargo, debemos tomar en consideración que nuestro artículo 133 Constitucional se inspiró en el artículo 6° de la Constitución Norteamericana, lo que por principio, apuntaría en el sentido de que el Poder Constituyente pensó en otorgar la facultad de control jurisdiccional de la constitucionalidad a todos los jueces, ya que el artículo 133 de nuestra Ley Fundamental es claro al establecer que todos los jueces de los estados, es decir, los tribunales locales, deben ajustarse a la Constitución a pesar de lo que dispongan las normas estatales, lo que implica que están obligados a aplicar la Constitución federal, leyes federales y tratados sobre las propias constituciones y leyes locales. Sin embargo, no se les reconoce ningún medio para que puedan cumplir con esa obligación de declarar inconstitucional las normas estatales contrarias al texto de la Carta Magna lo que resulta inoperante, pues se les impone una obligación pero no se les faculta a llevar a cabo los actos necesarios para cumplirla.

No obstante la presunta contradicción antes referida, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, desde el siglo pasado, que el artículo 133 Constitucional sólo establece el principio de supremacía constitucional, pero no otorga a los jueces del fuero común competencia para efectuar el control de constitucionalidad, dado que los artículos 103, 104, 105 y 107 de la propia Constitución, facultan expresamente a los tribunales federales para llevar a cabo esa importantísima función.¹⁶³

El control de la constitucionalidad en México es una función jurídica que debe ser adscrita al orden constitucional y no a alguno de los órdenes legales como el federal o estatal, puesto que la observancia de la constitución federal debe estar por encima de las leyes secundarias, debe tener su fundamento en la misma Norma Suprema. Son materia del control constitucional todos los actos y casi todas las normas emitidas por los órganos del estado tanto de la federación como de los estados locales, control que se lleva a cabo a través de un conjunto de órganos especialmente determinados que pertenecen, como ya se dijo, al Poder Judicial de la Federación, poder del

¹⁶³ Baltazar Robles German, Op. Cit. p. 39.

Estado que cuando ejerce funciones de control de constitucionalidad es un verdadero Tribunal Constitucional, pero también ejerce funciones de legalidad lo que lo convierte en un órgano mixto de impartición de justicia.

En este sentido, si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no cumple con los rasgos característicos del Tribunal Constitucional clásico europeo pues no es independiente de algún poder del Estado, no es obstáculo para afirmar que la Corte es un Tribunal Constitucional en toda la extensión de la palabra, esto, con base en las funciones que desempeña al resolver las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, pues el hecho de que la Corte estructuralmente no sea idéntico a los tribunales constitucionales europeos, no quiere decir que no sea tribunal constitucional. Al respecto el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José de Jesús Gudiño Pelayo, señala: *“...Y que difícilmente podremos restringiendo el termino de “Tribunal Constitucional” solo a aquellos que sigan los contornos fijados por los medios europeos, en un mundo y en una apoca de tanta diversidad cultural. Antes bien esas características podrán pasar a segundo término, siendo mas bien lo fundamental, al margen de nomenclaturas y formalismos, que se trate de tribunales que ejercen jurisdicción constitucional como órganos cúspide dentro de sus propios sistemas jurídicos...”*¹⁶⁴

Dentro de los medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad que se contemplan dentro de nuestro marco jurídico encontramos entre otros los siguientes: el Juicio de Amparo, la Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad, la Facultad de Investigación de violación de garantías de la Corte, el Juicio para la Protección de los Derecho Político Electorales de los Ciudadanos, mismos que a continuación describiremos brevemente.

3.6 LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO.

3.6.1 EL JUICIO DE AMPARO

¹⁶⁴ José de Jesús Gudiño Pelayo, Op. Cit. p. 6.

El juicio de amparo, como ya se dijo, es la primera figura jurídica que se implanta en nuestro sistema jurídico como un órgano de control de la constitucionalidad propiamente dicho, desde luego gracias al pensamiento de Manuel Crecencio Rejón y Mariano Otero que fue plasmado en la Constitución Yucateca de 1841. Ahora bien, tomando en consideración la inmensa información jurisprudencial y doctrinal que envuelve al juicio de amparo, realizare una breve reseña de este medio de control de la constitucionalidad, que sin duda todos coincidimos en que a través de su historia ha sido el medio más eficaz para la resguardo que tienen a su alcance los gobernados para defenderse de los actos que considera inconstitucionales de las autoridades. El fundamento constitucional del juicio de amparo, lo encontramos en los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República.

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

*I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
(modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)*

*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
(reformado mediante decreto publicado en el diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)*

*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.
(reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)”*

“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:

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993)

I.- El Juicio de Amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951)

II.- La sentencia será siempre tal, que solo 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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de abril de 1986)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de abril de 1986)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de abril de 1986)

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 si 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 esta.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de abril de 1986)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967)

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;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967)

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

(reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951)

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 estos 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;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967)

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:

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de agosto de 1979)

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;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de agosto de 1979)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de agosto de 1979)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de agosto de 1979)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

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;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987)

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 citara 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;
(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967)

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:

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

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;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993)

B) cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta constitución.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987)

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.

(reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

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;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987)

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. solo 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;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1999)

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 tomara 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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967)

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 de el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedara sin efecto si la otra parte da contraafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967)

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;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

XII.- La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamara 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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

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 determinara 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;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

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 republica, 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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

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 republica 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 cual tesis debe prevalecer.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967)

La resolución que pronuncien las salas o el pleno de la suprema corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, solo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectara las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XIV.- Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción ii de este artículo, se decretara 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 dejara firme la sentencia recurrida;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de febrero de 1975. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XV.- El procurador general de la republica o el agente del ministerio publico 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 publico;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

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 otorgara un plazo prudente para que ejecute la sentencia. si la autoridad no ejecuta la sentencia en el termino concedido, la suprema corte de justicia procederá en los términos primeramente señalados.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

XVII.- La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare, y

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1951. modificado por la reimpresión de la constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XVIII.- SE DEROGA.

El primero de los preceptos mencionados faculta a los tribunales de la federación para conocer en exclusiva de las controversias que se suscitasen por actos de autoridad que violen las garantías individuales, por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía y/o autonomía de los estados o de la esfera de competencia del Distrito Federal, y por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal; el segundo precepto, establece las bases y principios rectores a los cuales deben sujetarse los procedimientos y formas determinados por su ley reglamentaria.

CONCEPTO DE JUICIO DE AMPARO.

El amparo es un medio de control de la constitucionalidad que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus garantías individuales y/o derechos fundamentales, viole la Constitución.

Al respecto el Ministro Dr. Juventino V. Castro, sostiene: “...*El amparo es un proceso concentrado de anulación –de naturaleza constitucional- promovida por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías, ya federal, ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada –si el acto es de carácter positivo-, o el de*

obligar a la autoridad a que respecta la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, -si es de carácter negativo...”.

Por su parte el Dr. Ignacio Burgoa define el amparo como una “...institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular, y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (lato sensu) inconstitucional o ilegal que lo agravie...”¹⁶⁵.

El también llamado juicio de garantías es el instrumento protector de las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, tiene por objeto resolver conflictos que se presenten por leyes o actos de las autoridades que violen garantías individuales; La Constitución es el objeto de tutela del juicio de amparo, de ahí que éste tenga una doble finalidad: en primer lugar, preservar la Constitución federal y, en segundo, guardar la esfera jurídica del gobernado contra todo acto del poder público. Este medio de control de constitucionalidad cumple 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.

El juicio de amparo de conformidad con los artículos 14, 16 103 y 107 de la Constitución General de la República protege todo el orden jurídico nacional, entendido por éste las cuestiones de legalidad y de constitucionalidad de cualquier acto que agravie a un gobernado; esta institución es el origen de nuestro sistema de control de la constitucionalidad. El juicio de amparo es un juicio mediante el cual la autoridad de amparo – tribunales federales- previó a un procedimiento establecido en la ley de la materia analiza y resuelve sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos o leyes reclamados, en este procedimiento se le otorga a la autoridad responsable la oportunidad de exponer los motivos por los cuales considera que su actuación o resolución se encuentra ajustada a los lineamientos de la Ley Fundamental.

¹⁶⁵ Burgoa Orihuela Ignacio, *Supremacía Constitucional*, Op. Cit. p. 43.

Este juicio constitucional sostiene sus principios básicos y fundamentales en el pensamiento de Manuel Crescencio Rejon que fueron retomados en el artículo 107 de la Constitución y que se sintetizan de la siguiente manera:

a.- Principio de instancia de parte, contenido en la fracción I, el artículo 4 de la Ley de Amparo y corroborado por la Suprema Corte, en la jurisprudencia emitida bajo la tesis número 92, que dice: *“El juicio de amparo se seguirá siempre a petición de la parte agraviada, y no puede reconocerse tal carácter a aquel a quien en nada le perjudique el acto que se reclama”*.

Artículo 4o.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.

b.- Principio de agravio personal directo, que se traduce en los daños o perjuicios (ofensas, perturbaciones o molestias en general) que experimente una persona en los diversos bienes u objetos tutelados constitucionalmente a través de las garantías individuales en especial. Los bienes jurídicos del sujeto son algo real, objetivo de existencia ontológica.

c.- Principio de prosecución judicial del amparo. Al establecer el artículo 107 Constitucional que el juicio de amparo se seguirá conforme a un procedimiento que se ajuste a las formas del derecho procesal, implícitamente presupone que en su tramitación se suscita un verdadero debate o controversia entablados entre el promotor del amparo y la autoridad responsable, como partes principales del juicio, en el que cada cual defiende sus respectivas pretensiones.

d.- Principio de la relatividad de las sentencias, la conocida formula Otero, contenida en la fracción II, establece: *“La sentencia será siempre tal, que solo 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 lo motivare.”*

e.- Principio de definitividad, implica la obligación del agraviado consistente en agotar, previamente a la interposición del juicio constitucional, los recursos ordinarios tendientes a modificar, o revocar los actos lesivos. Este

principio no es absoluto ya que tiene importantes excepciones, como las contenidas en las fracciones. III, inciso a y IV, del artículo 107 Constitucional y fracciones XVIII y XIX del artículo 73 de la Ley de Amparo.

f.- Principio de estricto derecho, por virtud del cual el órgano de control se encuentra sujeto a estudiar el acto con base en las exposiciones hechas por el quejoso y no podrá defender abiertamente la Constitución, pues no podrá anular el acto reclamado, si no en base en los agravios esgrimidos en el escrito o recursos; pero sí el quejoso no atacó debidamente el acto, el juez negará el amparo y protección de la justicia de la Unión a pesar de que la constitucionalidad del acto sea manifiesta. Como excepción a este principio, por disposición constitucional y de la ley (artículo 107 fracción II de la Constitución General de la República y 76 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), se autoriza a las autoridades que conozcan del juicio de amparo a suplir las deficiencias de los conceptos de violación y de los agravios formulados en los recursos, en los casos siguientes:

- Contra leyes declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- En materia penal a favor del reo
- En materia agraria a favor de núcleos de población ejidal y comunal, así como ejidatarios y comuneros en lo individual
- En materia laboral a favor del trabajador
- A favor de los menores de edad e incapaces
- En otras materias cuando se advierta un violación manifiesta a la ley que haya dejado sin defensa al quejoso.

LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO

El artículo 5° de la Ley de Amparo, establece que son partes en el Amparo:

Artículo 5o.- Son partes en el juicio de amparo:

I.- El agraviado o agraviados;

II.- La autoridad o autoridades responsables;

III.- El tercero o terceros perjudicados, pudiendo intervenir con ese carácter:

a).- La contraparte del agraviado cuando el acto reclamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualquiera de las partes en el mismo juicio cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b).- El ofendido o las personas que, conforme a la ley, tengan derecho a la reparación del daño o a exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo

promovidos contra actos judiciales del orden penal, siempre que éstas afecten dicha reparación o responsabilidad;

c).- La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial o del trabajo; o que, sin haberlo gestionado, tengan interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

IV.- El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley le precisa para procurar

la pronta y expedita administración de justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que sólo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta ley señala.

A continuación definiremos cada una de las partes de este importante medio de defensa de las garantías individuales.

1. **El Quejoso.** Es una persona sea física o moral gobernado que considera ha sido violentado en su patrimonio, sus derechos o bienes por un acto de autoridad y que en esas condiciones solicita el otorgamiento de la protección de la justicia de la Unión. Como sujetos cuya esfera puede ser afectada total o parcialmente por un acto de autoridad, pueden ostentarse tanto las personas físicas (individuos), como las personas morales de derecho privado (sociedades y asociaciones); de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias); organismos descentralizados y personas morales de derecho público, llamadas también personas morales oficiales.

2. **Autoridad Responsable.** Es la autoridad u órgano de gobierno al que se le atribuye el acto que lesiona la esfera jurídica del peticionario de garantías. A la autoridad responsable se le brinda el derecho de comparecer al juicio constitucional a efecto de que defienda la constitucionalidad del acto que emitió o ejecutó.

3. **Tercero Perjudicado.** Es la persona beneficiada o perjudicada por el acto de la autoridad cuya inconstitucionalidad reclama el quejoso. Pueden acudir como tal carácter, la contraparte del agraviado, salvo en proceso penal; cualquiera de las partes en juicio promovido por tercero; y quien tenga interés directo en la subsistencia del acto reclamado.

4. **El Ministerio Público de la Federación.** Como Representante Social vela por el respeto a los principios de constitucionalidad y de legalidad, sin defender un interés jurídico propio.

TÉRMINO PARA INTERPONER EL JUICIO DE AMPARO.

El término para la interposición de la demanda de amparo es de quince días, que comenzarán a contar desde el día siguiente al que haya surtido efectos la notificación conforme a la ley del acto reclamado; al día que haya tenido conocimiento el quejoso del acto o de su ejecución, o al que se hubiere ostentado sabedor de los mismos de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 21 de la Ley de Amparo que a continuación se transcribe:

Artículo 21.- El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.

Sin embargo, como excepción al término señalado con anterioridad lo constituyen los supuestos del artículo 22 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I.- Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.

II.- Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.

En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días.

III.- Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de noventa días para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, y de ciento ochenta días, si residiera fuera de ella; contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conocimiento de la sentencia; pero si el interesado volviere al lugar en que se haya seguido dicho juicio quedará sujeto al término a que se refiere el artículo anterior.

No se tendrán por ausentes, para los efectos de este artículo, los que tengan mandatarios que los representen en el lugar del juicio; los que hubiesen señalado casa para oír notificaciones en él, o en cualquiera forma se hubiesen manifestado sabedores del procedimiento que haya motivado el acto reclamado.

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

El amparo indirecto o bi-instancial procede contra las resoluciones o determinaciones intraprocesales que dejan a los peticionarios de garantías en estado de indefensión y que no pueden ser restituidas en la sentencia que se dicte en fondo de asunto, es decir, por un principio básico de exclusión procede en contra de determinaciones que no sean sentencias definitivas, laudos arbitrales y resoluciones que ponen fin un juicio, contra de las cuales procede el juicio de amparo directo, pero que dejen al quejoso en verdadero estado de indefensión.

A mayor precisión, el artículo 114 de la Ley de Amparo, establece los supuestos bajo los cuales el amparo indirecto debe promoverse ante los Juzgados de Distrito, en los siguientes términos:

Artículo 114.- El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I.- Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso:

II.- Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.

III.- Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben.

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;

V.- Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de

defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta ley.

VII.- Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional.

REQUISITOS DE LA DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO.

De conformidad con lo dispuesto por el 116 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la demanda de amparo tiene que reunir los siguientes requisitos:

Artículo 116.- La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

I.- El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;

II.- El nombre y domicilio del tercero perjudicado;

III.- La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;

IV.- La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;

V.- Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta ley;

VI.- Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

Presentada la demanda de amparo el Juez de Distrito de no encontrar motivo manifiesto e indubitable de improcedencia o se hubiesen llenado los requisitos omitidos, admitirá la demanda y, en el mismo auto, por un lado abrirá el incidente de suspensión del acto reclamado que se tramitará en cuerda separada y se dictará la determinación mediante la cual el juez concederá o negará la suspensión provisional de los actos reclamados, señalando día y hora para la celebración de la audiencia incidental, y por el otro, requerirá a las autoridades responsables para efecto de que rindan su informe previo; dentro del cuaderno principal, admitirá la demanda y solicitará a las autoridades responsables su informe justificado, ordenará el

emplazamiento de los terceros perjudicados en caso de que existan y señalará día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

Cuando no sea rendido el informe cierto y justificado de la autoridad responsable, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, y si es rendido fuera del plazo, será tomado en cuenta siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y preparar las pruebas para desvirtuarlo, estableciendo la Jurisprudencia que el término entre la remisión de informe justificado y la audiencia constitucional deberá de ser de 8 días. Cabe mencionar que si la autoridad responsable niega la existencia del acto reclamado que se le atribuye, será obligación del quejoso probar su existencia e inconstitucionalidad.

Dentro del procedimiento del juicio de amparo, serán admisibles todo tipo de pruebas, salvo la de posiciones y las contrarias a la moral y al derecho, debiendo ser ofrecidas y rendidas en la audiencia constitucional del juicio, con excepción de la documental que puede exhibirse con anterioridad a la citada audiencia, contrariamente a la testimonial y pericial deben ser anunciadas cinco días hábiles antes de la audiencia de conformidad con lo dispuesto por los artículos 150 y 151 de la Ley de Amparo. La audiencia constitucional del juicio de amparo será pública, y una vez abierta se procederá a recibir las pruebas, por su orden, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

Ahora toca comentar una de las figuras más importantes del sistema jurídico mexicano, la suspensión del acto reclamado es la medida cautelar a merced a la cual el juez federal ordenará a la autoridad responsable que deje las cosas en el estado en que se encuentran al momento de promoverse el juicio de amparo, hasta en tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva, o bien, hasta que se resuelva el fondo del asunto en donde se determinará la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, salvaguardando con ello, la materia del juicio de garantías y evitando que el impetrante de garantías sufra daños de imposible o difícil reparación. La suspensión del acto reclamado se decretará de oficio o a petición de parte agraviada, dividiéndose esta última en provisional y definitiva, circunstancia bajo la cual se tramitará vía incidental por duplicado.

La suspensión de los actos reclamados procede de oficio en los siguientes casos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.:

“Artículo 123.- Procede la suspensión de oficio:

I.- Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal;

II.- Cuando se trate de algún otro acto, que, si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

La suspensión a que se refiere este artículo se decretará de plano en el mismo auto en que el juez admita la demanda, comunicándose sin demora a la autoridad responsable, para su inmediato cumplimiento, haciendo uso de la vía telegráfica, en los términos del párrafo tercero del artículo 23 de esta ley.

Los efectos de la suspensión de oficio únicamente consistirán en ordenar que cesen los actos que directamente pongan en peligro la vida, permitan la deportación o el destierro del quejoso o la ejecución de alguno de los actos prohibidos por el artículo 22 constitucional; y tratándose de los previstos en la fracción II de este artículo, serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

Por otro lado, procede la suspensión de los actos reclamados a petición de parte cuando se actualizan los requisitos que establece el artículo 124 de la Ley de Amparo:

- a) Que lo solicite el agraviado.
- b) Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.
- c) Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen a agraviado con la ejecución del acto.

Ahora bien, sí con el otorgamiento de la medida cautelar otorgada con el Juez de Distrito, el juzgador federal podrá pedir al quejoso exhiba una garantía para garantizar los posibles daños y perjuicios que se le puedan causar a los terceros perjudicados. Sin embargo, el tercero perjudicado podrá solicitar se suspenda la medida cautelar si exhibe una contragarantía que asegure los daños y perjuicios que se le pueda otorgar al impetrante de garantías en caso de que se ejecute el acto reclamado.

Otorgada la suspensión provisional, el Juez de Distrito pedirá el informe previo a la autoridad responsable, quien determinará la existencia del acto, concretándose expresar sí son ciertos o no, debiendo rendirlo dentro de veinticuatro horas. Se celebrará audiencia dentro de las setenta y dos horas seguidas a la admisión, se haya rendido el informe previo o no, en la que el juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado sí lo hubiera, y del Ministerio Público, resolviendo el juez en la misma audiencia, concediendo o negándola. La falta de informes presume como ciertos los actos de la autoridad únicamente para efectos de la suspensión. El juez puede modificar el auto o revocar el auto en el que haya concedido u otorgado la suspensión, cuando un hecho superveniente lo sustente, siempre y cuando no se haya dictado sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo.

JUICIO DE AMPARO DIRECTO

El juicio de amparo directo se instaura ante los Tribunales Colegiados de Circuito en única instancia; en el amparo directo los órganos judiciales federales conocen en jurisdicción originaria, esto es, sin que antes de su injerencia o en jurisdicción apelada o derivada, mediante la interposición del recurso de revisión contra las sentencias constitucionales pronunciadas por los Jueces de Distrito.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 158 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el amparo directo procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin a juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en el fallo definitivo, o bien durante el procedimiento, que afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

La demanda de amparo deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable que emitió el acto impugnado, debiendo formularse por escrito, en el que se expresarán de conformidad con el artículo 166 de la Ley de Amparo lo siguiente:

- Nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre
- Nombre y domicilio del tercero perjudicado
- La autoridad o autoridades responsables
- La sentencia, laudo o resolución constitutiva del acto reclamado
- La fecha de notificación del acto que se reclamada, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso.
- Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y los conceptos de violación
- La ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o dejo de aplicarse.

Con la demanda de amparo debe exhibirse copia para la autoridad responsable y cada una de las partes, con las cuales la autoridad responsable las emplazará para que en el término máximo de diez días comparezca ante el Tribunal Colegiado a defender sus derechos. Una vez admitida la demanda de amparo, por no encontrar el tribunal motivo de improcedencia, defecto en el escrito, o habiendo sido subsanadas las deficiencias, se mandará notificar a las partes el acuerdo relativo.

En esa clase de juicio de garantías corresponde a la autoridad responsable determinar sobre la suspensión de los actos reclamados fijando también la garantía que debe exhibir el impetrante de garantías para garantizar los daños y perjuicios que le pueda ocasionar a los terceros perjudicados con la medida cautelar.

LA SENTENCIA Y SUS EFECTOS.

En el juicio de amparo directo la autoridad federal puede resolver en tres sentidos distintos: el sobreseimiento, cuando se actualiza alguna de las hipótesis de improcedencia o sobreseimiento que impidan al Tribunal Colegiado entrar al fondo del asunto y resolver sobre la constitucionalidad del acto reclamado; negando el amparo, cuando existiendo el acto reclamado la autoridad no aprecia la inconstitucionalidad del mismo y; concediendo el amparo, cuando se aprecia la inconstitucionalidad del acto y se decreta su anulación por contrariar el texto de la Norma Suprema.

La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado

sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía violada.

El artículo 76 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, estipula que “...*las sentencias que se dicten en los juicios de amparo sólo se ocuparán de individuos particulares o de las personas morales, privadas u 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.*”

En virtud de esta disposición, se otorga a las sentencias de amparo, efectos relativos, es decir, sólo tiene efectos entre a autoridad responsable y el peticionario de garantías, aún cuando a otros gobernados les pare perjuicio, y se hayan declarado inconstitucionales. Lo mismo se aplica respecto de las autoridades responsables, pues la sentencia sólo surte efectos para aquellas autoridades que hayan sido llamadas a juicio, quienes son las únicas obligadas a obedecerlo, salvo algunas excepciones que han sido establecidos a través de la Jurisprudencia de nuestros máximos tribunales.

RECURSOS DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO

La regulación de los recursos en el juicio de amparo esta sujeto a una basta investigación y dada la naturaleza del presente trabajo únicamente los mencionaremos someramente y pondremos su fundamento legal.

En el procedimiento del juicio de amparo existen tres recursos o medios de impugnación a saber: el Recurso de Revisión, el Recurso de Queja y el Recurso Reclamación, considerando como el más relevante de ellos, el Recurso de Revisión, ya que con éste medio de impugnación se da lugar a la segunda instancia en el amparo indirecto, dando competencia a la Suprema Corte de justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para que analicen sí los jueces en primera instancia, tanto para resolver sobre la suspensión de los actos reclamados, como en la sentencia definitiva del juicio constitucional. Los recursos antes mencionados se encuentran regulados por el capítulo XI del Título primero de la Ley de Amparo, y dada la basta información del presente tema nos resulta imposible abundar. Sin embargo, cabe resaltar que en el capítulo respectivo se establecen los supuestos específicos bajo los cuales resulta procedente cada recurso, siendo las

hipótesis muy específicas, y que en muchos casos siguen procedimientos distintos, tanto en el término para su interposición, como la substanciación del mismo.

3.6.2 LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

El Ministro Dr. Juventino V. Castro dice, que *“las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la federación, los estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter Municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferentes contenciosas sobre límites de los estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar, el sistema y la estructura de la Constitución Política”*

Por su parte, la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas, define en las Controversias Constitucionales de la siguiente manera: *“Las controversias constitucionales son controversias de control de la regularidad constitucional, planteadas en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que las partes –sea como actores, demandados o terceros interesados- pueden ser: la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, la Comisión Permanente, los Poderes de un Estado y los Órganos de Gobierno del Distrito Federal, en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos, solicitándose su invalidación, alegando que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los Estados, cuando éstos adquieren un carácter contencioso.”*

La Controversia Constitucional es protectora de las atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del sistema de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la Constitución Federal, que con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Ley Fundamental, lo cual se encuentra referido a los

actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales.

Este importante medio de control de la constitucionalidad tiene su fundamento legal en el artículo 105 fracción I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que establece:

“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; aquel y cualquiera de las cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d) Un estado y otro;*
- e) Un estado y el Distrito Federal;*
- f) El Distrito Federal y un Municipio;*
- g) Dos municipios de diversos estados;*
- h) Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y*
- k) Dos órganos del gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales...”*

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece quienes tiene el carácter de parte en la controversia constitucional, tema que será analizado en el siguiente capítulo.

Por su parte el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional establece los requisitos que debe reunir el escrito inicial de demanda, mismo que serán también analizados en el capítulo siguiente del presente trabajo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno y como única instancia, conocerá de las controversias constitucionales, salvo los caso en que este se declarada improcedente en la cual podrá ser resuelta por alguna de sus Salas.

El plazo para la interposición de la demanda será de 30 días con posterioridad a que surta sus efectos los actos reclamados, según lo establecido en el artículo 21 de la ley de la materia.

Los artículos 24 al 38 de la Ley Reglamentaria de las Facciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal de la República, regulan el procedimiento a seguir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mismo que se puede resumir de la siguiente manera:

Recibida la demanda, el Presidente designará, según el turno que corresponda, al Ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución. Una vez admitida, el Ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que en el término de treinta días produzca su contestación y en su caso plantee su reconvención, y en el mismo término dará vista a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

El actor podrá ampliar su demandada dentro de los quince días siguientes al de la contestación, sí en esta apareciera un hecho nuevo, o hasta el cierre de la instrucción si apareciera un hecho superveniente, tramitándose conforme a la demanda y contestación.

Si los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación fueren oscuros e irregulares, se prevendrá a los promoventes por el término de cinco días, en caso de no subsanar los escritos, dada la trascendencia del asunto, se correrá traslado al C. Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento sí lo hiciere, se admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. La falta de contestación de demanda y reconvención hará presumir como ciertos los hechos que se hubiesen señalado. Habiendo transcurrido los plazos, se señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas dentro de los treinta días siguientes, que podrá ampliarse cuando la trascendencia del asunto lo amerite. Pudiendo ofrecer todo tipo de pruebas, salvo la de posiciones y las contrarias a derecho.

Las audiencias se celebraran con o sin asistencia de partes, y una vez abierta se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes, pudiendo el ministro instructor decretar pruebas para mejor proveer. Una vez concluida la audiencia, el Ministro instructor someterá a la consideración del pleno el proyecto de resolución.

Con respecto a este medio de control de la constitucionalidad, se realizará un estudio más profundo en el capítulo siguiente en donde se analizará su Ley Reglamentaria, haciéndose algunas observaciones y concluyendo con una propuesta para efecto de garantizar su efectividad y prontitud en el dictado de sus resoluciones.

3.6.3 LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Este medio de control de la constitucionalidad fue introducido en el sistema jurídico mexicano en las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994, que consiste en el análisis abstracto de cualquier norma general, que los órganos legislativos minoritarios, partidos políticos y el Procurador General de la República, solicitan a la SCJN, fundamentando su acción en una posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta importante reforma se innovó considerablemente el sistema de control de la constitucionalidad en nuestro país, ya que este medio de control tiene la facultad para declarar inconstitucional una norma con efecto *erga omnes*.

La Suprema Corte ha resuelto que esta acción protege la parte dogmática y orgánica de la Constitución, pues se trata de 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 Ley Suprema. Por tanto, las partes legitimadas para ejercer la acción pueden plantear la contradicción de las normas combatidas y la Constitución federal en relación con su parte dogmática y orgánica, pues no hay ninguna disposición que establezca limitación al respecto. El artículo 105 fracción II de la Carta Magna establece quienes son las personas legitimadas para promover este medio de control de la constitucionalidad:

TÉRMINO Y REQUISITOS DE LA DEMANDA.

El término para la interposición de la demanda de acción de inconstitucionalidad será de 30 días naturales a partir que la publicación oficial, según lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Por su parte el artículo 61 de la Ley Reglamentaria establece los requisitos mínimos que debe reunir la demanda inicial en los siguientes términos:

ARTÍCULO 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

I. Los nombres y firmas de los promoventes;

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;

III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;

IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y

V. Los conceptos de invalidez.

PROCEDIMIENTO.

El procedimiento en las acciones de inconstitucionalidad se encuentra previsto en los artículos del 64 al 70 de la ley de la materia y básicamente consisten en que, recibida la demanda inicial si el ministro instructor observase alguna irregularidad o falta de claridad en algún hecho mandará prevenir al actor para que lo aclare en el término de cinco días que la ley establece, admitida la demanda correrá traslado al órgano legislativo que hubiere promulgado el acto, para que dentro del plazo de quince días rinda un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo. Es importante destacar que la admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

El Ministro instructor podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria.

Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el Ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda. Después de presentados los informes previstos en el artículo 64, o habiendo transcurrido el plazo para ello, el Ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el Ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Agotado el procedimiento, el Ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el Ministro instructor haya presentado su proyecto.

El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del Ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción. En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.

3.6.4 MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL.

Con la reciente reforma mediante la que crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a fin de garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad. En su artículo 3° señala como medios de impugnación:

- a)- El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos, y resoluciones de la autoridad electoral federal, previstos en el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- b)- El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.
- c)- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- d)- El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas. (previsto en los artículos 78, 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral)
- e)- El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

La doctrina y la SCNJ han reconocido como medios de control constitucional en materia electoral al Recurso de Revisión Constitucional Electoral y el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, mismos que deberán ser resueltos a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este sentido, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación establece reglas generales para el trámite, substanciación y resolución de dichos recursos, con excepción de las señaladas particularmente para cada uno de ellos. El término para la interposición de los medios de impugnación en materia electoral es de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución, o se hubiese notificado conforme a la ley aplicable. De conformidad con el artículo 9 de la ley reglamentaria, se deberán presentarse por escrito ante la autoridad señalada como responsable, debiendo constar en el mismo:

Nombre del actor, señalando domicilio para recibir notificaciones, y en su caso, nombre de quien las pueda oír y recibir.

- Se debe acompañar los documentos necesarios para acreditar su personalidad.
- Especificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable.

- Hacer mención expresa y clara de los hechos que motivaron el acto o resolución, los agravios que causa y los preceptos violados.
- Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición de los medios de impugnación y, en caso, mencionar los que deban requerirse en caso de haberlos solicitado oportunamente.
- Nombre y firma autógrafa del promovente

Son improcedentes los medios de impugnación cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales; contra actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor; cuando se hayan consumado de modo irreparable; cuando se hubiesen consentido expresamente; no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo dentro de los plazos señalados; cuando el promovente carezca de legitimación; y, que no se hayan agotado las instancias previas establecidas. Son partes en el procedimiento de medios de impugnación:

- **El Actor**, quien estando legitimado, presente por sí mismo o a través de representante el medio de impugnación. Corresponde a los partidos políticos, ciudadanos o candidatos por su propio derecho y las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos.
- **La Autoridad Responsable o El Partido Político**, que hayan realizado el acto o emitido la resolución que se impugna.
- **El Tercero Interesado**, es el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible.

Con respecto al trámite de éstos medios de control, la generalidad indica que una vez que la autoridad reciba un medio de impugnación en contra de un acto emitido o resolución dictado por ella, deberá de inmediato por la vía más expedita, dar aviso de su representación al órgano competente del Instituto o la Sala del Tribunal Electoral, precisando: actor, acto o resolución impugnada, fecha y hora exactas de su recepción. Así mismo deberá hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante un plazo de setenta y dos horas se fije en los estrados o cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito. Mediante el mismo plazo, los terceros interesados podrán comparecer mediante los escritos que consideren

pertinentes, presentados ante la autoridad responsable, haciendo constar su nombre y domicilio para recibir notificaciones, debiendo acompañar los documentos que sean necesarios para acreditar su personalidad, así como precisar la razón del interés jurídico, y ofrecer y aportar pruebas con su firma autógrafa. Dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento del plazo de las setenta y dos horas, la autoridad responsable deberá remitir al órgano competente del Tribunal Electoral, lo siguiente:

- I.- El escrito original mediante el cual se presentó el medio de impugnación, las pruebas y los demás documentos que lo hayan acompañado.
- II.- La copia del documento en el que conste el acto o resolución impugnada y la demás documentación relacionada y pertinente que obre en su poder.
- III.- En su caso, los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, con las respectivas pruebas y documentos que lo hayan acompañado.
- IV.- El informe circunstanciado, que debe contener: la mención de sí el promovente tiene reconocida su personalidad; los motivos y fundamentos que consideren pertinentes para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto o resolución impugnado; y, la firma del funcionario que lo rinde.

Una vez recibida la documentación, la Sala del Tribunal Electoral realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la substanciación de los expedientes. La Sala a través del presidente remitirá de inmediato el expediente recibido a un magistrado electoral, quien tendrá la obligación de revisar que el escrito del medio de impugnación reúna todos los requisitos que para el escrito inicial se señalan. El magistrado propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano cuando se de alguno de los motivos de improcedencia, o en su caso, formular requerimiento en un plazo de veinticuatro horas, apercibiendo al promovente de tener por no interpuesto el medio de impugnación. Si la autoridad no envía el informe circunstanciado dentro del plazo de veinticuatro horas se tendrá como presuntamente ciertos los hechos, salvo prueba en contrario.

Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos, el magistrado electoral dictará el auto de admisión; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia, fijando copia de los autos en los estrados. En este caso procederá a formular el proyecto de sentencia de

sobreseimiento o de fondo, sometiéndolo a la consideración de la Sala. Al resolver los medios de impugnación el Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios salvo el juicio de revisión constitucional electoral.

Las sentencias se dictarán en sesión pública, en la que se discutirán los asuntos y cuando el presidente de la Sala los considere suficientemente discutidos, lo someterá a votación. Los fallos se aprobarán por unanimidad o por mayoría de votos. Las resoluciones que se dicten en las Salas del Tribunal Electoral serán definitivas e inatacables.

3.6.5 EL JUICIO POLÍTICO

El Juicio Político es una facultad del Congreso de la Unión para resolver los casos en que ciertos funcionarios de alto nivel son acusados de haber incurrido, en el desempeño de sus labores, en actos u omisiones que hayan redundado en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y que por tanto, contravengan a la Constitución federal.

Este medio de control de la constitucionalidad, encuentra su fundamento constitucional en el artículo 110 de la Constitución General de la República, mismo que establece que podrán ser sujetos a juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de la Nación, Los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, Los Consejeros Electorales, y al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, Los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, solo podrán ser sujetos a

juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Exámen Previo, ante el señalamiento del denunciante, podrá solicitarlas para los efectos conducentes.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados. En el caso de ciudadanos, pueblos, comunidades indígenas del país, serán asistidos por traductores para elaborar la denuncia, sí así lo solicitan, pudiendo presentarse por escrito de la lengua indígena. Las denuncias anónimas no producirán efecto alguno. Solo podrá iniciarse durante el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones.

Con respecto al procedimiento, el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala el procedimiento a seguir ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y los elementos que debe de llenarse para su procedencia, mismas que se resumen de la siguiente manera:

- El ataque a las instituciones democráticas.
- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- El ataque a la libertad del sufragio.
- La usurpación de atribuciones.
- Cualquier infracción la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Secretaria General de la Cámara de Diputados, ratificándose dentro de los tres días naturales a su presentación. Una vez ratificado, la Secretaria General de la Cámara de Diputados lo turnará a las Comisiones que corresponda, para la tramitación correspondiente. Si la denuncia es en lengua indígena se ordenará su traducción.

La Subcomisión de Examen Previo en un plazo no mayor de treinta días hábiles, procederá a determinar si el denunciado se encuentra dentro de los servidores públicos contra los que procede el juicio en mención, así como la denuncia contenga los elementos de prueba que justifiquen que la conducta atribuida para su procedencia, y si los propios elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad del denunciado. En caso contrario la denuncia se desechará de plano, pero si con posterioridad se presentaran pruebas supervenientes podrá ser analizada de nueva cuenta.

La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo desechando una denuncia, podrá revisarse por el pleno de las Comisiones Unidas a petición de cualquiera de los presidentes de las Comisiones o solicitud, de cuando menos, el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones.

Corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia. Al momento de su instalación designarán cinco miembros de cada una de ellas para que en unión a sus presidentes y un secretario de cada Comisión, integren la subcomisión de examen previo de denuncias de juicios políticos que tendrán competencia exclusiva.

La determinación que se esgrima declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la sección instructora de la Cámara.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho; estableciendo las características y circunstancias del caso, precisando la intervención que haya tenido el servidor público. Contará con un plazo de sesenta días para practicar las diligencias y entregar sus conclusiones a los secretarios de la Cámara, de conformidad con el artículo 13 y 19 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Dentro de los tres días naturales posteriores a la ratificación de la denuncia, la Sección informará al Servidor Público sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa y que deberá, comparecer o informar por escrito, dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Posteriormente se abrirá un periodo de prueba de 30 días naturales dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezca el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección estime necesarias, pudiendo ampliar el plazo cuando así lo estime necesario la Sección. La Sección podrá desechar las pruebas que a su juicio estime improcedente, según lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Una vez cerrada la instrucción se pondrá el expediente a la vista del denunciante por tres días naturales y por otros tantos al servidor público y defensores, a fin de que tomen los datos necesarios para formular alegatos, los cuales deberán presentarse por escrito dentro de los seis días naturales siguientes al fenecimiento de dichos plazos. Posteriormente, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento; si de las mismas se desprende la inocencia, se propondrá que no ha lugar a proceder y, si se advierte la responsabilidad del servidor público, las conclusiones propondrán que la conducta y responsabilidad se encuentran comprobadas y acreditadas, la sanción que deba imponerse y, que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, lo anterior de conformidad con los artículos 15, 16 y 17 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Emitidas las conclusiones, la Sección Instructora las entregará a los secretarios de la Cámara de Diputados, quienes darán cuenta al Presidente de la misma, para que anuncie que la Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación señalando día dentro de los tres días naturales siguientes. La Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la secretaría dará lectura a las constancias

procedimentales o una síntesis que contenga los puntos sustanciales, así como a las conclusiones de la sección instructora, a continuación se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, para que alegue lo que a su derecho convenga, pudiendo el denunciante hacer réplica, y el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra por último.

En caso de proceder la acusación se pondrá al servidor público a disposición de la Cámara de Senadores, designando una comisión de tres Diputados para sostener la acusación, que una vez recibida por el Senado, se turnará a la sección de enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados, al acusado y a su defensor, para que presenten su escrito de alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes. Transcurrido el plazo, la Sección de Enjuiciamiento formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, proponiendo la sanción a imponer al servidor público y expresará los fundamentos legales, las cuales entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores, de conformidad con los artículos 21, 22 y 23 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El Presidente de la Cámara anunciará que la Cámara debe erigirse en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de las conclusiones, procediendo a citar a la Comisión de Diputados, al servidor público y su defensor.

La audiencia se abrirá por el Presidente de la Cámara, declarando que se erige en Jurado de Sentencia. La secretaria dará lectura a las conclusiones formuladas por la sección de enjuiciamiento, acto continuo, se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público y/o su defensor; retirados los dos últimos y permaneciendo la Comisión de Diputados, se procederá a discutir y votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, el Presidente hará de declaratoria correspondiente en la cual decretará la procedencia o improcedencia de la petición.

3.6.6 LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Este medio de control de la constitucionalidad es también de reciente creación, plasmado en la reforma de 31 de diciembre de 1994, figura que encuentra su fundamento en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“ARTICULO 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. duraran seis años en el ejercicio de su encargo, al termino de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, solo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los 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 nombrara y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. los magistrados y jueces nombraran 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... ”.*¹⁶⁶

CONCEPTO.

La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un medio de control de la constitucionalidad, establecido como defensa excepcional de las garantías individuales de los gobernados, así como de la voluntad soberana de la ciudadanía, expresada a través del voto público. Aunque se trata de una facultad ejercida por la Corte, no es una atribución de tipo jurisdiccional sino sólo investigadora; es decir, la Corte no actúa como un tribunal ni emite una sentencia, ya que en este supuesto carece de facultad decisoria, así como de atribuciones de coerción o ejecución. La materia de investigación son: la violación grave de garantías individuales y la violación del voto público.

Por violaciones graves de garantías individuales se puede entender los “hechos generalizados consecuentes a un ‘estado de cosas’, acaecidos en una entidad o región determinadas, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas, con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se

¹⁶⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Op. Cit.

presenta cuando la sociedad se encuentra en un estado de inseguridad material, social, política o jurídica. Al contrario del juicio de amparo en donde se pretende evitar la consumación de los actos reclamados o de las violaciones constituciones a través de la suspensión de los mismos, en el caso de la facultad de investigación de la SCJN, esta debe ser sobre hechos consumados y, por tanto irreparables; o sea, el desarrollo de la investigación nunca podría restituir las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación.

Por violación del voto público debe entenderse como trasgresión a “...los sufragios que en forma secreta y libre, emite la ciudadanía en los procesos electorales, ordinarios y extraordinarios, que se celebren en el nivel federal, para lograr la renovación de los poderes cuya existencia dispone la Constitución como susceptibles de renovarse mediante la participación de la ciudadanía: Congreso de la Unión y presidente de la República”. Es necesario que la violación del voto público sea lo suficientemente grave como para poner en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes federales. El ejercicio de esta facultad puede ser determinado de oficio por la Suprema Corte, o bien, solicitado por: el presidente de la República, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión y los gobernadores de los estados.

Esta facultad debe limitarse a determinar si hubo o no violación grave de garantías individuales o del voto público, así como a precisar los hechos sobre los cuales se llevó a cabo dicha violación. En virtud de que la investigación que realice la Corte no constituye un procedimiento jurisdiccional, la conclusión a que llegue no es una sentencia.

El informe que rindan los comisionados o encargados de la investigación no obliga a persona o institución alguna. Se trata únicamente de una opinión autorizada, que podría o no servir para que las autoridades destinatarias, procedan conforme a su competencia: Una vez hecha la investigación, la SCJN debe enviar los resultados de ella a las autoridades competentes, pudiendo resultar competentes, según sea el caso: la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Cámaras de Diputados de los Estados, el Ministerio Público Federal, los Ministerios Públicos locales, así como a las autoridades federales y locales en materia electoral. Este medio de control de la constitucionalidad ha cuestionado mucho el actuar de la SCJN al resolver los casos de “San Salvador Atenco y Lidia Cacho”, en donde la opinión pública ha estado en desacuerdo con las resoluciones emitidas.

3.6.7 PROCEDIMIENTO ANTE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

Los organismos protectores de los derechos humanos tienen su origen en Europa, específicamente en Suecia y fueron llamados “*Ombudsman*”. Son instituciones integradas por uno o varios funcionarios encargados de recibir denuncias ciudadanas contra actos de autoridad administrativa que presuntamente hayan lesionado alguno de los derechos humanos fundamentales, a fin de tratar de reparar dichas violaciones mediante una recomendación con efectos vinculantes.

En México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue reestructurada con la reforma de 30 de noviembre de 1999 al publicarse una sustancial reforma que modificó el apartado “B” del artículo 102 de la Constitución General de la República, regulando a mayor precisión aspectos específicos de la entonces denominada y de los organismos protectores de los derechos humanos a nivel local.

En este sentido, el texto constitucional otorgó al Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, facultades para establecer organismos de protección de los derechos humanos, que amparan el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Las Comisiones de Derechos Humanos son organismos públicos, autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tienen por objeto la protección, promoción, estudio, vigilancia, defensa y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. No serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El artículo 102 apartado B, fue reglamentado por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, otorgando a dicho organismo competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas

fueran imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción del Poder Judicial de la Federación. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión contará con un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá presentar anualmente a los poderes de la Unión un informe detallado de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley, con la finalidad de exponer la totalidad del citado informe y responder los cuestionamientos de los legisladores.

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos. Cuando los interesados estén privados de su libertad, desaparecidos o incomunicados, podrán denunciar los parientes o vecinos, además, las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas respecto de personas que por sus capacidades físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad.

Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se seguirán con los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procurará en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

La queja debe presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. Podrá ampliarse dicho plazo, excepcionalmente tratándose de infracciones graves. No contará plazo cuando se consideren violaciones de lesa humanidad.

Una vez admitida la queja, deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables, utilizando en casos de urgencia medios de comunicación electrónica, solicitando en la misma un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberá dentro del plazo máximo de quince días naturales, pudiendo reducirse dicho plazo en casos urgentes. En dicho informe la autoridad debe hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos o motivaciones de los actos u omisiones impugnados, sí efectivamente estos existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto. La falta de rendición, del informe o de la documentación que lo apoye, o en su caso el retraso injustificado, tendrá por efecto que se tenga por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario. Concluida la investigación, el Visitador General formulará, en su caso un proyecto de recomendación, o acuerdo de no responsabilidad, analizando los hechos, argumentos, pruebas y diligencias practicadas a fin de determinar si los servidores públicos y/o autoridades han violado los derechos humanos.

En el proyecto de recomendación, se señalarán las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede, la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. En caso de que no se comprueben las violaciones a los derechos humanos imputadas a las autoridades, se dictará un acuerdo de no responsabilidad.

Estos organismos, como su nombre lo indica tienen como tutela la protección de los derechos humanos, entendiendo estos, como las prerrogativas de que es titular el ser humano, por el sólo hecho de pertenecer a la especie humana. Son el conjunto de privilegios y prerrogativas de las cuales goza cualquier ser humano por el hecho de ser hombre, relativas a su vida, libertad, seguridad, propiedad, dignidad e integridad corporal y moral, que deben ser reconocidos, protegidos, respetados y observados por el Estado y sus autoridades, para la realización del individuo como persona, y sin los cuales se perdería su calidad humana. Son derechos que desde su nacimiento adquiere el ser humano.

Para diferenciar los derechos del hombre de las garantías individuales, podemos decir que los primeros son prerrogativas de que es titular todo aquel ente que tenga la calidad de ser humano y que por el sólo hecho de serlo, goza de los mismos, siéndole otorgados por la naturaleza y

reconocidos por el Estado. Los derechos del hombre son anteriores al Estado, en tanto que las garantías individuales son posteriores a él y dadas precisamente por él a todos los gobernados, protegiendo así sus derechos fundamentales, por que la defensa de los derechos humanos se logra primeramente con la protección que otorgan las garantías individuales, y después por los medios de protección que la misma Constitución otorga.

Las resoluciones emitidas por éstos organismos para la protección de los derechos humanos son denominadas “*recomendaciones*”, que determinan si la autoridad ha violado los derechos supremos del hombre, motivando así que sean respetados por las autoridades. Las recomendaciones son públicas y, como su nombre lo indica, no tienen carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirige y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efectos las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

La autoridad que reciba una recomendación no está obligada a cumplirla, si no simplemente se le pone a su consideración para que voluntariamente la acepte o la cumpla. Es de destacar, que el carácter no obligatorio de las recomendaciones no es una característica peculiar de los organismos no jurisdiccionales establecidos en nuestro ordenamiento nacional, si no que corresponde a la esencia de las funciones de todos aquellos organismos que se inspiran en el modelo escandinavo del “*Ombudsman*”, y también de algunos de carácter internacional que carecen de funciones jurisdiccionales, pero que deciden sobre las reclamaciones interpuestas por los afectados por las violaciones de sus derechos fundamentales.

Si la recomendación es aceptada en término de quince días hábiles posteriores a su notificación, por la autoridad respectiva, los organismos tienen la facultad de vigilar su cumplimiento, y la propia autoridad debe demostrar, en un plazo igual que podrá ser ampliado cuando así lo amerite, con las pruebas necesarias, que lo ha ejecutado. Pero aún en el caso de aceptación por parte de la autoridad, en caso de incumplimiento, el organismo no tiene atribuciones para ejecutarlo coactivamente.

Otra característica relevante de estos organismos, es la de emitir “*recomendaciones generales*”, facultados para dirigirse a las autoridades y servidores públicos competentes, tanto federales como locales, para promover la modificación o expedición de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como para perfeccionar las practicas administrativas correspondientes, con

el objeto de tutelar de manera más efectiva los derechos humanos de los gobernados y lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos. En la práctica, éstas recomendaciones señalan situaciones en las cuales son frecuentes y continuas las violaciones de los derechos fundamentales, así como las modificaciones legislativas, administrativas y de carácter público que se requieran para corregir estas situaciones, que reiteradas no son fáciles de superar, pero señalarlas y hacerlas públicas son aspectos significativos para despertar la conciencia de las autoridades para que adopten las medidas que se proponen en dichas recomendaciones.

Como consecuencia de lo anteriormente narrado, en la reciente reforma de 2007, a la Fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le otorgó a los organismos defensores de los derechos humanos tanto federal, como locales, la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad, cuando considere que alguna ley general vulnera los derechos fundamentales de los gobernados.

Finalmente, existen diversos medios de control constitucional de carácter político que se advierten de la lectura de la Constitución General de la República mediante los cuales los propios ordenes y poderes se auto limitan en el ejercicio de sus actuaciones. Ejemplo de ello, es lo establecido en la fracción I del artículo 89, la establecida en la V del artículo 76 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

3.7 EVOLUCIÓN DE LA SCJN CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 AL ARTÍCULO 105 DE LA CARTA MAGNA.

La transformación de la SCJN en un Tribunal Constitucional inició con la reforma constitucional de 1987 en donde se reducen los casos en que la Corte resuelva asuntos de legalidad, trasladando ésta atribución a los Tribunales Colegiados de Circuito, reforma que alcanzó también a la Ley de Amparo y a la Ley Organiza del Poder Judicial de la Federación, allanando el camino para la reforma de 1994 que sin duda es una de las más importante dentro de la historia del derecho constitucional mexicano, pues en ella se consagra a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un Tribunal Constitucional.

En la iniciativa de reforma de 1994 se indicó que había llegado el momento de que la Corte se convirtiera en un verdadero Tribunal Constitucional, dejando el control de legalidad del que se había encargado tanto el más Alto Tribunal como los Tribunales Colegiados de Circuito a una facultad exclusiva de estos últimos en los siguientes términos: “...*es necesario que las funciones de Tribunal de control de legalidad sean desempeñadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, con lo cual se reserva a la Suprema Corte de Justicia el dedicarse preferentemente a la interpretación definitiva de la constitución ... se deberá dejar en manos de la Corte fundamentalmente el 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...*”¹⁶⁷.

Dentro de ésta reforma se añade un párrafo sexto al artículo 94 de la Constitución Federal a fin de facultar a la Corte para que emita Acuerdos Generales para lograr mayor prontitud en la impartición de justicia mediante una adecuada distribución de las competencias entre las Salas del Máximo Tribunal y también entre los Tribunales Colegiados. Así mismo se añadió un párrafo final a la fracción V del artículo 107 Constitucional, para establecer la facultad de atracción de la Corte con respecto de asuntos que sean del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito a petición de éste último, del Procurador General de la República o de oficio cuando se presuma que dichos amparo directos deben ser resueltos por el Alto Tribunal por su importancia o trascendencia nacional.

De las reformas antes mencionadas podemos observar que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación además de las facultades con las que ya contaba, se han venido otorgando otras que la convierten en un tribunal especializado en resolver asuntos de carácter constitucional. Al respecto Eduardo Ferrer Mac-Gregor señala: “...*Nuestro más alto tribunal ha venido experimentando una evolución progresiva para convertirse materialmente en un tribunal constitucional, a pesar de conservar su antigua denominación de Suprema Corte de Justicia...*”¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Gudiño Pelayo, José de Jesús, “*El Tribunal*”, Op. Cit. p. 58.

¹⁶⁸ Ferrer Mac-Gregor, en Montero Zendejas Daniel, Op. Cit. p. 356.

Igualmente en esta importante reforma se localizan diversos aspectos tendientes a lograr una mayor independencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con respecto a las cuestiones administrativas y de legalidad de actos jurídicos, dentro de los que destacan los siguientes:

a).- La modificación del procedimiento de designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que limita la facultad de Ejecutivo para llevarlas a cabo, restringiéndose su intervención a la presentación de ternas de entre las cuales el Senado elegirá al nuevo Ministro.

El retiro de la facultad discrecional del Ejecutivo para designar a los Ministros de la Corte, pretendió eliminar la influencia que el Presidente tenía sobre aquella, abrogando una relación que durante muchos años ha sido objeto de crítica, pues acusaba a los Ministros de la Corte y a la Corte misma de subordinados del Ejecutivo Federal al haber sido nombrados por éste, lo que indudablemente ponía en duda la imparcialidad de nuestro Máximo Tribunal.

b).- A los aspectos anteriores se agrega el establecimiento de un término de duración del encargo de Ministro de quince años, lo cual buscó darle una distancia respecto del Ejecutivo y de la composición política del Senado que lo designó o de los que se encuentren en turno, siempre buscando su completa autonomía e independencia con respecto de las personas que los eligieron. Con ello, también se preserva la garantía de inamovilidad judicial ya que únicamente podrán ser separados del encargo en los términos de Título Cuarto de la Constitución General de la República. Evidentemente lo anterior da la posibilidad a los órganos que participan en la designación de los Ministros para diseñar o influir en la conformación de la SCJN de acuerdo a los perfiles de los Ministros que llegaran a nombrarse.

c) Se establecieron los criterios a seguir sobre las personas o funcionarios que no pueden ser electos ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre los que se señalan; no haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, ni Gobernador de algún estado o Jefe del Distrito Federal durante el año previo a su nombramiento, según lo establece el artículo 95 de la Ley Fundamental.

Con la reforma constitucional al artículo 105 de la Ley Fundamental y su Ley Reglamentaria se realiza una de las más importantes modificaciones de nuestro marco jurídico constitucional, en tanto que a partir de ellas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá actuar de manera directa en la solución de conflictos dotados de un innegable trasfondo político, siempre que sea planteado como una controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad, pues estará subyacente un conflicto en el que los órganos de representación política o los órdenes jurídicos en su integridad debatirán en los tribunales sobre diversas interpretaciones de las normas constitucionales o legales.¹⁶⁹

Una vez resaltados los grandes rasgos de la reforma constitucional podemos afirmar que se establece un marco normativo que consigna nuevos mecanismos de control interorgánico, se crea un nuevo equilibrio constitucional entre los poderes de Estado, que lleva a prever una mayor presencia del Judicial como órgano de limitación del poder, y por lo tanto, como actor de los mecanismos constitucionales de protección de la Constitución.¹⁷⁰

Sin duda la reforma constitucional de 1994 reestructura al Poder Judicial de la Federación, y consecuentemente a su Ley Orgánica, que establece la nueva organización y atribuciones de dicho poder del Estado. En primer lugar, divide a los órganos encargados de las funciones jurisdiccionales de aquellos encargados de las funciones administrativas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación reduce el número de ministros; igualmente disminuye el número de las salas de ese tribunal; se prevé la especialización de los Juzgados de Distrito; asimismo, se separan las funciones jurisdiccionales de las de gobierno que anteriormente estaban concentradas en la Corte, creándose para ello el Consejo de la Judicatura Federal. De manera explícita, la exposición de la iniciativa de reforma constitucional argumenta que la creación de este órgano busca descargar a los órganos jurisdiccionales del peso de la administración a efecto de que se dedique a sus tareas sustantivas, por nombrar las más importantes.

Este nuevo conjunto de normas jurídicas constituyen sin lugar a dudas una de las más importantes modificaciones a las competencias del Poder Judicial de la Federación a lo largo de la historia de nuestro país, en tanto que a partir de ellas, podrá actuar de manera directa en la resolución de conflictos dotados de un innegable trasfondo político. Siempre que se plantea

¹⁶⁹ Cossío José Ramón, *La defensa de la Constitución*, Op. Cit. p. 7.

¹⁷⁰ Roldán José, en Cossío José Ramón, *La defensa de la Constitución*. Op. Cit. p. 133.

una controversia constitucional o una acción de inconstitucionalidad estará subyacente un conflicto en el que los órganos de representación política o los órdenes jurídicos en su integridad debatirán sobre diversas interpretaciones de las normas constitucionales o legales y, a partir de la resolución que se dicte, sobre el modo como debe repartirse el poder político de la sociedad mexicana a través de una vía jurídica.¹⁷¹

¹⁷¹ Ulises Schmill, en Cossío José Ramón, *La defensa de la Constitución*, Op. Cit. p. 7.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y SU LEY REGLAMENTARIA.

4.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como consecuencia de la evolución social, el pensamiento antiguo de que los gobernados deben subordinarse a los gobernantes se ha ido transformando por la idea de que tanto los gobernados como gobernantes deben circunscribirse al orden jurídico constitucional, en donde los sujetos obligados a cumplir los preceptos constitucionales son todos aquellos que forman parte del Estado, incluyendo desde luego, aquellos órganos de poder que sean plenamente identificados en dicho ordenamiento jurídico, motivo por el cual, la propia Constitución dentro de sus bases debe incluir los límites para evitar el abuso del poder por parte de los órganos que lo conforman, y más aun, los medios legales para impugnarlos, por lo que toma fuerza la frase popular de que “*nadie esta por encima de la Constitución*”.¹⁷²

En este orden de ideas, la controversia constitucional aparece por primera vez en nuestro país en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en donde en su artículo 137 fracción I, referente a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia se le otorga a la Corte la facultad, de “*Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la Federación*”.

El segundo antecedente de éste importante medio de control de la constitucionalidad, lo encontramos en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842, en donde en su artículo 112, fracción IV, se establece:

“Son atribuciones de la Corte de Justicia:

IV. “...Conocer de la misma manera, de las demandas judiciales que un departamento intentará contra otro.”

¹⁷² Pérez Fernández Ceja, Ydalia, “*La Suspensión de la Controversia Constitucional y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*”, Editorial Porrúa, México, D.F., 2006. p. 2.

El tercer antecedente de la controversia constitucional lo encontramos en el “Artículo 73, fracción IV, inciso 1 y 8 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México del 26 de agosto del mismo año:

“Las atribuciones de la Suprema Corte, son las siguientes”: (...) Inciso IV. Conocer:

1... Las diferencias de los estados entre si.

8... De los negocios en que el erario federal se interese por más de 10,000.00 pesos.”

El cuarto antecedente de la controversia constitucional lo encontramos en el “...Artículo 94, fracción IV, del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en ciudad de México el 2 de noviembre de 1842:

“Son atribuciones de la Corte de Justicia

(...)

IV. ...Conocer de la misma manera de las demandas judiciales, que un departamento intente contra otro.”

Posteriormente como quinto antecedente encontramos el artículo 118, fracción V, de las Bases Organicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionada por el Supremo gobierno Provisional y publicadas el 14 de junio de 1843 en donde se establece:

“Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

(...)

V. ...Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro.”

El sexto antecedente lo constituye el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, establecido en el Palacio Nacional de México, el 15 de mayo de 1856 establece que:

“La Suprema Corte de Justicia desempeñará las atribuciones que le concede la ley, y además la siguiente:

*Primera. ... Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro estado de la nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia.*¹⁷³

En este sentido, el artículo 105 de la Constitución Federal de la República confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para conocer de tres diversos procedimientos, dos de los cuales en los que la Corte realiza funciones de Tribunal Constitucional al analizar control de legalidad constitucional denominados controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, quedando a su consideración conocer de juicios ordinarios federales en los que la federación sea parte y en donde nuestro Máximo Tribunal realiza funciones de control de legalidad jurisdiccional. Ahora bien, en líneas anteriores hemos analizado los artículos que constituyen los antecedentes del actual artículo 105 Constitucional, cuyo origen se encuentra en la Constitución de 1917 que originalmente tenía la siguiente redacción:

*Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la federación y uno o mas Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte.*¹⁷⁴

Con posterioridad a esta redacción original, el artículo 105 Constitucional fue reformado el 25 de octubre 1967 y 25 de octubre de 1993 y, ulteriormente, mediante iniciativa presentada el 5 de diciembre de 1994 al Senado de la República, el entonces Presidente Ernesto Zedillo inició el proceso de reforma de, entre otros, el artículo 105 Constitucional, en donde en la parte conducente de la iniciativa establece que la consolidación de la SCJN como Tribunal Constitucional “...exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo...”. También argumento: “...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 las enfades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal. Al ampliarse la legitimación para

¹⁷³ H. Cámara de Diputados, México a través de sus Constituciones Op. Cit. p. 444

¹⁷⁴ Montero, Zendejas, Op. Cit. p. 232

*promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales o locales y municipales... ”.*¹⁷⁵

De la exposición de motivos de la iniciativa del Presidente Zedillo podemos apreciar que el objetivo principal que dicha modificación era que: “...cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior (todos) estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o 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 reconocen 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 por nuestra Constitución”.

Dentro del proceso legislativo de la reforma de 1994, fungió como cámara de origen el Senado de la República, al quien le correspondió la formulación de dictamen a través de sus Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección. Dentro de éste periodo en el Senado realizó una sola modificación, a fin de introducir la expresión “*disposiciones generales*” en los incisos h) a k) de la fracción I. Al discutirse el dictamen en la sesión de 17 de diciembre de 1994, fue aprobado por unanimidad de votos de los senadores presentes, de manera tal que fue remitida a la Cámara de Diputados, quien con fecha 20 de diciembre de 1994, emitió el dictamen a través de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, aceptándose las modificaciones hechas por el Senado de la República. Posteriormente el 21 de diciembre de 1994 mediante sesión plenaria se aprobó el dictamen correspondiente por unanimidad de los representantes parlamentarios de 387. Finalmente, la reforma fue publicada el 31 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, habiéndose establecido en su artículo 8º del decreto de promulgación que entraría en vigor el día en que iniciara su vigencia la Ley

¹⁷⁵ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Cámara de Diputados, México a través de sus Constituciones Op. Cit. p. 678

Reglamentaria correspondiente. Así, siguiendo con el procedimiento, el órgano legislativo conoció de la iniciativa de Ley Reglamentaria presentada por el Presidente de la República para reglamentar las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, señalando al efecto el artículo 1º de su promulgación, que dicha ley entraría en vigor 30 días después de su publicación, luego entonces, estas reformas constitucionales y su ley reglamentaria entraron en vigor plenamente el 20 de junio de 1995.

Antes de la reforma de 1994 al artículo 105 de la Constitución General de la República se habían promovido 55 controversias constitucionales de las muy pocas fueron resueltas entrando al fondo del asunto, en razón de que se trataba de conflictos que su origen tenían una naturaleza política, y no llegaban a un conflicto jurídico, debido a que nos encontrábamos ante un régimen político sometido al aplastante dominio del Presidente de la República y del partido que mantuvo la presidencia en sus manos por más de 70 años; por lo que los conflictos jurídicos y políticos eran tratados como conflictos internos del sistema político que no requería la intervención de terceros, sino bastaba el mandamiento del Presidente de la República o del gobernador para solucionar el conflicto. Sin embargo, a medida que el pluralismo político fue avanzando y se entendió que no todos los conflictos políticos pueden resolverse a través de una orden de la presidencia, se abrió el espacio para la intervención de un árbitro imparcial, como la SCJN, quien ha sido el fiel de la balanza en los conflictos entre órganos del país.¹⁷⁶

Como ya se señaló, de los 55 asuntos que se plantearon entre el periodo de 1917 y 1994, 14 fueron entre la Federación y un estado; 22 entre poderes de un mismo estado; 1 entre estados; 2 entre municipios y estados; y 1 entre municipio y un estado. Siendo el más famoso el conocido como “caso Oaxaca”, resuelto en 1932 en donde la Corte invalidó la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arquitectónicos del Estado de Oaxaca que fue expedido con motivo del descubrimiento de Monte Alban, en donde la federación impugnó dicho ordenamiento por considerar que invadía la esfera competencial federal, dándole la Corte la razón al promovente, trayendo como consecuencia que la Constitución General de la República fuera reformada en 1933 para otorgarle a la federación competencia legislativa expresa en materia de monumentos arqueológicos.

¹⁷⁶ Montero Zendejas Daniel, Op. Cit. p. 99.

Con las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, particularmente las de la fracción I del artículo 105 constitucional, se faculta a la Corte para dirimir los conflictos políticos-judiciales que se sometan a su consideración por los órganos del estado dentro de los tres órdenes de gobierno, siendo las principales reformas, como se ha dicho, el hecho de que se incluyera a los municipios dentro de los sujetos legitimados para promoverla, especificando los supuestos en que estos pueden ser parte. En esta reforma, se excluye la materia electoral del ámbito de competencia de las controversias constitucionales; se determina que las controversias entre los poderes de los estados y entre los órganos del Distrito Federal pueden versar no sólo sobre la constitucionalidad de sus actos, sino también, sobre disposiciones generales y, finalmente, se asienta con precisión los alcances o efectos de las resoluciones que se dicten en las controversias constitucionales.

La reforma constitucional al artículo 105 Constitucional de 1994, trajo como consecuencia la necesidad de crear una nueva reglamentación para regular el procedimiento de tramitación tanto de las renovadas controversias constitucionales, como de las recién creadas acciones de inconstitucionalidad, elaborándose al efecto la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que contiene las disposiciones generales que regulan el procedimiento de la controversia constitucional, en donde se establece primeramente que será la Corte el único órgano encargado de dirimir dichas controversias, así mismo señala que a falta de disposición expresa de dicho ordenamiento, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con la reforma constitucional de 1994 se ha incrementando significativamente el número de controversias constitucionales que han sido promovidas por los órganos legitimados, desde luego, como consecuencia del otorgamiento de la legitimación que se dio a los municipios para promover este medio de control de la constitucionalidad, entre los asuntos más relevantes, la Corte ha resuelto, la controversia constitucional No. 8/2001 promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra del Gobierno del Distrito Federal conocida como la controversia del “*horario de verano*” en donde nuestro Máximo Tribunal le dio la razón a la actora en contra de la oposición del Jefe de Gobierno de Distrito Federal de aplicar el llamado “*horario de verano*”; la controversia constitucional 22/2001, en la cual el Congreso de la Unión impugnó del Poder Ejecutivo Federal las reformas y adiciones a diversas disposiciones del reglamento de la Ley del Sistema de Energía Eléctrica; la controversia constitucional 109/2004 relativa al análisis de

presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio 2005, cuyas resoluciones fueron muy discutidas entre los Ministros y en algunos casos dividiendo al Supremo Tribunal.

De los anteriores datos se advierte que después de la reforma de 1994 los principales beneficiarios fueron los municipios, mismos que han encontrado en éste figura de control de la constitucionalidad su principal medio de defensa en contra de los arbitrarios actos tanto de la federación como de los poderes de los estados, conflictos que esencialmente tienen naturaleza política que repercute en el terreno constitucional, en donde la diferencia de filiación política entre las partes es el principal detonante del acto impugnado y solicitud de invalidez.

4.2 MARCO CONCEPTUAL DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Como puede observarse, de la redacción del artículo 105 fracción I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos no se establece que debemos entender por controversia constitucional, sino que solamente enumera de una forma muy precisa los órganos que están legitimados para promoverla y los que pueden fungir como demandados, por lo que tomando en consideración dicho artículo, únicamente podemos señalar que es un juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se suscitan conflictos entre poderes o órdenes de gobierno por una invasión de esferas competenciales que traigan como consecuencia una violación a la Constitución. Por esta cuestión, recurriremos a los diversos conceptos que han sido aportados por diversos juristas destacados de nuestro país.

Al respecto el Ministro Juventino Castro y Castro, define la controversia constitucional en los siguientes términos: *“Las controversias constitucionales son procedimientos en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o*

*el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.*¹⁷⁷

Por su parte, el Ministro José Ramón Cossío Díaz la define en los siguientes términos: *“Las llamadas controversias constitucionales, son aquellos procesos previstos en la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna, cuya función es permitir al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, la resolución de, primordialmente, los conflictos surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de la división de Poderes”*.

Para el Dr. Jaime Cárdenas Gracia las controversias constitucionales *“... son procesos de resolución de conflictos entre órganos y poderes, y para algunos su objeto no es necesariamente la asignación de competencias controvertidas, aunque es indudable que la mayoría de estos procesos persiguen tal propósito...”*¹⁷⁸ Lo anterior porque los efectos y alcances de éste medio de control de la constitucionalidad, no solo se limitan a resolver conflictos de competencias o de protección a la división de poderes, sino que para algunos autores se han convertido en una figura de resguardo de toda la Constitución.¹⁷⁹

Por otra parte, la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas define la controversia constitucional en los siguientes términos: *“...son procedimientos de control de regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser, la Federación, los Estados, el Distrito Federal, o municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión Permanente. Los Poderes de un Estado, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal, y en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos solicitándose su invalidación alegando que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los Estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.”*¹⁸⁰

¹⁷⁷ Castro y Castro Juventino V. *El Artículo 105 Constitucional*, Ed. Porrúa, 4ª edición, México, 2004, p. 322.

¹⁷⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *El Municipio en las Controversias Constitucionales*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, No. 86, mayo de 1996, p. 447.

¹⁷⁹ Pérez Fernández Ceja, Ydalia, Op.Cit. p. 7.

¹⁸⁰ Conferencia de la Min. Olga María Sánchez Cordero, en el Seminario de Derecho Procesal Constitucional Impartido por la SCJN en febrero 2002.

Debido a la enorme complejidad de los órdenes jurídicos, así como a las diversas integraciones partidistas que concurren en los diversos órdenes u órganos de gobierno estatales, es previsible que lleguen a darse conflictos por la identificación, la interpretación y la creación normativa entre ellos. Estas controversias originan diversos tipos de problemas, los cuales pueden ser vistos como el reclamo de dos o más órganos u órdenes respecto a la atribución para crear una norma o la facultad para realizar algún determinado acto jurídico. Por ello, de los anteriores conceptos se puede concluir que uno de los objetivos principales de las controversias constitucionales es dilucidar competencias entre los diversos órganos del Estado, en otras palabras, resuelve los conflictos asignando competencias o limitando las mismas entre los órganos que las reclaman para sí, principalmente los derivados de la dinámica de la división de poderes y el régimen federal, en todo momento, entrado al estudio de la regularidad constitucional de los órganos del Estado, entendiéndose por ésta como mantener la regularidad de una pluralidad de normas o actos con respecto de la Constitución, teniendo como fin esencial las controversias constitucionales la distribución de competencias.

Según el Ministro José Cossio Díaz la palabra controversia constitucional agrupa 3 procesos con distintas características refiriéndose a los conflictos entre distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales; la que comprende los conflictos entre órganos de distintos órdenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas y; finalmente, la relativa de los conflictos entre órganos de mismo orden jurídico, con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales¹⁸¹.

Por su parte el Dr. Daniel Montero Zendejas define la controversia constitucional en los siguientes términos: “...*formalmente, las controversias constitucionales pueden definirse como lo conflictos de carácter jurídico entre diferentes órdenes normativos, entre órganos que pertenecen a órdenes distintos, así como entre órganos que forman parte del mismo orden y cuya resolución corresponde de manera directa y exclusiva el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución federal...*”¹⁸²

¹⁸¹ Cossio Díaz José, en “*Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*”, Cámara de Diputados, H Congreso de la Unión, 7ª Edición, México, 2006. p. 565.

¹⁸² Montero Zendejas Daniel, Op. Cit. p. 98.

Ahora bien, si consideramos que las controversias constitucionales aluden a conflictos entre determinados órganos y normas en relación con el material normativo que les es propio, podemos concluir que su función tiene que ver con la asignación de diversas modalidades normativas a las partes en conflicto. En otros términos, el objeto directo de las controversias no puede ser otro que la asignación de un derecho, facultad, obligación, competencia o responsabilidad a un órgano u orden en relación con las que correspondan a otros órganos u órdenes. Su función debe consistir en la asignación de bienes o recursos, la validación de procesos, el reconocimiento de órganos en general.¹⁸³

En las controversias constitucionales se impugnan normas generales emitidas o promulgadas por una entidad, poder u órgano; o bien, actos promulgados por una entidad, poder u órgano, obviamente de gobierno público. Adicionalmente puede conocer igualmente de los conflictos contenciosos respecto a límites de los Estados.¹⁸⁴

Como se menciona en el título del presente trabajo, la controversia constitucional tomando como base sus supuestos de procedencia establecidos tanto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución General de la República, como en su Ley Reglamentaria y el tipo de conflictos que resuelve, podemos afirmar que tiene como finalidad preponderante la defensa de federalismo y la división de poderes, la primera de las mencionadas en cuanto que resuelve los conflictos suscitados entre dos o más órdenes jurídicos, es decir, entre la federación, estados, municipios y Distrito Federal, así como los casos en los que la disputa se actualice entre los órganos pertenecientes a dos o más de los ordenes que acabamos de mencionar; en el primero de los casos, resulta evidente el conflicto competencial se origina por un hecho en que un orden de gobierno le disputa a otro una norma general y al ser la conformación del sistema federal, precisamente, se está actualizando un conflicto normativo que atañe directamente al federalismo. En el segundo caso, también se actualiza un conflicto normativo relativo al federalismo, pues lo que en realidad se esta disputando es la pertenencia de una norma a un determinado orden, o bien, cuando se trata de conflicto de límites territoriales. Por lo que respecta a la división de poderes, el conflicto se da en los casos en los que la disputa normativa se actualiza entre dos órganos pertenecientes a un mismo orden normativo. De lo que se trata es de que la Corte determine a cuál de ellos corresponde una facultad, competencia, obligación o derecho, sólo

¹⁸³ Cossio Díaz José, Op. Cit. p. 567.

¹⁸⁴ Castro y Castro, Juventino, Op. Cit. p. 115.

que debido a que la disputa se actualiza dentro de un mismo orden, la resolución que sea dictada invariablemente tendrá que ver con la forma en como están distribuidas en la Ley Fundamental.

No. Registro: 193,260

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Septiembre de 1999

Tesis: P./J. 97/99

Página: 709

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS.

El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1o. constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 97/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

En la mayoría de los casos, la controversia constitucional resuelve conflictos que se presentan por la violación al principio de división de poderes o por la invasión de esferas competenciales, lo que es sin duda su fin preponderante. Sin embargo, esto no significa que este medio de control sólo tenga esos alcances, en realidad, como ya se dijo, la Suprema Corte ha establecido que la controversia constitucional autoriza al examen de todo tipo de violaciones a la Constitución federal siempre y cuando se actualice y compruebe el principio de afectación. Lo que no significa que las controversias constitucionales sean procedentes para impugnar resoluciones jurisdiccionales, toda vez que no se trata de hacer un recurso ulterior o medio de defensa extraordinario para someter a revisión cuestiones litigiosas derivadas de procedimientos ordinarios o conflictos cuyas características

obedezcan a cuestiones de impliquen un análisis de mera legalidad.¹⁸⁵ Al respecto la Corte ha emitido las siguientes tesis jurisprudenciales:

No. Registro: 188,857

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIV, Septiembre de 2001

Tesis: P./J. 112/2001

Página: 881

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.

Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación.

Controversia constitucional 5/2001. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 4 de septiembre de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y César de Jesús Molina Suárez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy cuatro de septiembre en curso, aprobó, con el número 112/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a cuatro de septiembre de dos mil uno.

No. Registro: 193,259

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Septiembre de 1999

Tesis: P./J. 98/99

Página: 703

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta

¹⁸⁵ Pérez Fernández Ceja, Ydalia, Op. Cit. p. 19.

Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 98/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

No. Registro: 190,960

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Octubre de 2000, Tesis: P./J. 117/2000

Página: 1088

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre

los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados.

Controversia constitucional 16/99. Ayuntamiento del Municipio de Hermosillo, Sonora. 8 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número 117/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil.

No. Registro: 192,840

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

X, Noviembre de 1999, Tesis: P./J. 130/99

Página: 793

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE LOS ACTOS PROVENIENTES DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES TENDIENTES A DIRIMIR CONFLICTOS DE LÍMITES ENTRE MUNICIPIOS.

El deber de responder con fidelidad a la facultad que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha conferido la Constitución Federal de vigilar, a través de los diferentes medios de control constitucional, que no sea vulnerado el orden supremo que la misma previene, le permite efectuar el examen de cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, encaminadas a combatir la totalidad de los actos autoritarios de carácter federal o local enumerados en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya finalidad consiste en salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos señalados; de esta manera, cuando una Legislatura Estatal dirime un conflicto de límites entre Municipios, con apego a los principios contenidos en la Constitución Federal, el ejercicio de esa facultad es susceptible de examen integral por este Alto Tribunal para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría reconocer y autorizar implícitamente la comisión de infracciones a la Norma Suprema. Por tanto, si se declara la improcedencia de la controversia constitucional bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de una Legislatura Estatal para con sus Municipios, vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones estrictamente formales, implicaría acudir a una mera construcción interpretativa que conduciría a limitar la procedencia y examen de fondo de este medio de control constitucional a un reducido número de supuestos, quedando así soslayadas del mismo las hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre Estados y Municipios, en que las autoridades estatales, que tienen facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales, cometan abusos o emitan actos incongruentes que redundan en la desarmonía y desajuste del orden jurídico nacional.

Controversia constitucional 26/98. Ayuntamiento del Municipio de Tultepec, Estado de México. 10 de agosto de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número 130/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

La función de las controversias constitucionales conlleva a la asignación de competencias (*latu sensu*), entre diversos órdenes u órganos jurídicos del estado, el objeto de las mismas consiste necesariamente en el ejercicio de un control de legalidad y de constitucionalidad de los actos de las autoridades, en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación termina por ejercer un control de una serie de actos de autoridad a efecto de establecer si los mismos son o no regulares o son o no constitucionales.¹⁸⁶

La materia de las controversias constitucionales es plantear de manera general, la posible inconstitucionalidad de normas generales o actos concretos, o bien, límites territoriales, en donde la Corte podrá analizar violaciones directas o indirectas a la Ley Fundamental o a las constituciones de los estados.¹⁸⁷ La controversia constitucional tiende a preservar esencialmente la distribución de competencias entre los diferentes órdenes de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Constitución General de la República, con el fin de garantizar y fortalecer el estado de derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el sistema federal.

Al respecto, la Suprema Corte ha establecido en la Segunda Sala que a través de la controversia constitucional se controlan las relaciones entre los órdenes de gobierno, poderes, entidades, por invasión de su esfera competencial, cuestiones que no se satisfacen en el caso de los actos jurisdiccionales. El objeto de las controversias constitucionales puede ser actos o normas generales, luego entonces, podemos afirmar que el nombre de controversia constitucional no es únicamente en atención a que es un órgano de control de la constitucionalidad de los actos, sino que dentro de sus funciones está dirigirse o tener como función el preservar la norma constitucional.¹⁸⁸ Por ello, resulta de gran importancia este medio de control de la constitucionalidad ya que las resoluciones que emite la Corte se encuentran muchas veces dentro de los límites entre el derecho y la política, ya que tiene que ver con conflictos entre órganos y órdenes del Estado, constituyendo el fiel de la balanza entre la difícil relación entre ellos.

¹⁸⁶ Cossio Díaz José en “*Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*”, Op. Cit. p. 570.

¹⁸⁷ Orozco Gómez Miguel, “*Procedimientos Constitucionales: Controversia Constitucional y Acciones de Inconstitucionalidad*.” Ed. Porrúa, México, D.F., 2004, p. 40.

¹⁸⁸ Montero Zendejas Daniel, Op. Cit. p. 99

En efecto, una de las diferencias principales entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad consiste en que mientras en las segundas de las mencionadas la Corte realiza un estudio de constitucionalidad de leyes, en las controversias constitucionales puede analizar actos en donde se cuestionen cosas relativas a constitucionalidad o legalidad, en donde el Máximo Tribunal en primer instancia reconocerá la supremacía de la Constitución federal declarando la invalidez de los actos contrarios a ésta, pero también puede analizar cuestiones inherentes a la legalidad de los actos materia de la controversia, cuando dichos actos trasgreden directamente disposiciones secundarias o violaciones a las constituciones locales, en donde se considera que el control de la Corte puede ser denominado control de legalidad de actos de autoridad, o bien, un control normativo diverso a la Constitución federal, situaciones en que por vía de consecuencia se dan violaciones indirectas a la Carta Magna. Otro ejemplo de lo anterior, lo es el caso de que una legislatura estatal emita una ley que entre en vigor y el gobernador del estado la reglamenta adecuadamente; sin embargo, al momento de emitir una norma individualizada con fundamento en las dos normas anteriores, se desconoce lo dispuesto por el reglamento; en este caso procede la controversia constitucional en donde la Corte analizará cuestiones de legalidad, teniendo como parámetro de dicho control no sólo a la Constitución federal, sino también a otro tipo de normas. Por ello, la Corte ha sostenido que dentro de la controversia constitucional se salvaguarda la totalidad de la Carta Magna y no únicamente la parte orgánica como algunos autores lo habían sostenido: *“por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho su defensa debe ser también integral independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este control”*.

Por otro lado, el artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga en forma uninstancial a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la jurisdicción para conocer tanto de las controversias constitucionales como de las acciones de inconstitucionalidad, órgano que como hemos dicho anteriormente se conforma de 11 Ministros, señalando el artículo 40, del ordenamiento legal antes citado que bastará la presencia de 6 de los 11 miembros para que haya quórum legal para que el Pleno del Máximo Tribunal funcione, agregando dicho precepto como excepción cuando se vayan a resolver controversias constitucionales y/o acciones de inconstitucionalidad, ya que en esos casos el mínimo de Ministros que deben

estar presentes será de 8 de los 11 que la conforman. Lo anterior es así, toda vez que la Ley Reglamentaria establece que las resoluciones de las controversias tendrán efectos “*erga omnes*” cuando sean aprobadas por un mínimo de ocho Ministros, siendo un tanto contradictorio este artículo por lo que se propone en esta tesis que se reforme el artículo 105 Constitucional y el 40 de su Ley Reglamentaria para efecto de que se reduzca a 6 el número de votos exigidos para que se declare fundada una controversia con efectos generales.

4.3 LAS PARTES

Con la reforma al artículo 105 Constitucional de 1994 se amplió considerablemente el número de sujetos legitimados para promover una controversia constitucional, con ésta reforma el Constituyente pretendió dejar bien establecido quienes son los órganos legitimados tanto para promover las controversias constitucionales, como para tener el carácter de demandados en dicho procedimiento. A este respecto, se transcribe el contenido de la fracción I del artículo 105 de Constitucional que nos indica los órganos que pueden intervenir en este medio de control de la constitucionalidad.

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

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005)

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 lo menos ocho votos.

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

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

No obstante lo anterior, la evolución social y la dinámica política nos han demostrado que dichos sujetos tienen que ser ampliados nuevamente, esto se corrobora con el hecho de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ampliado a través de las ejecutorias, los sujetos que pueden ser considerados como demandados dentro de estos procedimientos constitucionales, siendo en consecuencia obligatorias las resoluciones que se emitan en las mismas, tanto para los órganos enumerados en el artículo arriba transcrito, como para los establecidos en la Jurisprudencia o que la Corte decida llamar a juicio como demandados. Motivo por el cual, se propone la reforma a la fracción I del Artículo 105 de la Constitución federal para efecto de que se legitime a los órganos descentralizados autónomos contemplados en la Carta Magna como por ejemplo, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y habría que valorar la posibilidad de las Delegaciones Políticas para promover controversias constitucionales cuando su esfera competencial se vea afectada por algún acto de los poderes de la Unión o de la federación, estados o municipios.

En este sentido, la Corte ha establecido en el criterio que a continuación se transcribe que la fracción I del artículo 105 Constitucional no debe interpretarse en sentido limitativo, sino debe entenderse en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos; por tanto, dicho precepto debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no

estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional.

No. Registro: 170,808

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVI, Diciembre de 2007*

Tesis: P./J. 21/2007

Página: 1101

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA.

El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni que establezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales, sino en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos; de ahí que la aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 21/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

En este orden de ideas, el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no indica los órganos del estado que pueden promover legítimamente una controversia constitucional, pero establece que el litigio de las controversias constitucionales se compone de las siguientes partes:

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

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;*
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;*
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y*
- IV. El Procurador General de la República.*

a) El *Actor*; es la entidad, poder u órgano que se encuentra legitimado para promover la controversia constitucional, haciendo hincapié en que son los establecidos constitucionalmente en las once fracciones del artículo 105 de la Constitución General de la República. También es importante resaltar que de la lectura del precepto legal antes mencionado se advierte con claridad que los particulares no se encuentran legitimados para interponer este tipo de procedimientos constitucionales, siendo doctrinalmente esta situación una de las diferencias principales entre el “juicio de amparo soberanía” y la controversia constitucional, en donde, en la primera de las mencionadas, el quejoso es un particular que se duele de una ley que invada o restringe la soberanía (autonomía) de los estados, de la federación o del Distrito Federal, pero que dichas violaciones tenga repercusiones directas sobre las garantías individuales del impetrante de amparo. Al respecto la Corte ha emitido los siguientes criterios jurisprudenciales:

No. Registro: 389,842
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional
Quinta Época
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo I, Parte HO
Tesis: 389
Página: 362.

INVASION DE ESFERAS DE LA FEDERACION A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR.

El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues al través de las Constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.

No. Registro: 232,465
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional
Séptima Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
157-162 Primera Parte
Tesis:
Página: 153

INVASION, VULNERACION O RESTRICCION DE LA ESFERA DE FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LA FEDERACION O DE LOS ESTADOS. COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.

De las disposiciones contenidas en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, se advierte que el propósito del constituyente fue encomendar a los tribunales de la Federación el proteger, en beneficio de los gobernados, la esfera de competencia de la Federación y de los Estados para mantener vigente el Pacto Federal, teniendo como base fundamental la no usurpación de funciones constitucionales entre las autoridades de éstos; lo que implica que se observe y cumpla con lo dispuesto, entre otros, por los artículos 73, 74, 76, 79, 80, 89, 94, 103 al 106, 115 al 124, 129 y 130 al 135 de la Constitución General de la República que delimitan las facultades de las autoridades federales y estatales. Consecuentemente, si ese fue el espíritu del constituyente al consignar las disposiciones contenidas en las aludidas fracciones II y III del artículo 103 de la Carta Magna, este Tribunal en Pleno estima que por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, deben entenderse, por una parte, los emitidos por la autoridad de un órgano del poder público federal que comprendan facultades constitucionalmente reservadas a los Estados, con los cuales penetre al ámbito de atribuciones que la Constitución establece o reserva en favor de éstos y, por otra parte, los que emite la autoridad de un órgano del Poder Público Local que comprendan facultades constitucionalmente reservadas a la Federación, penetrando con ello, al ámbito de atribuciones del Poder Público Federal. La anterior consideración se funda en que la vulneración, restricción o invasión de esferas presupone una usurpación de facultades o funciones que nuestra Carta Magna expresamente confiere a la Federación o a los Estados; de manera que, si al emitir un acto una autoridad (órgano del poder federal o local) se arroga facultades o funciones que corresponden al ámbito jurídico que la Carta Fundamental establece exclusivamente en favor de otro de ellos, invade, con tal acto, la esfera de atribuciones que constitucionalmente este otro tiene reservados. Consecuentemente, para que se surta la competencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer del recurso de revisión en los casos señalados en los artículos 84, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo y 11, fracción IV bis, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es necesario que la controversia planteada en el juicio de amparo respectivo realmente trate de una vulneración, restricción o invasión por parte de las autoridades locales, de la esfera de facultades constitucionalmente reservadas a la Federación, o, por lo que ve a las autoridades federales, que éstas actúen en el campo que la Constitución de la República asigna en exclusiva a los Estados.

Amparo en revisión 5220/80. Teatro Peón Contreras, S.A. 15 de junio de 1982. Unanimidad de dieciocho votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo.

En suma, el juicio de amparo “soberanía” establecido en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Federal, es procedente en el caso de invasión de soberanías o esferas competenciales entre la federación y los estados que únicamente puede plantearse legítimamente en virtud de que tal invasión viole garantías constitucionales individuales, por lo que, como se ha dicho, son los individuos particulares los legitimados para promoverlas. Por ello, a efecto de que no quede ninguna confusión en cuanto al amparo “soberanía” en relación con la controversia constitucional, se establece que: la invasión de soberanías, esferas o atribuciones pueden impugnarse por las personas individuales sea físicas o morales que se vean lesionadas en sus garantías individuales, mientras que, cuando el medio de impugnación sea promovido por los federación, las entidades federativas, lo poderes u órganos de gobierno o alguno de los órganos establecidos en la fracción I del artículo 105 Constitucional estaremos ante una controversia constitucional.

Lo anterior deja en claro que existe una estrecha relación entre éstos dos medios de control de la constitucionalidad en donde se impugna la constitucionalidad de leyes generales o actos de autoridad, siendo las diferencias principales las siguientes: la naturaleza de los promoventes, ya que mientras que en la primera el quejoso es un particular que implora la restitución de sus garantías individuales, en la segunda, son los órganos del estados los que alegan violaciones a su esfera competencial y de atribuciones; mientras que en amparo soberanía se alegan presuntas violaciones a garantías individuales, en la controversia constitucional se alega control de la constitucionalidad; mientras que en el primero el agravio es personal y directo, en la controversia constitucional el agravio es en contra del texto de la Ley Fundamental o de los estados. En virtud de lo anterior, el legislador estableció que la Corte podrá posponer la resolución de algún juicio de amparo radicado ante ella, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional con fundamento en el artículo 37 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional en los siguientes términos:

ARTICULO 37. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo.

Dentro de este aplazamiento que prevé la legislación de la materia, puede asegurarse que debe de resolverse en primer lugar la controversia constitucional que es el medio de control de la constitucionalidad que puede dejar sin efectos generales la norma o el acto impugnado, y el segundo lugar, el juicio de *amparo soberanía*, ya que como se trata de violaciones directas e inmediatas a las garantías de un individuo, la resolución de éste, no son generales, sino únicamente puede decretar la inaplicación del acto o ley materia del amparo.¹⁸⁹

b) La *Demandada*; a este respecto la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, señala que podrán ser los órganos demandados, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido, ordenado, elaborado, promulgado o ejecutado la norma general o el acto que es objeto de la controversia.

¹⁸⁹ Juventino V. Catro y Catro, Op. Cit. p. 106.

No obstante lo anterior, como se ha dicho en supra líneas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversos criterios en los cuales ha ampliado el catálogo de órganos demandados en las controversias constitucionales en razón de los actos que son impugnados, entre los cuales se menciona el hecho de que se les reconozca con dicho carácter a los órganos descentralizados de tanto de la Cámara de Diputados, como de los congresos locales que se encargan de fiscalizar la cuenta pública de sus respectivas jurisdicciones.

c) Los *Terceros Interesados*: Esta es una de las figuras que asemejan al procedimiento de las controversias constitucionales con el de juicio de amparo, pues su naturaleza es prácticamente la misma, entendiéndose por éste a la persona a la que se puede afectar dentro de su esfera jurídica con la resolución que sea dictada en el fondo del asunto. Motivo por el cual, se ha aplicado por analogía mucha de la Jurisprudencia que ha emitido nuestro Máximo Tribunal en materia de amparo con respecto a los terceros perjudicados a la figura de los terceros interesados en la controversia constitucional. Por terceros interesados debemos entender a las entidades poderes u órganos referidos en la fracción I del artículo 105 Constitucional, sin que tengan la calidad de actores o demandados, pero que, como ya se dijo, puedan ser afectados en su esfera jurídica por la resolución que se dicte en la controversia constitucional.

d) El *Procurador General de la República*, es la última de las partes legitimadas para intervenir en las controversias constitucionales. Sobre éste punto, mucho se ha hablado sobre la actuación de Procurador General de la República en las controversias constitucionales, pero antes que nada deberlos establecer el porque el Constituyente la brinda esa legitimación para intervenir en estos procesos constitucionales.

En este sentido, se ubica al Procurador General de la República como el jefe del ministerio público federal, y por tanto, quien ejerce el monopolio del ejercicio de la acción penal en materia federal; persecutor de los delitos del orden federal; investigador de conductas contrarias a las disposiciones penales federales, o accionante ante los jueces federales exigiendo sanción penal por la comisión de los delitos de su competencia. En otras palabras, es la persona que representa el derecho de la sociedad de castigar a las personas que cometan conductas que afecten la convivencia pacífica; de ahí que se afirme que el ministerio público sea el *Representante Social*. Otra faceta del Procurador General de la República es la que le

confiere el artículo 102 de la Constitución federal, como representante la federación, cuando el patrimonio de ésta se encuentre en riesgo, en ésta intervención el Procurador toma partido como un defensor del patrimonio del Estado frente a los particulares o estados, municipios u órganos que pudieran afectar el patrimonio federal. Siendo ésta la razón por la cual puede ser llamado a este medio de control con el carácter de tercero interesado, no obstante lo anterior, sigue la incógnita del por que el Constituyente permanente lo faculta para promover las controversias constitucionales.

Según el Ministro Dr. Juventino V. Castro y Castro, el Procurador General de la República a sido señalado como parte permanente en las controversias constitucionales al entenderse como una especie de *supervigilante*, de lo constitucionalmente reglamentado, *Procurador del pacto federal*, destacado *opinante social*, del ordenamiento jurídico nacional.¹⁹⁰

A este respecto en la iniciativa presidencial de 1994 que reforma entre otros artículos el 105 Constitucional establece: que en los juicios (controversia constitucional) se da la intervención, *oficiosa y obligatoria* al Procurador General de la República, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado A) del artículo 102 Constitucional, misma que se justifica por el carácter que tiene este servidor público, *como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución*.¹⁹¹

Al respecto la Suprema Corte de Justicia las siguientes jurisprudencias:

No. Registro: 178,007

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Julio de 2005

Tesis: P./J. 77/2005

Página: 917

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ES PARTE AUTÓNOMA EN ELLAS Y, POR TANTO, NO PUEDE TENER EL CARÁCTER DE REPRESENTANTE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Si bien es cierto que conforme a los artículos 102 de la Constitución Federal y 6o., fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional, y que el propósito de que se le reconozca como parte autónoma en esos procedimientos radica en que coadyuve en el

¹⁹⁰ Op. Cit. p. 112.

¹⁹¹ Exposición de motivos de la Reforma Constitucional al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit.

respeto de la supremacía constitucional, también lo es que dichos preceptos en modo alguno prevén la facultad de aquél para representar al titular del Ejecutivo Federal, máxime que el artículo 11, tercer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que dicha representación corresponde al Secretario de Estado, al Jefe de Departamento administrativo o al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, conforme lo determine el propio Presidente. Lo anterior no implica desconocer los supuestos en que el acto materia de la controversia haya sido emitido por el Procurador General de la República como parte integrante del Poder Ejecutivo Federal, hipótesis en la que tendrá legitimación pasiva en términos del artículo 10 fracción II, de la indicada ley reglamentaria.

Controversia constitucional 109/2004. Presidente de la República. 17 de mayo de 2005. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Mara Gómez Pérez, Lourdes Margarita García Galicia, Marco Antonio Cepeda Anaya y María Dolores Omaña Ramírez.

El Tribunal Pleno, el veintiocho de junio en curso, aprobó, con el número 77/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de junio de dos mil cinco.

No. Registro: 195,679

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VIII, Agosto de 1998

Tesis: P./J. 47/98

Página: 581

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DELEGADO QUE DESIGNE EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PUEDE FORMULAR PROMOCIONES, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DE EJERCER FACULTADES PROCESALES QUE, POR SER MERAMENTE AUXILIARES, NO REQUIERAN LA INTERVENCIÓN PERSONAL DE ÉSTE.

Debe estimarse que los actos vinculados y sujetos a la intervención personal del procurador general de la República, en las controversias constitucionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 102, apartado A, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son aquellos que tienen que ver con la facultad de manifestar y demostrar la preservación y respeto de la supremacía constitucional, lo cual puede suceder cuando pide la declaración de validez o invalidez de los actos impugnados, cuando solicita la adopción de medidas decisorias tendientes al desechamiento de la demanda, o cuando promueve la declaración de sobreseimiento, entre otros supuestos. Por tanto, quedan fuera de la gestión directa y personal del procurador los actos procesales que carezcan de las características enunciadas, pues sería ilógico y contrario al buen sentido obligar a esta parte a intervenir, necesariamente, en forma personal, aun en el acto más irrelevante.

Recurso de reclamación 71/98, en la controversia constitucional 51/96. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos. Impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de agosto en curso, aprobó, con el número 47/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

No. Registro: 195,678

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VIII, Agosto de 1998

Tesis: P./J. 46/98

Página: 600

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PUEDE VÁLIDAMENTE SOLICITAR COPIAS POR CONDUCTO DE SU DELEGADO.

El propósito fundamental del reconocimiento del procurador general de la República, como parte ordinaria en una controversia constitucional, radica en la vigilancia permanente orientada hacia el respeto de la supremacía constitucional, actividad que dicho funcionario debe ejercer en forma personal, de acuerdo con el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta delimitación permite establecer que la solicitud de copias de constancias que obran en el expediente de la controversia, constituye sólo un medio de auxilio necesario para imponerse de los autos, susceptible de ser realizado por el delegado del procurador, con apoyo en los artículos 4o., último párrafo y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Ley Fundamental, pues la intervención, en este caso, de un delegado, no incide en la atribución exclusiva conferida a la parte indicada; en cambio, proporciona mayor campo de acción para que esta parte asuma cabalmente su función de vigilante de la constitucionalidad de los actos materia de las controversias constitucionales.

Recurso de reclamación 71/98, en la controversia constitucional 51/96. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos. Impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de agosto en curso, aprobó, con el número 46/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

Dentro de los procedimientos de controversia constitucional, las partes a que se refiere el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen la obligación de comparecer al juicio por conducto de los funcionarios en los términos de las normas que los rigen, cuya personalidad se presumirá salvo prueba en contrario de alguna de las demás partes, como lo establece el artículo 11 de la Ley Reglamentaria que a continuación se transcribe.

ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el Jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos

las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

Del artículo anterior se advierte también que, las partes dentro del procedimiento podrán designar delegados para que actúen en nombre y representación de su autorizante, cuyas personas podrán realizar y firmar promociones, concurrir a las audiencias y en ellas rendir pruebas, formular alegatos y promover los incidentes y recursos previstos en la ley, así mismo podrán únicamente autorizar personas para oír y recibir notificaciones.

4.4. LA DEMANDA

El artículo 22 de la Ley Reglamentaria establece los requisitos esenciales que debe contener un escrito de controversia constitucional en los siguientes términos:

ARTICULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

- I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;*
- II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;*
- III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;*
- IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;*
- V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;*
- VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y*
- VII. Los conceptos de invalidez.*

I.- La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente. El promovente de la controversia constitucional deberá señalar con precisión si se trata de una entidad, poder u órgano, el cargo o nombre del funcionario que promueva en representación del actor, su domicilio legal y uno convencional en el Distrito Federal para efecto de oír o recibir toda clase de notificaciones. En este punto nuevamente se excluye como persona legitimada para promover este tipo de medio de control de la constitucionalidad a los particulares, ya sea personas físicas o morales, debido a que es claro en señalar que sólo pueden ejercitar dicha acción las

entidades, órganos o poderes en los tres niveles de gobierno, con excepción de los miembros del Poder Judicial Federal.

II.- La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio. El actor tiene la obligación procesal de señalar claramente el nombre y domicilio de la autoridad demandada, entendiéndose por ésta al poder, entidad u órgano que haya emitido, promulgado, ejecutado o propiciado el acto, norma o conflicto impugnado, tomando desde luego en consideración que la controversia constitucional, podrán promoverse en contra de normas generales, actos concretos y conflictos territoriales, éstos últimos no previstos en el artículo 72 de la Carta Magna, obligando al actor a proporcionar el domicilio correcto de la entidad, poder u órgano demandado, para efecto de que sea legalmente emplazado al juicio constitucional y tenga la oportunidad de dar contestación en el termino de ley a la demanda instaurada en su contra.

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios. En este caso, el actor de la controversia se encuentra obligado a señalar como parte interesada a alguna otra entidad, poder u órgano de los previstos en la ley que pueda tener interés en la subsistencia del acto o norma impugnada, o bien, que pueda salir afectado en su esfera jurídica con la resolución que se dicte en la controversia constitucional, obligando al actor a señalar el domicilio de dicha entidad órgano o poder para efecto de su legal notificación y evitar posibles nulidades por falta de emplazamiento. Sin duda ésta figura es similar a la del tercero perjudicado en el juicio de garantías.

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado. La parte actora debe señalar cual es el acto concreto de autoridad o norma general materia de su inconformidad, es decir, el actor deberá señalar con precisión cual es la materia de la controversia constitucional, así mismo, en el caso de que se impugne una norma general, deberá señalar y exhibir el medio mediante el cual fue publicada. Lo anterior principalmente para efecto de que el Ministro instructor verifique la posible actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la ley de la materia, conocida como de extemporaneidad.

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados. El actor deberá invocar con claridad cuales son los preceptos constitucionales violados por el acto o norma impugnada, es decir, el actor

debe esgrimir cuales son las disposiciones constitucionales que contradice la norma o acto impugnado. Aquí cabe la posibilidad de que dentro de estos preceptos constitucionales violados, puedan esgrimirse tanto violaciones a las constitucionales locales, en donde estaremos ante violaciones de legalidad de los actos impugnados, como violaciones a la Constitución General de la República, en donde la Corte analizará cuestiones de regularidad constitucional.

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande. Es decir, el actor realizará una narrativa de los hechos que le consten y que sean los antecedentes directos de la norma general impugnada o del acto de autoridad del que se demanda su nulidad.

VII. Los conceptos de invalidez. El actor debe manifestar con claridad las razones jurídicas en las que se basa para considerar que la norma general o acto de autoridad viola lo dispuesto por la norma constitucional; deberá señalar las razones o fundamentos jurídicos que considera para advertir que los actos impugnados trasgreden la Norma Suprema. Este tipo de manifestaciones cobran gran relevancia en el caso de que se impugnen actos de autoridad, ya que en caso de las normas generales bastará una confrontación con la Ley Fundamental para advertir la inconstitucionalidad de la misma.

El Ministro instructor tiene la facultad para que en el caso de que advierta oscuridad de la demanda prevenir al promovente para que aclare todos los puntos que tengan alguna irregularidad, dicha prevención deberá ser desahogada dentro del termino de 5 días. Una vez admitida la demanda se notificará personalmente a la demandada para que dentro del término de ley, dé contestación a la misma, cuyo escrito deberá contener los requisitos mínimos que establece el artículo 23 de la Ley Reglamentaria.

ARTICULO 23. El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

- I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y*
- II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.*

En el escrito de contestación el demandado deberá afirmar, negar o manifestar su ignorancia con respecto a los hechos narrados por la actora o aclarando como ocurrieron a su consideración, también deberá esgrimir las razones o fundamentos legales que estime pertinentes para sostener la validez de la norma general o del acto de que se trate.

4.5 EL PLAZO.

Como hemos mencionado, dentro de las controversias constitucionales pueden impugnarse disposiciones generales, actos concretos de autoridad y conflictos contenciosos territoriales entre las entidades federativas, en esa virtud, el artículo 21 de la Ley Reglamentaria prevé estas tres situaciones y otorga a cada uno de los supuestos un término fatal para promover su impugnación, como a continuación se advierte:

ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

- I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;*
- II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y*
- III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.*

El primer inciso regula el caso de que se impugne un acto de autoridad, señalando que el término será de treinta días contados a partir del día siguiente al que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. Al respecto considero que dicho plazo es excesivo, por lo que se deberá reducir a quince días hábiles, ya que el procedimiento de las controversias constitucionales, es un verdadero juicio con diversas etapas procedimentales muy largo y a veces sus resoluciones son inejecutables por el cambio de situación jurídica u otras circunstancias.

Por lo que respecta al término para interponer la controversia constitucional cuando se impugne una norma general, el precepto legal establece que el plazo será de treinta días a partir de día siguiente a la fecha de la publicación de la norma general impugnada. Contemplando otra hipótesis dicho numeral, consiste en que el computo puede iniciarse al día siguiente en que se producta el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, siendo esta hipótesis nuevamente una reproducción del articulado de la ley de amparo, en el cual se contempla la posibilidad de ampararse en contra de una ley a partir de su entrada en vigor, o bien, a partir del primer acto de aplicación de la norma, según se trate de norma heteroaplicativa o autoaplicativa. Al respecto por las consideraciones ya esgrimidas en el párrafo anterior considero que el plazo debe ser reducido a quince días.

Por lo que respecta a la tercera hipótesis que contempla el citado artículo 21 de la Ley Reglamentaria, referente a los procedimientos contenciosos sobre límites territoriales de los estados, el plazo será de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización de acto que origine el conflicto de límites o del acto que origine el conflicto de límites. Plazo que debe ser reducido a treinta días, con la finalidad a hacer más expedita la impartición de justicia.

Estos términos de conformidad con el artículo 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículos 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se computaran bajo las siguientes reglas: a) Comenzarán a correr al día siguiente al que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento; b) Se contarán sólo los días hábiles y; c) No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Finalmente, las promociones de término podrán ser presentadas fuera de los horarios de labores ordinarias de la SCJN, ante el Secretario General de Acuerdos o persona que éste designe, pegándose al efecto en la oficialía de partes de nuestro Máximo Tribunal el domicilio exacto de los funcionarios facultados para recibir las promociones con la finalidad de hacerlo público a las partes. Así mismo, para el caso de que una de las partes no se encuentre físicamente en el Distrito Federal, sede de la Corte, la ley señala que se tendrán por presentadas en tiempo las promociones sí se depositan dentro de los plazos legales en las oficinas de correos mediante pieza certificada con acuse de recibo, como lo establece el artículo 8 de la Ley Reglamentaria.

4.6 LAS NOTIFICACIONES.

El artículo 4º de la Ley Reglamentaria dispone que las resoluciones emitidas dentro de las controversias constitucionales deberán ser notificadas al día siguiente en que se hubiesen pronunciado.

ARTICULO 4.- Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica

Las notificaciones al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se entenderán con el secretario de estado o jefe de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, o con el Consejero Jurídico del Gobierno, considerando las competencias establecidas en la ley.

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

Se observa que las resoluciones que no fueran llevadas a cabo en los términos establecidos, es decir, al día siguiente de la notificación, serán nulas. Sin embargo, ésta situación es casi inobservante, pues no existe un precedente real de una determinación emitida dentro de las controversias constitucionales que haya sido declarada nula por una notificación que no se realizó al día siguiente de que fue dictada. Por lo que se puede concluir que dicha nulidad obedece a cuestiones relativas a forma y no al tiempo en que deben de ser notificadas, sobretodo, tomando en consideración la falta de personal en todo el Poder Judicial de la Federación y los cada vez más crecientes asuntos que conoce nuestro Máximo Tribunal, quedando dicho mandato y sanción como una medida de presión con respecto al tiempo en notificar para los actuarios y personal de la Corte con la finalidad de agilizar los procedimientos.

El mismo artículo 4º establece cinco formas de notificar a las partes las resoluciones emitidas en los asuntos: *mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica*, sin que se precise cuando o en que casos procede el notificar utilizando cada una de las formas establecidas por la ley.

En el primer caso, *mediante publicación en lista*, se actualiza cuando el Ministro instructor considere que un acuerdo de tramite del procedimiento o resolución debe ser notificada en las “listas” o “rotulón” que se encuentran en el interior de la SCJN, de la cual, las partes tienen la obligación procesal de imponerse a efecto de verificar algún acuerdo o resolución del que tengan que tener conocimiento, siendo también aplicable a este tipo de notificaciones, cuando las partes no hayan señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, o bien, cuando no fue posible la notificación personal. En la “lista” se transcribirá un extracto del acuerdo o resolución del que tengan que tener conocimiento las partes, pudiendo estas solicitar el expediente en la Unidad de Tramite de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad para conocer la totalidad del acuerdo publicado.

En el segundo caso, *por oficio entregado en el domicilio de las partes*, no es más que lo que comúnmente conocemos como las notificaciones personales; en donde un propio, generalmente actuarios de la SCJN, se encargan de notificar a las partes las resoluciones que el Ministro instructor haya considerado que tengan que realizarse a través de oficio.

En este sentido, el artículo 5° de la Ley Reglamentaria obliga a las partes a recibir todos los oficios o cédulas de notificaciones que se les dirijan en sus oficinas, domicilio señalado o lugar en que se encuentren. Dicho artículo además obliga al actuario adscrito a asentar en el acta de notificación el nombre de la persona con la que se entienda la diligencia y la firma de dicha persona, en el caso de que ésta se negare a firmar o a recibir el oficio o la notificación, se asentará dicha circunstancia y se tendrá la notificación por legalmente realizada, atendiendo desde luego a la primera parte del artículo que obliga a las partes a recibir los instrumentos que se les sean dirigidos y notificados conforme a derechos.

En el tercero de los casos, *por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo*; este tipo de notificaciones se realizan a consideración del Ministro instructor cuando considera que por la importancia del acuerdo o resolución dictada en la controversia, el actuario adscrito haga personalmente del conocimiento de algún representante de las partes el contenido del mismo, ya sea porque se le está requiriendo alguna cosa o bien, para efecto de que el mismo pueda inconformarse oportunamente en contra del contenido del mismo.

Finalmente, el ultimo caso que refiere, *En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica*, con excepción de la ultima hipótesis de las mencionados (en casos urgentes), se deja al arbitrio del Ministro instructor o del Ministro Presidente según sea el caso, el determinar la urgencia de la notificación, siendo por lo general principalmente en los casos de las suspensiones de los actos o leyes impugnadas cuando se da esta hipótesis, para efecto de que dichos actos o leyes no sean consumados por las demandadas y dejen sin materia el juicio y a la actora en completo estado de indefensión.

Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 4º refiere en forma precisa la forma en que se le deberá notificar al Presidente de la República, estableciendo que dichas notificaciones deben de entenderse con el Secretario de Estado o jefe del departamento administrativo que corresponda el asunto tomando como base lo dispuesto al respecto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.7 LA CONEXIDAD.

Dentro de los procedimientos relativos a las controversias constitucionales no existe la figura de la acumulación de expedientes o de acciones, como en el juicio de amparo, sin embargo, el artículo 38 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, establece que cuando exista una conexidad entre dos o más controversias constitucionales y el estado procesal lo permita, es decir que no se haya dictado la sentencia, podrá acordarse que las resoluciones se discutan y aprueben en la misma sesión, con la finalidad de evitar la posible contradicción de criterios sobre asuntos relacionados o se dicten sentencias contradictorias que pudieran causar alguna confusión para las partes.

En este sentido, si bien es cierto que en los procedimientos del juicio de amparo el artículo 57 de la Ley de Amparo dispone que aquellos procedimientos que se encuentren en tramitación ante los jueces de distrito podrán acumularse a instancia de parte o de oficio, si en el caso concreto; están promovidos por el mismo quejoso, por el mismo acto reclamado aunque las violaciones sean distintas; o bien, cuando se trate de juicios promovidos contra las mismas autoridades, por el mismo acto reclamado, siendo diversos los quejosos, ya sea que éstos hubieren intervenido en el negocio o controversia que motivo el amparo o que hubiesen sido extraños a juicio. De

la misma forma, el artículo 65 de la Ley de Amparo dispone que no son acumulables los juicios de garantías que se tramiten ante los Tribunal Colegiado de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero al igual que en el caso de las controversias constitucionales, en el caso de que exista conexidad entre dos o más asuntos, se podrá acordar ya sea que un sólo Ministro de cuenta con ellos, o bien, que sean analizados, discutidos y resueltos en la misma sesión. Lo que nuevamente deja al descubierto la denominada amparización del procedimiento de la controversia constitucional.

Artículo 65.- No son acumulables los juicios de amparo que se tramiten ante un tribunal Colegiado de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia, ya sea en revisión o como amparos directos; pero cuando alguna de las Salas o el Tribunal mencionado encuentren que un amparo que hayan de resolver tiene con otro o con otros de la jurisdicción de la propia Sala o del mismo Tribunal, una conexión tal que haga necesario o conveniente que todos ellos se vean simultáneamente, a moción de alguno de los Ministros que la integran o de alguno de los Magistrados del Tribunal Colegiado de Circuito respectivo, podrán ordenarlo, así, pudiendo acordar también que sea un Ministro o Magistrado, según se trate, quien dé cuenta con ellos.

4.8 SUPLENCIA DE LA QUEJA

El Ministro Dr. Juventino Castro y Castro define la suplencia de la deficiencia de la queja en los siguientes términos: “...*Es un acto jurisdiccional dentro del proceso de amparo, de eminente carácter proteccionista y antiformalista, cuyo objeto es integrar dentro de la litis las omisiones cometidas en las demandas de amparo, para ser tomadas en cuenta al momento de sentenciar, siempre a favor del quejoso y nunca en perjuicio, con las limitaciones y los requisitos constitucionales conducentes...*”.¹⁹²

Esta figura es la excepción al principio de que el juzgador en cualquier materia sólo resuelve los conflictos respecto de las acciones que se ejercen en la demanda o de las excepciones que se hacen valer en la contestación de aquella, o bien, tratándose de agravios, las autoridades únicamente estudiarán los agravios o conceptos de violación que hayan sido debidamente esgrimidos por el inconforme o quejoso, sin que puedan ir más allá de lo expresamente argumentado por las partes, ya que de lo contrario, es decir, sí el juzgador en su resolución final emite un fallo respecto de acciones y excepciones que las partes jamás le fueron planteadas, actúa oficiosamente, inquisitoriamente y agravia a la parte que se ve lesionada por dicha sentencia

¹⁹² Juventino V. Castro y Castro, Op. Cit. p. 110

que va más haya de lo que litigan las partes y que se le denomina *fijación de la litis*, es por ello, que ésta figura no opera en los juicios de orden civil y mercantil que son juicios *inter partes*, pues sería in equitativo para alguna de ellas. En el caso del juicio de amparo las disposiciones aplicables facultan y mejor dicho, obligan a los juzgadores a suplir las deficiencias de la queja a favor del quejoso en los casos establecidos el artículo 76 Bis.

Artículo 76 Bis.- 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 por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

II.- En materia penal, la suplencia operará aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

III.- En materia agraria, conforme lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV.- En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.

V.- En favor de los menores de edad o incapaces.

VI.- En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

Con respecto a las controversias constitucionales el artículo 40 de la Ley Reglamentaria establece: “... *En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios...*”. De este texto, se advierte que el Ministro instructor puede suplir la deficiencia de la queja en cuatro rubros: la demanda; la contestación; los alegatos y los agravios.

a) *La suplencia de la demanda*: Debemos señalar previamente que en el caso del juicio de amparo la suplencia de la queja se refiere a la suplencia de la pretensión del impetrante de garantías, figura de la cual se copio la suplencia en la controversia constitucional. Luego entonces, suplir la deficiencia de la queja es tanto como suplir la deficiencia de la demanda, entendiéndose por ello que el Ministro instructor podrá legalmente analizar los actos impugnados a la luz del control constitucional aunque sean deficientes a los conceptos de invalidez esgrimidos por el actor, lo que representa que la Corte tiene la obligación de analizar integralmente los actos impugnados, aun sin que se hayan precisado en que contraviene el acto al texto de la Ley Fundamental.

b) *La suplencia de la contestación*: Es obligación del Ministro instructor corregir o suplantar los argumentos que haya esgrimido alguna de las autoridades demandadas al momento de realizar la defensa del acto

impugnado y al oponer las excepciones procedentes. Esta figura tiene su razón jurídica en el hecho de que el legislador al tratarse de un conflicto entre partes que alegan el derecho que supuestamente les asiste, le brinda también el beneficio de que la autoridad constitucional le supla las deficiencias que haya tenido al momento de contestar la demanda, con base en los documentos expediente, lo que deberán ser analizados en forma integral por la Corte, ya sea para declararlos inconstitucionales o apegados a la Carta Magna, corrigiendo las deficiencias que la demandada haya incurrido al realizar su contestación.

c) *La suplencia de los alegatos*: En este caso, se trata de una cuestión similar a los anteriores, pues se refiere a la obligación del juzgador de suplir o corregir los alegatos que las partes haya sostenido o dejado de esgrimir en la audiencia de ley, debiendo analizar de forma general la totalidad de las constancias de autos, resolviendo en completo apego a la Constitución federal, con independencia a lo alegado o dejado de alegar por las partes.

d) *La suplencia de los agravios*: Consiste en la obligación de la Corte de corregir o suplir los argumentos de inconformidad que las partes esgriman en los recursos que se promuevan dentro del procedimiento de la controversia.

No. Registro: 196,906

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Febrero de 1998

Tesis: 1a. II/98

Página: 335

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CASO EN QUE PROCEDE SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se desprende que, a efecto de resolver la cuestión efectivamente planteada, podrá suplirse la deficiencia de los agravios; por tanto, si en el escrito por el que se interpone el recurso de reclamación se señala como auto recurrido el de formación, registro y turno del asunto, siendo que lo que se pretende impugnar, cuando así se desprenda del análisis integral de los agravios expresados, es la admisión de la demanda de controversia, procede entonces, con apoyo en los dispositivos en cita, suplir la deficiencia de los agravios a fin de analizar la cuestión efectivamente planteada y, por consecuencia, tener como auto recurrido el del Ministro instructor que admite a trámite la demanda y no el de Presidencia que únicamente da seguimiento formal a la instancia, pero sin calificar sobre su admisión.

Recurso de reclamación 103/97, relativo a la Controversia Constitucional 25/97. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla. 3 de diciembre de 1997. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

4.9 PROCEDENCIA DE LA DEMANDA.

De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución General de la República en concordancia con el artículo 22 de la Ley Reglamentaria, pueden ser impugnados a través de la controversia constitucional todas las normas generales, actos o normas individualizadas y conflictos contenciosos territoriales que no estén previstos en el artículo 72 Constitucional, considerando las primeras como aquella sub especie normativa en la que los ámbitos de validez normativos no se encuentren especificados respecto de ningún sujeto en particular. Dentro de las normas generales que pueden ser impugnadas a través de la controversia constitucional se encuentran las leyes o normas generales federales, estatales o del Distrito Federal, normas generales emitidas por la actuación de una sola de las Cámaras del Congreso de la Unión; tratados internacionales; reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal o por los de los estados, o decretos emitidos por cualquiera de estas autoridades siempre que satisfagan la apuntada condición de generalidad.

En lo tocante a las leyes federales, se trata de aquellas normas generales emitidas por la actuación sucesiva de las dos Cámaras Legislativas del Congreso de la Unión, en ejercicio de cualquiera de las atribuciones previstas en el artículo 73 Constitucional, o en aplicación de una facultad implícita de la fracción XXX del propio artículo 73 o de cualquiera de las competencias que le asignan expresamente otros preceptos constitucionales. Igualmente podemos considerar en el caso de las normas generales expedidas por cualquiera de las Cámaras en uso de sus facultades exclusivas, por ejemplo, en los casos en que la Cámara de Diputados apruebe el presupuesto de egresos de la federación, como lo fue la impugnación por parte del Presidente de la República en la controversia constitucional 109/2004.

Ahora bien, por lo que respecta a los tratados internacionales, la fracción I del artículo 2º de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, dispone que por ellos debe entenderse *“el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no celebración de acuerdos en materias*

específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual, los Estados Unidos Mexicanos asuman compromisos".¹⁹³ Los tratados son normas generales celebradas por el Presidente de la República o por la persona a la cual éste hubiera otorgado plenos poderes y ratificado por el Senado de la República.

En relación con las reformas constitucionales o legales llevadas a cabo por los correspondientes órganos legislativos estatales; es procedente la controversia constitucional en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en reiteradas ocasiones que las constituciones de los estados al ser normas inferiores a la Constitución General de la República deben estar ajustadas a esta última, por lo que desde este punto de vista, pueden ser susceptibles del control constitucional que se ejerce a través de la controversia constitucional.

Con respecto a las leyes estatales o del Distrito Federal, éstos tipos de ordenamientos pueden ser emitidos por órganos diversos entre los que se encuentran; los Congresos locales la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en lo tocante a todas las materias expresamente previstas en la fracción V de la base primera del apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el Congreso de la Unión, en todas aquellas materias no otorgadas expresamente a la Asamblea Legislativa por el mismo artículo 122 Constitucional. En este caso ambas hipótesis son impugnables a través de la controversia constitucional.

Otro tipo de normas generales que pueden ser impugnadas a través de la controversia constitucional lo constituyen los reglamentos expedidos por los órganos ejecutivos estatales o el federal, con respecto a las leyes creadas por sus respectivos órganos legislativos, igualmente es posible entablar una controversia constitucional en contra de los reglamentos que al efecto expida el jefe del gobierno del Distrito Federal, respecto de las leyes emitidas por la Asamblea Legislativa, así como reglamentos de carácter municipal. Al respecto es aplicable la siguiente Jurisprudencia:

No. Registro: 185,635

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Octubre de 2002

¹⁹³ Ley Sobre la Celebración de Tratados. p. 2.

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL.

De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo Local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general, como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales.

Recurso de reclamación 115/2002-PL, deducido del incidente de suspensión de la controversia constitucional 27/2002. Jefa delegacional de la demarcación territorial de Venustiano Carranza, Distrito Federal. 12 de agosto de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticuatro de octubre en curso, aprobó, con el número 41/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de octubre de dos mil dos.

Las violaciones a las normas generales o individualizadas pueden ser formales o materiales, por las primeras debe entenderse como todas las irregularidades cometidas en el procedimiento legislativo que conduzcan a la creación de la norma impugnada, así como las relativas a la competencia, composición y resolución de los órganos que deban participar en su creación a través del propio proceso; y por materiales, debemos entender como todos aquellos vicios que importen una contradicción entre las normas impugnadas y los elementos considerados como parámetros de control de regularidad constitucional, es decir, la Constitución General de la República, no existiendo una relación excluyente sobre los conceptos de invalidez que la actora puede realizar con respecto de los actos impugnado, luego entonces, pueden esgrimirse sobre un mismo acto o ley tanto violaciones formales, como materiales.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Orozco Gómez Miguel, Op. Cit. p. 47.

Con respecto a los actos o normas individualizadas, tanto en la fracción I del artículo 105 Constitucional, como en diversas disposiciones de su Ley Reglamentaria se precisa que los actos y las disposiciones generales podrán ser materia de las controversias constitucionales, entendiéndose la expresión “*actos*” como univoca, ya que por un lado, puede referirse a la actualización o individualización final de una cadena normativa en el sentido de que ya no habría la posibilidad de llegar al establecimiento de una norma posterior, por otro lado, puede referirse a una norma de carácter individualizado, es decir, aquella que tiene un carácter distinto a las generales, en virtud de haberse llevado a cabo la determinación de los ámbitos normativos. Un ejemplo frecuente de “*actos*” en la primera de las acepciones podría ser la ejecución final de una resolución encaminada a la expropiación de un bien inmueble; por otro lado, un ejemplo de norma individualizada pendiente de ejecución, podría ser el decreto mediante el cual se determina la expropiación. Por la forma genérica en que utiliza la expresión cuando aludamos a “*actos*” sin expresar una calificación ulterior, podemos estar refiriéndonos a cualquiera de esas posibilidades.

Cabe resaltar que, de los 11 incisos en los que se enumeran los sujetos legitimados para promover las controversias constitucionales, del a) al g) pueden impugnarse actos que se encuestan fuera de la legalidad, alegándose violaciones a leyes secundarias y violaciones indirectas a la Constitución, mientras que en los incisos restantes, la única modalidad de impugnación sea a través de la violación directa a la Ley Fundamental.

La procedencia de la controversia constitucional de ninguna manera puede llegar al extremo de considerarla como la vía para contravenir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones de constitucionalidad, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por el cual, no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa derivada en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I de la Constitución Federal y 10 de la Ley Reglamentaria, sino que tiene como objeto salvaguardar los derechos de los gobernados.

En términos de lo dispuesto por el primer párrafo de la fracción I del artículo 105 Constitucional, las controversias constitucionales son improcedentes en materia electoral, aun cuando no se especifica el tipo normativo respecto del cual se da la improcedencia, por lo que puede entenderse que opera respecto de todas las “*normas generales en materia electoral*”, entendiéndose por ésta expresión a cualquier tipo de normativo cuya materia sea electoral, ello con independencia de que sí se trata de una ley, constitución local, reglamento o cualquier otra disposición federal, estatal o municipal.

A este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que por ellas debían considerarse “*aquellas normas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.*”¹⁹⁵ Ya dentro del régimen diferenciado de procedencia entre las controversias y las acciones de inconstitucionalidad establecido a partir de la reforma constitucional de 1996, la Suprema Corte ha construido implícitamente el concepto de materia electoral, principalmente al resolver en febrero de 1999 la acción de inconstitucionalidad 10/98, sosteniendo que por las normas de carácter electoral deben entenderse las normas que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, por ejemplo, distritación o restricción, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Este criterio introdujo una modificación al sustentado en 1995, al dar entrada a la posibilidad de impugnación de cuestiones indirectamente relacionadas, con base en tal criterio se han impugnado cuestiones tales como el financiamiento partidario o los actos de precampaña electoral.

Otro caso importante en donde la Corte ha determinado que no procede la controversia constitucional es la derivada de proceso de reformas a la Constitución federal, es decir, que la violación se realice por supuestas violaciones de fondo o forma. Lo anterior, fue resuelto al fallar la controversia constitucional No. 82/2002, en donde se impugnaron diversos actos del

¹⁹⁵ Semanario Judicial de la Federación, IX época, p. 245.

proceso legislativo que dio lugar, primordialmente, al nuevo artículo 2º Constitucional. En lo que aquí interesa la Suprema Corte estimó, por mayoría de ocho votos, que la controversia constitucional es improcedente para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal, tanto porque los órganos participantes en él (órgano reformador de la Constitución) no se encuentran previstos en la fracción I del artículo 105, como porque la expresión “*disposiciones generales*” no puede aludir a las reformas constitucionales.¹⁹⁶

No. Registro: 186,044

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Septiembre de 2002*

Tesis: P./J. 40/2002

Página: 997

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales.

Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatón, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 40/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil dos.

¹⁹⁶ *Semanario Judicial de la Federación, IX época, p. 123.*

Acción de Inconstitucionalidad 82/2002, resuelta el 23 de febrero de 2003.

4.10 IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTOS.

Recibida una demanda de controversia constitucional, de conformidad con el artículo 24 de la Ley Reglamentaria, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda a un Ministro instructor a fin de que se encargue del procedimiento y proyecto de resolución de la misma. Una vez realizado lo anterior, el artículo 25 de la Ley Reglamentaria impone al Ministro instructor la obligación de examinar el escrito de demanda a efecto de percatarse si en el caso concreto se advierte de forma indubitable o manifiesta alguna de las causales de improcedencia a que refieren los artículos 19 y 20 de la ley de la materia. Al respecto nuestro Máximo Tribunal ha sostenido las siguientes Jurisprudencias:

No. Registro: 188,643

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIV, Octubre de 2001

Tesis: P./J. 128/2001

Página: 803

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA" PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.

Recurso de reclamación 209/2001, deducido de la controversia constitucional 28/2001. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. 11 de octubre de 2001. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy once de octubre en curso, aprobó, con el número 128/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil uno.

No. Registro: 196,923

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
VII, Enero de 1998
Tesis: P./J. 9/98
Página: 898

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la controversia constitucional que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable; es decir, debe advertirse del escrito de demanda y de las pruebas que, en su caso, se hayan adjuntado, sin requerir otros elementos de juicio, de tal manera que no exista duda alguna en cuanto a la actualización de la causal invocada que evidencie en forma clara y fehaciente la improcedencia de la pretensión intentada, de tal forma que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido.

Recurso de reclamación en la controversia constitucional 9/97. Ayuntamiento del Municipio de Champotón, Estado de Campeche. 11 de noviembre de 1997. Unanimidad de nueve votos. Impedimento legal: Juventino V. Castro y Castro. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número 9/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y ocho.

No. Registro: 200,102
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
III, Junio de 1996
Tesis: P./J. 32/96
Página: 386

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES.

Al Ministro instructor, de acuerdo a lo que preceptúan los artículos 24, 25 y 36 de la ley reglamentaria, le corresponde examinar, ante todo, el escrito respectivo de la demanda a fin de cerciorarse acerca de la eventual existencia de motivos manifiestos e indudables de improcedencia que generarían el rehusamiento categórico de la demanda; le compete también llevar a cabo el trámite de la instrucción del juicio hasta ponerlo en estado de resolución; le concierne, asimismo, elaborar el proyecto de resolución que deberá someter a la consideración del Tribunal en Pleno. Sin embargo, por ser las controversias constitucionales juicios con características y peculiaridades propias, si frente al motivo de improcedencia hubiere alguna duda para el Ministro instructor, entonces no podría decretarse el desechamiento de la demanda y, en consecuencia, las causas de improcedencia que se invocaran por los demandados sólo podrían ser analizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al pronunciar la sentencia definitiva. La característica de los motivos manifiestos e indudables de improcedencia de la demanda sobre controversia constitucional, estriba en que su naturaleza ostensible y contundente autoriza al desechamiento de plano de la demanda; en cambio, las causas diversas de improcedencia que las partes interesadas puedan invocar durante la secuela del procedimiento, o que de oficio se adviertan, sólo significa que se decretan después de haberse abierto el juicio y con apoyo en las pruebas allegadas por las partes durante la etapa respectiva.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 32/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.

No. Registro: 196,909

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VII, Febrero de 1998

Tesis: 1a. I/98

Página: 335

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL AUTO DE PRESIDENCIA QUE ORDENA FORMAR, REGISTRAR Y TURNAR AL MINISTRO INSTRUCTOR EL ASUNTO, NO CALIFICA LA PROCEDENCIA DE LA DEMANDA.

Del análisis armónico de los artículos 24 y 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se aprecia claramente que el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente recibe la demanda, ordena formar y registrar el expediente relativo y designa Ministro instructor, quien será el que calificará la procedencia de la demanda a efecto de admitirla a trámite y sustanciar el procedimiento respectivo, o bien, en caso de existir algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia, decretar su desechamiento de plano. Por tanto, el auto de Presidencia no califica la procedencia de la demanda ni resuelve sobre su admisión a trámite, sino que es el proveído del Ministro instructor el que lo hace.

Recurso de reclamación 103/97, relativo a la Controversia Constitucional 25/97. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla. 3 de diciembre de 1997. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

No. Registro: 194,016

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Mayo de 1999

Tesis: P./J. 39/99

Página: 915

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESECHARSE LA DEMANDA SI SE ADVIERTE QUE LOS ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA, SUBYACEN DENTRO DE UN CONFLICTO LÍMITROFE QUE TIENE UNA VÍA ORDINARIA PARA VENTILARSE.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 19, fracción VI, y 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor debe examinar la demanda de controversia constitucional y si advierte un motivo indudable y manifiesto de improcedencia la desechará de plano. Así, si los actos cuya invalidez se reclama subyacen en un conflicto limitrofe que tiene prevista una vía ordinaria para ventilarse, se debe desechar la demanda respectiva al actualizarse en la especie una causa notoria y manifiesta de improcedencia.

Recurso de reclamación 134/98-PL relativo a la controversia constitucional 19/98. Ayuntamiento del Municipio de Tultepec, Estado de México. 4 de marzo de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de abril en curso, aprobó, con el número 39/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de abril de mil novecientos noventa y nueve.

Desde luego que es una gran responsabilidad para el Ministro instructor dictar una determinación donde se deseche por notoriamente improcedente una demanda de controversia constitucional, por lo que ante la falta de certeza de la actualización de la causal de improcedencia estudiada, el Ministro instructor tiene la obligación de admitir a trámite la demanda, sin que sea obstáculo para que una vez agotado el procedimiento, se sobresea por la misma causal de improcedencia por la que iba ser desechado. Ahora bien, tomando en consideración que la determinación de desechar una demanda de controversia constitucional es una resolución unipersonal del Ministro instructor que no consulta o pone a consideración del pleno, dicha resolución tiene un grado de subjetividad, pues está basada en la óptica jurídica del Ministro instructor, es por ello, que el legislador previo con fundamento en la fracción I del artículo 51 de la Ley Reglamentaria la procedencia del recurso de reclamación en contra de los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, en donde el pleno valorara la decisión del Ministro instructor.

A este respecto, las causales de improcedencia legalmente establecidas por la ley de la materia, están contempladas en el artículo 19 en los siguientes términos:

ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas 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, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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 el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

A continuación explicaremos brevemente en que consisten cada una de estas hipótesis:

I.- Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin duda esta es una imitación más que la Ley Reglamentaria realiza de la Ley de Amparo, siendo hasta cierto punto incongruente dicha causal en razón de que las decisiones de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación o de cualquiera de los órganos integrantes del Poder Judicial Federal no se encuentran dentro de los sujetos legitimados para promover o ser parte demandada en una controversia constitucional según lo dispuesto por el artículo 105 Constitucional, por lo que esta causal de improcedencia ya se encuentra constitucionalmente prevista y es una copia de lo dispuesto por la fracción I del artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. Contra normas generales o actos en materia electoral. Esta causal de improcedencia, como ya se mencionó, se encuentra constitucionalmente en el texto del artículo 105 de la Constitución Federal, habiéndose establecido previamente lo que se debe entender por normas generales en materia electoral, figura también contemplada en la fracción VII del citado artículo 73 de la Ley de Amparo.

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez. Evidentemente esta causal de improcedencia también es copiada de la prevista en la fracción III del artículo 73 de la Ley de Amparo. Esta causal denominada por la doctrina como “*litispendencia*”, tiene como requisitos la identidad de las partes; la identidad de normas y; de conceptos de validez, de modo que si no se actualizan estos tres requisitos la controversia constitucional será procedente,

sin que sea obstáculo para que pueda actualizarse alguna conexidad de los asuntos, tema que ya tratamos en líneas anteriores.

IV. Contra normas 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, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin duda esta causal es una réplica de la causal del improcedencia prevista en las fracciones II y IV del artículo 73 de la Ley de Amparo, que consagra el “*principio de la Cosa Juzgada*” en las resoluciones con el propósito de que no se dicten sentencias contradictorias sobre el mismo asunto o asuntos relacionados. O bien, cuando se trate de impugnar determinaciones dictadas por la Corte con la finalidad de ejecutar una sentencia de controversia constitucional, en razón de que la ejecución de las sentencias son de orden público y de interés social, como también lo establece la fracción III del artículo 114 de la Ley de Amparo.

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. Igualmente esta causal de improcedencia es una repetición de la fracción XVI del artículo 73 de la Ley de Amparo. Esta hipótesis refiere a la situación de que hayan cesado los efectos de los acontecimientos o actos que hayan motivado la controversia constitucional, es decir, se queda “*sin materia*” la controversia, al ya no estar causando perjuicio a la parte actora el acto de molestia, generalmente se da cuando la ley es derogada o hayan cesado los efectos de los actos.

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto. Sin duda esta causal de improcedencia es copiada de la fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, ambas conocidas como el “*principio de definitividad*”, que no es otra cosa que la obligación de las partes de agotar los medios de defensa ordinarios que las leyes prevén antes de interponer el juicio constitucional y tiene por objeto evitar el trabajo excesivo del máximo tribunal si el acto impugnado puede ser modificado, nulificado o derogado por algún medio ordinario de defensa.

Sobre este particular la Corte ha emitida el siguiente criterio jurisprudencial:

No. Registro: 194,292

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Abril de 1999

Tesis: P./J. 12/99

Página: 275

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.

La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.

Controversia constitucional 32/97. Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, Estado de México. 22 de febrero de 1999. Mayoría de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 12/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

No. Registro: 189,992

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIII, Abril de 2001

Tesis: P./J. 55/2001

Página: 924

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO.

El ejercicio de la facultad que tiene el gobernador de un Estado para objetar, dentro del proceso legislativo, el decreto que le envía el Congreso Local para su sanción, promulgación y publicación, conocida como derecho de veto, expresa su desaprobación y falta de consentimiento con el decreto por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente. Ahora bien, si el gobernador ejerce dicha facultad y, pese a ello, el Congreso insiste en su posición, aquél debe promulgar la ley y ordenar su publicación, pero ello por la fuerza de las normas constitucionales y legales, mas no por su consentimiento, lo cual lo legitima para promover la controversia constitucional en contra de la ley que se vio obligado a promulgar; pero si en su oportunidad no hace valer el derecho de veto, tal omisión implica su plena aprobación y consentimiento

respecto al contenido del decreto proveniente del Legislativo, de modo que por tales razones la controversia constitucional que pretendiera promover sería improcedente en términos de lo dispuesto en las fracciones VI y VIII del artículo 19, esta última en relación con el artículo 10, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto porque el actor no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, como porque consintió los actos dentro del proceso legislativo.

Controversia constitucional 21/2000. Poder Ejecutivo del Estado de México. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de marzo en curso, aprobó, con el número 55/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintinueve de marzo de dos mil uno.

No. Registro: 194,016

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Mayo de 1999

Tesis: P./J. 39/99

Página: 915

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESECHARSE LA DEMANDA SI SE ADVIERTE QUE LOS ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA, SUBYACEN DENTRO DE UN CONFLICTO LÍMITROFE QUE TIENE UNA VÍA ORDINARIA PARA VENTILARSE.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 19, fracción VI, y 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor debe examinar la demanda de controversia constitucional y si advierte un motivo indudable y manifiesto de improcedencia la desechará de plano. Así, si los actos cuya invalidez se reclama subyacen en un conflicto limítrofe que tiene prevista una vía ordinaria para ventilarse, se debe desechar la demanda respectiva al actualizarse en la especie una causa notoria y manifiesta de improcedencia.

Recurso de reclamación 134/98-PL relativo a la controversia constitucional 19/98. Ayuntamiento del Municipio de Tultepec, Estado de México. 4 de marzo de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintisiete de abril en curso, aprobó, con el número 39/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiocho de abril de mil novecientos noventa y nueve.

La Corte ha establecido diversos casos de excepción en donde no es indispensable agotar al principio de definitividad antes de promover el medio de impugnación constitucional, como en el caso de que se aleguen violaciones directas a la Constitución federal, ya que dichas trasgresiones no pueden ser restituidas a través de los medios ordinarios de defensa del actor, como a continuación lo establece las siguientes jurisprudencias:

No. Registro: 177,329

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXII, Septiembre de 2005*

Tesis: P./J. 116/2005

Página: 893

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE).

El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad "garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella"; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho Tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental.

Controversia constitucional 38/2003. Municipio de Veracruz, Estado de Veracruz. 27 de junio de 2005. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: César de Jesús Molina Suárez.

El Tribunal Pleno, el seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 116/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil cinco.

No. Registro: 188,010

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XV, Enero de 2002*

Tesis: P./J. 136/2001

Página: 917

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.

El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma

Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Controversia constitucional 6/2001. Ayuntamiento del Municipio de Juárez, Chihuahua. 25 de octubre de 2001. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 136/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21. Esta causal de improcedencia no es más que “*la extemporaneidad*” de la interposición de la demanda y se actualiza en razón de que el actor no interpuso dentro del término concedido por el artículo 21 de la Ley Reglamentaria su escrito inicial de demanda, motivo por el cual, se entiende que ha *consentido en forma tacita* los actos de los cuales se duele, ésta causal también es sacada del procedimiento del juicio de amparo al estar contemplada en la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. Como en la parte final del artículo 73 de la Ley de Amparo, esta última fracción de artículo 19 deja abierta las causales de improcedencia a otras que se deriven de la propia legislación de la materia o a los diversos criterios Jurisprudenciales que emita la Corte.

Por otro lado, es importante el último párrafo del citado artículo 19 de la Ley Reglamentaria, ya que impone a los Ministros la obligación de analizar todas y cada una de las causales de improcedencia previstas en la ley a efecto de decretar la posible improcedencia de la controversia.

Ahora bien, por lo que hace al sobreseimiento de las controversias constitucionales, éste se encuentra previsto en el artículo 20 de la Ley Reglamentaria en los siguientes términos:

ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

- I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;*
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;*
- III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y*

IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

4.11 EL PROCEDIMIENTO

Una vez que el Ministro instructor haya analizado el escrito inicial de controversia, en el caso de que no advierta la actualización de alguna de las causales de improcedencia ya aludidas, admitirá a trámite dicha demanda, ordenando el emplazamiento a la demandada para que realice su contestación en el término de treinta días, autoridad que podrá reconvenir a la actora, requiriéndose una demanda y contestación diversa a la que originó la controversia inicial, así mismo, mandará dar vista a las demás autoridades para efecto de que dentro del mismo término manifiesten lo que a su derecho convenga. Sobre este punto se propone reducir a quince días el término para contestar la demanda, para mayor expedites de la impartición de justicia.

El actor podrá con fundamento en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria ampliar su demanda dentro del término de quince días siguientes al de la contestación, si es que existiera algún hecho nuevo, o bien, hasta antes de que se cierre la instrucción si existiera un hecho superveniente que lo amerite, desde luego respetando el término previsto por el artículo 21 de la Ley Reglamentaria. Al respecto la Corte ha establecido lo siguiente:

No. Registro: 190,693

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Diciembre de 2000

Tesis: P./J. 139/2000

Página: 994

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que

tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.

Controversia constitucional 29/99. Ayuntamiento del Municipio de Tultepec, Estado de México. 2 de octubre de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 139/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

No. Registro: 182,686

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Diciembre de 2003

Tesis: P./J. 73/2003

Página: 754

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS HECHOS NUEVOS O SUPERVENIENTES QUE SE INVOQUEN PARA LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA DEBEN SER SUSCEPTIBLES DE COMBATIRSE A TRAVÉS DE ESA VÍA Y ESTAR RELACIONADOS CON LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN ORIGINALMENTE PLANTEADA.

Los hechos que se invoquen como fundamento para promover una ampliación de demanda de controversia constitucional, sean nuevos o supervenientes, deben ser susceptibles de combatirse a través de esa vía y guardar íntima relación con la cuestión inicialmente planteada. Ello es así porque ningún efecto jurídico produciría la impugnación de un acto que no pudiera ser materia de estudio en ese medio de control constitucional, porque en tales circunstancias la Suprema Corte de Justicia estaría jurídicamente imposibilitada para abordar su análisis y tampoco podría pronunciarse respecto de actos que no guardaran relación alguna con aquellos cuya invalidez se solicitó en la demanda inicial, dado que sería incongruente el estudio de un argumento tendente a ampliar algo que no fue cuestionado y que no estuviera estrechamente vinculado con la materia de impugnación originalmente planteada.

Recurso de reclamación 235/2002-PL, derivado de la controversia constitucional 35/2002. Municipio de Mexicali, Estado de Baja California. 9 de agosto de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de noviembre en curso, aprobó, con el número 73/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de noviembre de dos mil tres.

No. Registro: 194,290

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX, Abril de 1999

Tesis: P./J. 15/99

Página: 279

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA AMPLIAR LA DEMANDA EN CONTRA DE UN HECHO NUEVO DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO QUE TUVO POR CONTESTADA LA DEMANDA.

Tratándose de controversias constitucionales, el plazo para la presentación de la demanda se establece en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en cuanto a la ampliación de la misma, el diverso artículo 27 determina que "el actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo", por lo que si éste se conoce con motivo del auto que tuvo por contestada la demanda, el precepto debe interpretarse razonablemente en el sentido de que, aunque diga textualmente "quince días siguientes al de la contestación", en realidad, alude al día en el que el actor tenga conocimiento de la contestación, pues la literalidad llevaría al absurdo de que el plazo empezaría a transcurrir, en perjuicio del interesado, sin que hubiera tenido conocimiento del acto que pudiera afectarlo e, incluso, que cuando conociera de la contestación y el hecho nuevo, ya no estuviera en tiempo de ampliar su demanda.

Controversia constitucional 32/97. Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, Estado de México. 22 de febrero de 1999. Mayoría de nueve votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 15/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

No. Registro: 185,218

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVII, Enero de 2003

Tesis: P./J. 55/2002

Página: 1381

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA CON MOTIVO DE UN HECHO SUPERVENIENTE, DEBE PROMOVERSE DENTRO DE LOS PLAZOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la interpretación sistemática del artículo 21 de la citada ley, que establece los plazos para la presentación de la demanda de controversia constitucional, así como del diverso artículo 27 del propio ordenamiento, que prevé que el actor podrá ampliar su demanda "hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente", se concluye que aun cuando el último precepto señalado no prevé expresamente el plazo para promover la ampliación cuando se trata de un hecho superveniente, sino que únicamente condiciona la promoción a que no se hubiera cerrado la instrucción, aquélla debe efectuarse dentro de los plazos que rigen la presentación de la demanda inicial, ya que sostener lo contrario generaría una incongruencia procesal, toda vez que si para la promoción de la acción de controversia el actor debe hacerlo dentro de los plazos que señala el citado numeral 21, para la ampliación de la misma demanda el plazo sería indeterminado, cuando no existe razón jurídica para tal diferencia si se parte del momento en que el actor tenga conocimiento del hecho superveniente. Además, la finalidad de la ampliación de demanda consiste en que, por economía procesal, se tramite y resuelva en un solo juicio lo que está íntimamente vinculado con el primer acto o la norma general impugnada, siempre y cuando no se hubiera cerrado la instrucción, a fin de evitar que se presenten demandas nuevas cuando se trata de actos estrechamente vinculados, por lo que si una demanda nueva debe presentarse dentro de los plazos que prevé la ley citada, iguales plazos deben regir cuando se trata de su ampliación con motivo de un hecho superveniente.

Recurso de reclamación 221/2002, deducido de la controversia constitucional 33/2002. Poder Ejecutivo Federal. 19 de noviembre de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

De esta manera, el artículo 27 de la Ley Reglamentaria prevé la necesaria ampliación de la contestación de la demanda, cuando el actor haya ampliado su acción, cuyos términos estarán sujetos a los previstos para la demanda original, proponiéndose que igualmente se reducidos a quince días. Por su parte, el artículo 28 del mismo ordenamiento, establece la posibilidad de que el Ministro instructor al advertir la oscuridad de la demanda, contestación, reconvencción ampliación de demanda o ampliación de contestación, se le requiera al promovente para efecto de que aclare las inconsistencias que a consideración del Ministro contenga el escrito cuestionado. Una vez desahogado lo anterior, el Ministro instructor deberá señalar día y hora para que tenga verificativo la celebración de la audiencia de ley, misma que tendrá que llevarse a cabo dentro de los treinta días siguientes a la contestación de la demanda, o en su caso, reconvencción o ampliación, de conformidad con el artículo 29 de la Ley Reglamentaria que textualmente establece:

“ARTICULO 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.”

Como acontece en el juicio de garantías, en el caso de la controversia constitucional el artículo 30 establece que en el caso de falta de contestación de la demanda, o bien, de la reconvencción dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.

Dentro del procedimiento de las controversias constitucionales el artículo 31 dispone que las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. También, establece que en cualquier caso, corresponderá al Ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva. Sobre la ultima parte, ya hemos comentado que resulta muy subjetiva la aseveración del legislador, pues deja al arbitrio del Ministro instructor el prejuzgar sobre las probanzas ofrecidas por las partes para determinar arbitrariamente sí son desechadas sea porque a su consideración no guarden relación con la listis plateada, o bien, porque a su individual entender no influyan en la sentencia definitiva. Situación que sin duda puede derivar en una amplia facultad discrecional del instructor, que la mayoría de veces

retarda el procedimiento de la controversia al desechar pruebas que su consideración no tienen relación con la litis o no influirán en la sentencia definitiva y el inconforme promover el recurso de reclamación que legalmente procede. Igualmente es aplicable el siguiente criterio:

No. Registro: 178,088

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Julio de 2005

Tesis: 1a. LVIII/2005

Página: 957

ACCIÓN Y RECONVENCIÓN EN MATERIA DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SU FUNDAMENTO LEGAL.

El artículo 105 de la Constitución Federal, al prever la controversia constitucional, establece una acción a favor de ciertos entes públicos, poderes u órganos para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a promover un juicio contencioso que tiene por objeto obtener la declaración judicial de que cierto acto es contrario a la Constitución, por invadir o transgredir el ámbito de competencias que ésta prevé para cada uno de los niveles de gobierno. Por otra parte, ante la solicitud del actor, el demandado en una controversia puede formular nuevas pretensiones en contra de éste, aprovechando la relación procesal ya establecida, lo cual se conoce como reconvencción o contrademanda, cuyo objetivo no se limita a oponer obstáculos procesales o a contradecir el derecho material alegado por el actor en su demanda, sino a formular una nueva pretensión en su contra, independiente o conexas con la acción materia de la demanda, a fin de que ambas sean sustanciadas y decididas simultáneamente en el mismo proceso; de ahí que la reconvencción prevista expresamente en el artículo 26 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye en sí el ejercicio de una acción fundada en el mismo dispositivo constitucional que la acción deducida por la actora principal. Ahora bien, tanto el referido derecho de acción como su correlativo de reconvenir derivan de un derecho genérico del que goza todo sujeto para acceder a los tribunales y plantear una pretensión o defenderse de ella a través de un proceso en el que se observen ciertas formalidades esenciales, lo cual encuentra fundamento en el artículo 17 de la Constitución Federal, del cual se desprende a favor del gobernado el derecho sustantivo a la jurisdicción para exigir a los órganos jurisdiccionales del Estado la tramitación y resolución de los conflictos jurídicos en que sea parte, si satisface los requisitos fijados por la Ley Fundamental y las leyes secundarias; y aunque el aludido artículo 17 se refiere a los particulares, debe entenderse que también protege a quienes el propio ordenamiento jurídico concede algún derecho de acción, como acontece tratándose de las controversias constitucionales, ya que si la garantía de debido proceso legal prevista en el artículo 14 constitucional alcanza a la materia de controversias constitucionales, lo mismo ocurre respecto del citado artículo 17, pues si bien tales preceptos se encuentran dentro del título primero, capítulo primero, denominado "De las garantías individuales", lo cierto es que esta parte es reconocida como axiológica o valorativa, por lo que aun tratándose de un sistema procesal que tiende a evitar la invasión de esferas entre los tres niveles de gobierno, tales preceptos deben aplicarse por analogía.

Recurso de reclamación 144/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 56/2004. Poder Ejecutivo Federal. 24 de junio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Bonilla López.

4.12 LAS PRUEBAS

Como se ha dicho, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley Reglamentaria en las controversias constitucionales son admisibles todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho, en lo siguientes términos:

ARTICULO 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

Sobre este punto, una vez más se advierte en la controversia constitucional una clara influencia del procedimiento del juicio de amparo, copiando prácticamente el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que demuestra una falta de oficio por parte de nuestros legisladores al pretender que sea llevado un procedimiento como la controversia constitucional bajo los lineamientos principales del juicio de amparo, no obstante que ambos medios de control de la constitucionalidad son diversos, tanto en las partes, como en la materia de control de la constitucionalidad.

A este respecto, el Ministro Dr. Juventino V. Castro y Castro señala que en el caso del juicio de garantías se trató de evitar que las autoridades abandonaran sus funciones públicas para asistir a diligencias de desahogo, en forma personal, lo cual se traduciría en un abandono de sus obligaciones para cumplir con los citatorios que le sean girados precisamente para absolver el contenido del pliego de posiciones. Aunque el mismo señala que esa problemática se hubiera podido haber evitado de conformidad con lo dispuesto por el artículo 127 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria que establece “...*las autoridades, las corporaciones oficiales y los establecimientos que forman parte de la administración pública, absolverán posiciones por medio de oficio, en que se insertaran las preguntas que quiera hacerles la contraparte, para que, por via de informe, sean contestadas dentro del termino que señale el tribunal...*”.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Op. Cit. pp. 116-117.

Bajo esta circunstancia, se propone la desaparición de esa restricción establecida en el artículo 31 de la Ley Reglamentaria y puedan ofrecerse legalmente y ser admitidas conforme a derecho la prueba de posiciones de las autoridades emisoras del acto impugnado, ya que considero que bastaría que la demandada a través de quien legalmente tenga facultades para ello, absuelva posiciones por escrito en vía de informe como lo establece el artículo antes transcrito del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, o bien, que lo hiciera mediante oficio, lo que también abriría la puerta para que en caso de que el funcionario no cumpliera con esa obligación pueda ser declarado confeso de las posiciones que sean previamente calificadas de legales por el Ministro instructor.

En suma, según el artículo 31 de la Ley Reglamentaria son admisibles todo tipo de pruebas en la tramitación que estén relacionadas con la materia de la misma y que por su contenido pudieran influir en la sentencia definitiva y desde luego que no sea de posiciones, fuera de esos casos el Ministro instructor deberá desecharlas a su criterio. Lo que sin duda me parece incorrecto y deja a las partes en estado de indefensión al facultar al Ministro para que prejuzgue sobre la valoración de las pruebas y su relación con los hechos litigiosos. Por lo que desde este momento se propone la abrogación de tales disposiciones, dada su presunta inconstitucionalidad, y el retraso que causa en los procedimientos de las controversias en el caso de desechamiento o admisión de pruebas derivado de la procedencia del Recurso de Reclamación en términos del artículo 51 fracción V de la Ley reglamentaria.

Siguiendo con la etapa de pruebas dentro del procedimiento de la controversia constitucional, el artículo 32 de la Ley Reglamentaria establece que deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia de ley, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. También establece que las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo la oferente de la prueba copia de los interrogatorios para los testigos, o bien, del cuestionario para los peritos, con la finalidad de que las partes puedan repreguntar en la audiencia, estableciendo finalmente que en ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho. La audiencia de ley deberá llevarse a cabo, con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales, abierta la audiencia se procederá a recibir en orden

todas la pruebas que hayan sido admitidas oportunamente y los alegatos de la partes. Al respecto la Corte ha establecido el siguiente criterio:

No. Registro: 176,489

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXII, Diciembre de 2005

Tesis: P./J. 147/2005

Página: 2359

PRUEBAS DOCUMENTALES EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR SÓLO ESTÁ OBLIGADO A TENERLAS POR RECIBIDAS HASTA LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA.

Si se atiende a que el artículo 32 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad "sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto", se concluye que es hasta la celebración de aquélla cuando el Ministro instructor está obligado a tenerlas por recibidas, ya que no existe precepto alguno que lo obligue a pronunciarse sobre el particular antes de dicha audiencia.

Recurso de reclamación 194/99, relativo a la controversia constitucional 7/99. Procurador General de Justicia del Estado de Chihuahua. 10 de abril de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, el veinticinco de octubre en curso, aprobó, con el número 147/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticinco de octubre de dos mil cinco.

De igual forma, como lo establece el artículo 152 de la Ley de Amparo, todas las autoridades tiene la obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten las partes para ser exhibidas en el juicio de garantías, situación que se correlaciona con el diverso artículo 33 de la Ley Reglamentaria, lo que deja nuevamente de manifestó la derivación del procedimiento de la controversia constitucional con el juicio de amparo.

Por su parte el artículo 35 de la Ley Reglamentaria faculta al Ministro instructor para efecto de allegarse de todas las pruebas necesarias para mejor proveer en la sentencia que se dicte en el fondo de la controversia, sin que sea una obligación para el juzgador en lo siguientes términos:

ARTICULO 35. En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

Una vez terminada la etapa probatoria, las partes formularán los alegatos correspondientes en donde harán saber al Ministro instructor su posición en relación con la litis planteada y las manifestaciones de hecho y derecho que a su consideración hayan sido acreditadas en el expediente, sin que dichas manifestaciones formen parte de la litis inicial que se forma únicamente entre la demanda y su contestación, con excepción de que la demanda haya sido ampliada en donde se cerrara con la ampliación de la contestación de esta. A este respecto la Corte ha establecido el siguiente criterio:

No. Registro: 200,106

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

III, Junio de 1996

Tesis: P./J. 39/96

Página: 390

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS ALEGATOS EN ESTAS NO FORMAN PARTE DE LA LITIS.

Los argumentos que, a título de alegatos, esgriman las partes en las controversias constitucionales no son constitutivos de la litis planteada, dado que ésta se cierra con la demanda y su correspondiente contestación, salvo el caso en que la primera se amplíe, supuesto en el cual la respuesta respectiva operará en igual sentido, sobre todo, cuando no se refieran a la mejor prueba. En otras palabras, no cabe en las controversias constitucionales examinar las cuestiones de alegatos que sean ajenas a la mejor prueba, y esto no implica transgresión a ningún derecho procesal.

Controversia constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República. 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Jesús Casarrubias Ortega.

En los términos de los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ejecutoria se publicó íntegramente en el volumen correspondiente a mayo del año en curso del Semanario Judicial de la Federación.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de junio en curso, aprobó, con el número 39/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a once de junio de mil novecientos noventa y seis.

Nota: Véase la ejecutoria publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, mayo de 1996, página 362.

No. Registro: 212,791

Tesis aislada

Materia(s): Común

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XIII, Abril de 1994

Tesis: III.Io.A.50 K

Página: 322

ALEGATOS. NO PUEDEN FORMAR PARTE INTEGRANTE DE LA LITIS CONSTITUCIONAL.

Las manifestaciones o razonamientos que formulen los quejosos en sus escritos de alegatos, tienen por objeto fortalecer los puntos de vista sostenidos en sus conceptos de violación e ilustrar el criterio del juzgador en el momento de pronunciar su sentencia, y no pueden formar parte integrante de la litis constitucional, toda vez que tal controversia se conforma con lo expresado en la demanda de amparo, en su declaración o ampliación en su caso, y con los informes justificados de las autoridades responsables. Consecuentemente, si en ellos se expresan nuevos conceptos de violación o se hacen aclaraciones en relación a los actos reclamados, que no se hicieron valer oportunamente, dichos argumentos no deben tomarse en consideración y deben desestimarse.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo en revisión 197/93. Luis Hernández Cumplido. 18 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Rogelio Camarena Cortés. Secretario: Bernardo Olmos Avilés.

4.13 LA SENTENCIA Y SUS EFECTOS.

Tomando en consideración que en las controversias constitucionales se dirimen cuestiones relativas a la impugnación de normas generales emitidas o promulgadas por una entidad, poder u órgano; o bien, actos pronunciados también por otra entidad, poder u órgano; así como algunos conflictos contenciosos respecto de límites territoriales de los estados, es indispensable distinguir los tipos de sentencias que en estos procedimientos dicta la SCJN con la finalidad de fijar sus alcances y efectos, es decir, si se trata de una sentencia que se encargue de declarar la validez una ley general, un acto en concreto de gobierno, o bien, que resuelve límites territoriales.

Al respecto el Ministro Dr. Cossio Díaz considera que dentro de las sentencias de las controversias constitucionales se resuelven dos tipos de conflictos, los que tienen que ver con la regularidad de los actos de las autoridades y los que tienen su cuestionamiento en la constitucionalidad de los actos de las partes. Como ejemplo de una resolución dictada en controversia constitucional en donde la Corte analice cuestiones de legalidad, lo constituye cuando un ejecutivo estatal realiza un acto de expropiación de un bien municipal, (caso previsto en el inciso I), de la fracción I del Artículo 105 Constitucional), en este caso, no estamos ante un caso de un conflicto

competencial, sino más bien, ante un asunto de legalidad en donde la Corte analizará el decreto con la finalidad que salvaguardar la legalidad de los actos y que esté ajustado a la norma estatal. Es decir, no existe un conflicto de normas entre la superior y las inferiores, sino en todo caso, la posibilidad de que un órgano tenga la capacidad jurídica o este legitimado para inferir en las competencias o bienes de otro.¹⁹⁸

En las controversias constitucionales se dictan en el mayor de los casos, sentencias *declaratorias de desestimación*, cuyo fundamento se encuentran en los artículos 42 de la Ley Reglamentaria en el que se precisa en su primer párrafo lo siguiente:

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

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

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

El artículo antes transcrito nos indica que para que una resolución de la SCJN que declara la invalidez de una norma general tenga efectos generales “*erga omnes*” es necesario que sea aprobada por un mínimo de 8 votos de los Ministros presentes en la sesión correspondiente, ya que en caso contrario, dispone el segundo párrafo, es decir, en el caso de que no se alcance la votación requerida, tratándose de impugnación de leyes generales la controversia constitucional será desestimada. Sobre este punto como se ha dicho, se propone que el número de votos requeridos sea de 6, debido a las razones ya expuestas en el presente trabajo. Finalmente, en el último párrafo señala que para las resoluciones inherentes a actos concretos o límites territoriales los efectos de las sentencias tendrán únicamente efectos sobre las partes en conflicto.

¹⁹⁸ Cossio Díaz José, en “*Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*”, Op. Cit. p. 567

En este sentido, el párrafo final del artículo 42 de la Ley Reglamentaria establece que las resoluciones de las controversias tendrán efectos únicamente respecto de las partes en controversia, luego entonces, pareciera que estamos ante una replica de la “*formula Otero*” pilar del juicio de garantías trasladada a la controversia constitucional, o sea, un *principio de relatividad* de las sentencias que se dicten en las controversias, cuando no se trate de normas generales, o bien, cuando no se alcance la mayoría de votos. Sin embargo, según lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 Constitucional y 42 de la Ley Reglamentaria la resolución emitida por la Suprema Corte en las controversias constitucionales por las que se declare la inconstitucionalidad, tendrá efectos generales “*erga omnes*”, como se ha dicho, sólo cuando hubiese sido aprobada por una mayoría de ocho ministros, siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, en los casos a que se refiere los incisos c), h), y k) de la fracción I del citado artículo 105 Constitucional.

En el caso de que una sentencia no alcance la mayoría requerida por el artículo en comento, el criterio de los seis o siete Ministros que apoyan la invalidez no es obligatorio para ninguna autoridad jurisdiccional, ni administrativa, ni del trabajo, y en caso de las normas generales, es más bien, como señala el Ministro Juventino Castro y Castro, como un sobreseimiento del asunto en donde no se pudo entrar al estudio del fondo del mismo, sin embargo, yo discreparía de dicha concepción porque sí se entró al fondo del asunto pero como órgano colegiado las resoluciones son votadas conforme al criterio del juzgador, en el caso concreto la ley exige una votación mínima que no fue alcanzada, por ello, se considera que el acto tiene validez porque no se reunieron los votos en contra de dicho acto que la ley y la Constitución requiere, lo que tampoco quiere decir que esté de acuerdo con el mandato de que sean mínimo 8 votos para declarar la invalidez de la norma general, sino que mi propuesta es que dicha votación se reduzca a una mayoría simple de 6 votos, atendiendo a un principio de congruencia y democracia en los órganos colegiados, ya que acontece con frecuencia que algunos Ministros se encuentran de permiso o en diversas comisiones que los imposibilita para estar físicamente en las sesiones del Pleno, por lo que en múltiples ocasiones las sesiones se llevan a cabo con solamente la asistencia de ocho Ministros y en estos casos, con un Ministro que no se encuentre conforme con el proyecto que declara la invalidez de la norma impugnada, la controversia debe ser desechada, lo que me parece que deja a las partes en estado de indefensión.

Las resoluciones que se dicten al resolver las controversias constitucionales pueden ser abstractas o concretas, que no es otra cosa que la forma de realización del estudio de la regularización constitucional de los actos. Dentro de las determinaciones abstractas que generalmente se actualizan en los casos previstos en las fracciones de la h) a la k) la Corte realiza una comparación integral y minuciosa entre el acto impugnado y la Constitución General de la República a efecto de determinar la posible contradicción, lo que se realiza en todos los estudios de las acciones de inconstitucionalidad, para así realizar la determinación de validez o invalidez de la ley o acto impugnado, en este tipo, la Corte realizará un estudio de ambos preceptos con independencia de las pruebas ofrecidas por las partes y sus alegatos, estudiando sobre todo la literalidad e interpretación de los ordenamientos presuntamente contradictorios. Mientras que en el caso contrario, se debe apreciar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos a través de los elementos probatorios y demás constancias que obran agregadas al expediente, en donde la carga de prueba en sostener la invalidez del acto la tiene la parte accionante.

Al dictar la sentencia correspondiente, la Suprema Corte tiene la obligación de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes, con la obligación de suplir la deficiencia de demanda, contestación, alegatos o agravios, mismos que ya fueron comentados anteriormente (Artículos. 39 y 40 Ley Reglamentaria), lo que constituye un mandato para instrumentar las sentencias.

ARTICULO 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta 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.

ARTICULO 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Por otro lado, el artículo 41 de la citada Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los requisitos que debe reunir una sentencia de controversia constitucional en los siguientes términos:

ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Dentro de las determinaciones que se dicten en las controversias constitucionales con respecto de la invalidación de normas generales, como se ha mencionado, los considerandos son obligatorios para las Salas del Máximo Tribunal, para los Tribunales Colegiados y demás juzgadores del país, lo que sin duda constituye un criterio jurisprudencial, aunque la Ley Reglamentaria no le otorgue ese nombre. Así mismo, las resoluciones emitidas por la SCJN dentro de las controversias constitucionales no invalidan la ley general impugnada con efectos retroactivos desde el día de su publicación, sino que según lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Reglamentaria, la Corte podrá establecer en sus resoluciones a partir de cuando las sentencias producirán sus efectos legales, es decir, si la norma general impugnada nunca estuvo vigente o a partir de cuando se declara invalida. Sobre este último comentario es aplicable:

No. Registro: 175,116

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIII, Mayo de 2006

Tesis: P./J. 71/2006

Página: 1377

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ EXCEPCIONALMENTE PUEDE SURTIR EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA.

El artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, la regla general de que las sentencias pronunciadas en las controversias constitucionales surtirán sus efectos a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su segundo párrafo, otro

mandato de observancia igualmente genérica en el sentido de que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios y disposiciones legales aplicables de esta materia; asimismo, el artículo 14 del mismo ordenamiento dispone que tratándose de las controversias constitucionales, el Ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva; de todo lo cual se concluye que este Alto Tribunal, cualquiera que sea la materia, puede indicar en forma extraordinaria que la declaración de invalidez sea efectiva a partir de la fecha de la presentación de la demanda, cuando por virtud de la suspensión de los actos reclamados se hayan mantenido las cosas en el estado en que se encontraban al momento de la promoción de la controversia, o bien desde el momento en que se hubiese otorgado esa medida cautelar, cuando su concesión ocurrió con posterioridad a la presentación de aquélla.

Controversia constitucional 10/2005. Poder Judicial del Estado de Baja California. 8 de diciembre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Alberto Miguel Ruiz Matías.

El Tribunal Pleno, el once de mayo en curso, aprobó, con el número 71/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de mayo de dos mil seis.

La sentencia se notificará a las partes y se publicará íntegramente en el Semanario Judicial de la Federación con los votos particulares emitidos. Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al presidente de la Corte, quien resolverá si aquella ha quedado cumplida.

Con respecto al incumplimiento de las resoluciones dictadas, ésta situación se encuentra prevista en el último párrafo del artículo arriba citado de siguiente forma: “...*En el 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 de artículo 107 de esta Constitución...*”, mismas que establecen lo siguiente:

Artículo 107 “...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...”

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional en su capítulo VII del Título II, que se refiere exclusivamente a las controversias constitucionales y no a las acciones de inconstitucionalidad en los artículos del 46 al 50 bajo contempla la ejecución de las sentencias:

De la ejecución de sentencia:

ARTICULO 46. Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 47. Cuando cualquiera autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 48. Lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias. (DR)IJ

ARTICULO 49. Cuando en términos de los artículos 46 y 47, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciera una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los Jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad.

Si de la consignación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o durante la secuela del proceso penal, se presume la posible comisión de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo que sobre el particular establezcan los ordenamientos de la materia.

ARTICULO 50. No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.¹⁹⁹

El artículo 46 de la Ley Reglamentaria ordena que las partes condenadas deberán informar sobre el cumplimiento de las sentencias al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en el caso de que el cumplimiento no se hubiere producido, el propio Presidente turnará el asunto a un Ministro ponente para que someta al pleno un proyecto en que se resuelva si se aplica precisamente el último párrafo del artículo 105 Constitucional.

Por su parte los artículos 47 y 48 del mismo ordenamiento, facultan a las partes a denunciar ante el Presidente de la Corte la nueva o distinta aplicación de una norma general o de actos declarados inválidos y si las autoridades demandadas no dejan sin efecto los nuevos actos se procederá también en los términos antes mencionados según lo dispuesto en el citado ultimo párrafo del artículo 105 Constitucional.

Asimismo, el artículo 49 de la Ley Reglamentaria dispone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede llevar a cabo consignaciones de carácter penal por incumplimiento de las sentencias ejecutorias dictadas en las controversias constitucionales, o bien, por repetición de actos declarados inválidos, ordenando el artículo 50 del mismo ordenamiento que no puede archivarse ningún expediente referente a una controversia como totalmente concluido, sin que quede debidamente su sentencia cumplida, o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

¹⁹⁹ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4.14 SUSPENSIÓN.

Debemos entender como suspensión a una providencia cautelar que pretende preservar la materia del juicio constitucional, impidiéndose con ello que se consume de forma irreparable la materia de la controversia, evitando con ello, que sea ociosa la resolución final o la posibilidad de que el asunto tenga que ser sobreseído, ésta medida tiene su fundamento legal en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria en los siguientes términos:

ARTICULO 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o 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 ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

El Poder Judicial de la Federación define a la suspensión en las controversias constitucionales en la siguiente tesis:

No. Registro: 178,123

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Junio de 2005

Tesis: 1a. L/2005

Página: 649

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS.

La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que, permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio. Así, la suspensión en controversias constitucionales, en primer lugar, tiene como objeto primordial 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, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal. Por lo que se refiere a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal se desprenden las siguientes: a) procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; b) no podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales; c) no podrá concederse cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante; d) el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y e) para su otorgamiento

deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia 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, lo que desnaturalizaría por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.

Recurso de reclamación 71/2005, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 106/2004. Poder Legislativo del Estado de Morelos. 20 de abril de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

La suspensión puede ser decretada a petición de parte o de oficio por el Ministro instructor hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva dentro de la controversia, en donde el Ministro podrá hacerse llegar de todos los medios de prueba a efecto de mejor proveer sobre dicha medida cautelar. Esta medida cautelar no puede ser concedida cuando con ella se afecte al orden público o al interés social, ni tampoco cuando la controversia se haya promovido en contra de normas generales, pues se estaría contraviniendo precisamente al orden público, en razón de que las leyes se realizaron precisamente para guardar y hacer guardar el orden público generalizado, ya que en éste caso, no existen intereses particulares que aleguen violaciones de garantías individuales.

Como ya se mencionó, la suspensión tiene por objeto resguardar la efectividad de la sentencia definitiva, por ello, el tiempo para su solicitud sólo tomará como regla que no se haya terminado el proceso principal. Esto sucede en virtud de que durante la tramitación del proceso principal pueden presentarse diversas circunstancias y modificaciones de los hechos de origen, los cuales pueden poner en riesgo la eficacia de la resolución final, o bien, garantizar su efectividad sin necesidad de dicha medida o modificar la ya existente por hechos superveniente.

Con respecto al segundo párrafo del artículo 14 que establece que no es procedente el otorgamiento de la suspensión en el caso de impugnación de normas generales, conviene recordar que la SCJN ha emitido diversos criterios para determinar que por “*norma general*” debemos entender toda aquella que reúna las características de *generalidad, abstracción e impersonalidad*; llegando incluso a la determinación mediante un criterio jurisprudencial que algunos reglamentos deben ser considerados como norma general, siempre y cuando reúnan las características antes citadas, concluyendo que no solo las leyes o actos emitidos en forma colegiada por el Poder Legislativo son susceptibles de suspenderse, sino cualquier ordenamientos que reúnan las características para ser considerados norma

general, sin importar el órgano que le dio origen, llegando este criterio incluso a los artículos transitorios y decretos de los poderes ejecutivos. Al respecto son de observarse los siguientes criterios emitidos por nuestro Máximo Tribunal:

No. Registro: 191,248
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XII, Septiembre de 2000
Tesis: 2a. CXVI/2000
Página: 588

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS.

De acuerdo con el principio de que una norma es de carácter general cuando reúne las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, si en una controversia constitucional se hubiere impugnado un reglamento que tiene esos atributos, es improcedente decretar la suspensión que respecto del mismo se solicite, dada la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del numeral 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en el sentido de no conceder la suspensión cuando la controversia indicada se hubiere planteado respecto de normas generales.

Reclamación 55/2000-PL, en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 14/2000. Estado de Oaxaca. 23 de junio del año 2000. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

No. Registro: 178,861
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXI, Marzo de 2005
Tesis: 2a. XXXII/2005
Página: 910

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PROHIBICIÓN DE OTORGARLA RESPECTO DE NORMAS GENERALES INCLUYE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS Y SUS EFECTOS.

La prohibición del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las de tránsito, tiene como finalidad que no se paralicen sus efectos, por eso, 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 de ninguna forma el contenido de la disposición legal aplicada.

Recurso de reclamación 329/2004-PL, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 97/2004. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 18 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Agustín Tello Espíndola.

No. Registro: 185,635
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional

Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XVI, Octubre de 2002
Tesis: P./J. 41/2002
Página: 997

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL.

De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo Local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general, como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales.

Recurso de reclamación 115/2002-PL, deducido del incidente de suspensión de la controversia constitucional 27/2002. Jefa delegacional de la demarcación territorial de Venustiano Carranza, Distrito Federal. 12 de agosto de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticuatro de octubre en curso, aprobó, con el número 41/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de octubre de dos mil dos.

No. Registro: 180,237
Jurisprudencia
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
XX, Octubre de 2004
Tesis: P./J. 109/2004
Página: 1849

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).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.", estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos

restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. Ello es así, porque conforme al artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) apariencia del buen derecho, y 2) peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria.

Recurso de reclamación 229/2004-PL, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 67/2004. Gobernador del Estado de Quintana Roo. 31 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón, Alejandro Cruz Ramírez y Mara Gómez Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta de septiembre en curso, aprobó, con el número 109/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de septiembre de dos mil cuatro.

Nota: La tesis 2a. LXVII/2000 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, julio de 2000, página 573.

Igualmente el artículo 15 de la Ley Reglamentaria establece que tampoco podrá concederse la medida cautelar cuando con ella se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante. Sobre este punto la SCJN ha emitido los siguientes criterios para interpretar la acepción “*economía nacional*” e “*instituciones fundamentales*”:

No. Registro: 193,773

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IX, Junio de 1999

Tesis: P./J. 45/99

Página: 660

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE "ECONOMÍA NACIONAL" PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).

El artículo 15 de la citada ley establece que: "La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.". Ahora bien, el concepto de "economía nacional", en su connotación de estructura, orden interior o régimen del Estado que regula o persigue la satisfacción de las necesidades humanas de sus gobernados, se identifica con la organización de las actividades económicas establecidas por el Estado mexicano conforme a los lineamientos de la Constitución Política que lo rige, es decir, con los principios rectores del desarrollo económico estatuido en la Ley Fundamental en beneficio de todos sus gobernados, que es el fin último del Estado. Por tanto, sólo se podrá considerar actualizado el supuesto establecido en el precepto invocado, si en caso de concederse dicha suspensión, se lesionaran intereses de la sociedad en general y no en forma particularizada de un determinado número de sus miembros.

Recurso de reclamación 62/98, en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 35/97. Ayuntamiento del Municipio de San Luis Río Colorado, Sonora. 11 de junio de 1998. Mayoría de ocho votos. Ausente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero. Disidentes: Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta y uno de mayo del año en curso, aprobó, con el número 45/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de junio de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis apareció publicada con el número P. XX/99 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 285; por instrucción del Tribunal Pleno se publica nuevamente con el número de tesis jurisprudencial que le corresponde.

La suspensión debe otorgarse según los criterios antes citados bajo la idea de que los actos que vulneran la economía nacional son únicamente aquellos que lesionan los intereses de la sociedad en general, sin tomar en cuenta los casos en que se afecten en forma particularizada a un determinado número de sus miembros. Dicho requisito debe entenderse en razón de que la suspensión no debe limitar las actividades económicas establecidas por el Estado Mexicano de conformidad con los lineamientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De manera que, si se advierte por parte del Ministro instructor que la suspensión puede poner el peligro la economía de un municipio o alguna entidad federativa, si es susceptible de otorgarse dicha medida cautelar, en razón de que no va en contra de la economía de toda la nación.

Este criterio tiene su origen en la controversia constitucional No. 35/97 en el cual el ayuntamiento del municipio de San Luis Río Colorado del estado de Sonora, demandó al Poder Ejecutivo de la entidad, en donde el acto impugnado consistía en el convenio 10-1-019-97, en el cual autoriza el desarrollo del parque industrial de Río Colorado, solidando el municipio actor la suspensión del acto impugnado, misma que fue negado, argumentando el Ministro instructor que dicha medida cautelar ponía en riesgo la economía de la nación, en razón de que el acuerdo impugnado tenía como propósito el fomentar el desarrollo económico de una fracción de territorio del estado de Sonora. Sin embargo, la parte actora promovió el recurso de reclamación 62/98 en donde se resolvió que no era exacto considerar que la suspensión del acto impugnado afectara la “*economía nacional*”, toda vez que del análisis de los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Federal se advierte que el concepto de “*economía nacional*” se identifica con la organización de las actividades económicas establecidas por el Estado Mexicano conforme a los lineamientos de la propia Constitución Federal. Considerándose igualmente que la interpretación del artículo 15 de la Ley Reglamentaria debe ser el sentido amplio, es decir, que la suspensión debe negarse cuando lesione a la sociedad en general y no en forma particularizada en un número determinado de sus miembros, concluyendo que se debe negar la suspensión cuando se afecte al interés general de la Nación.

Por lo que respecta a la figura de “*instituciones fundamentales del orden público mexicano*”, son aquellos principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que rigen la vida política económica y social del país. En otras palabras, la suspensión debe negarse cuando se afecten las disposiciones constitucionales que proclamen los principios básicos de la vida política-institucional del país. Sobre este punto la Corte ha emitido el siguiente criterio:

No. Registro: 191,066

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Octubre de 2000

Tesis: 1a. XIV/2000

Página: 1091

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, CONCEPTO DE INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO PARA LOS EFECTOS DEL INCIDENTE DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA).

El artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la suspensión no podrá concederse cuando, entre otros casos, se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, entendiéndose como tales al conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la vida política, social y económica del país; de ahí que la suspensión resulta improcedente cuando se afecten las disposiciones constitucionales que proclamen tales principios o que contengan los lineamientos para hacer posible su observancia y mantenerlos vigentes, supuesto que se justifica por sí solo atendiendo a la finalidad que persigue la controversia constitucional de salvaguardar y restablecer el orden constitucional.

Recurso de reclamación 223/99, en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 34/99. Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

Nota: El criterio contenido en esta tesis ha sido superado por el contenido en la tesis P./J. 21/2002, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, abril de 2002, página 950, de rubro: "SUSPENSIÓN EN LOS JUICIOS REGIDOS POR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. "INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO" PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO."

La suspensión debe ser clara y precisa, en ella el Ministro instructor o el Pleno en el caso de que fuera otorgada al resolver el recurso de reclamación a que refiere la fracción IV del artículo 51 de la Ley Reglamentaria, deberán fijar sus alcances y las autoridades obligadas a cumplirla, tomando en cuenta las circunstancias y características del caso concreto, en esta medida cautelar excepcionalmente se requerirá fianza al actor para ser beneficiario de la misma, no permitiéndose la figura de la contrafianza, con la intención de que se quede sin efectos la medida cautelar.

Los elementos de la suspensión de los actos impugnados se encuentran contemplados en el artículo 18 de la Ley Reglamentaria que a la letra establece:

ARTICULO 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

La suspensión dentro de la controversia constitucional es considerada un factor primordial, en razón de que su principal función es la conservación de la materia de la controversia, ésta medida requiere por parte del Ministro instructor encargado de concederla o negarla un análisis profundo de las características del caso particular, por lo que dicha resolución debe de ser dictada con mucho cuidado y precisando muy bien sus alcances, tomando

en cuenta sus posibles efectos y consecuencias que deba tener sobre las demandadas y el interés general.²⁰⁰ Al dictar la medida cautelar el Ministro instructor tomará como base los diversos elementos esgrimidos por las partes, y podrá sin que sea una obligación para el juzgador, hacerse llegar de todos los medios probatorios para mejor proveer sobre el tópic. Al respecto la Corte ha establecido el siguiente criterio:

No. Registro: 199,485

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
V, Febrero de 1997*

Tesis: P./J. 15/97

Página: 509

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTAD, PERO NO OBLIGACION, DE RECABAR PRUEBAS, PREVIAMENTE A LA DECISION SOBRE LA SUSPENSION.

El artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte relativa, establece que la suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el Ministro instructor, en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable, y este último precepto señala que, en todo tiempo, dicho Ministro "podrá" decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo, y también "podrá" requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto. De lo anterior no se desprende que el Ministro instructor, en una controversia constitucional, tenga la obligación, previamente a determinar sobre la medida suspensiva, de recabar pruebas de las partes, sino una facultad para hacerlo, que no tiene que ejercitar cuando, a su juicio, cuenta con los elementos necesarios para proveer lo relativo al respecto.

Controversia constitucional (reclamación en el incidente de suspensión) 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Díez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico Municipal, respectivamente, en representación del Ayuntamiento de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Congreso y el Gobernador del propio Estado. 7 de noviembre de 1996. Mayoría de nueve votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Luis Ignacio Rosas González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número 15/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

Cabe señalar que dentro de la suspensión de los actos impugnados en las controversias constitucionales no es aplicable las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, en razón de que la Ley Reglamentaria establece las disposiciones específicas dicha medida cautelar, lo que ha sido corroborado con el siguiente criterio jurisprudencial:

No. Registro: 199,486

Jurisprudencia

²⁰⁰ Pérez Fernández Ceja Ydalia, Op. Cit. p 1.

*Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
V, Febrero de 1997
Tesis: P./J. 14/97
Página: 579*

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERES JURIDICO EN MATERIA SUSPENSIONAL, NO ES SUPLETORIO EL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

En la materia propia del ámbito suspensivo, rigen las normas específicas de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se establece en la sección II (De la suspensión), del capítulo II (De los incidentes), del título II (De las controversias constitucionales). De las mismas se infiere que las disposiciones relacionadas con la materia de la suspensión del acto que hubiere motivado la controversia constitucional son específicas y, por tanto, resultan inaplicables los preceptos del Código Federal de Procedimientos Civiles, sobre todo en lo referente al tema del interés jurídico del actor para solicitar la medida suspensiva, que ni siquiera regula el ordenamiento adjetivo de referencia.

Controversia constitucional (reclamación en el incidente de suspensión) 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Díez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico Municipal, respectivamente, en representación del Ayuntamiento de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Congreso y el Gobernador del propio Estado. 7 de noviembre de 1996. Mayoría de nueve votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Luis Ignacio Rosas González.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número 14/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.

La suspensión no es procedente en contra de actos consumados, pues nuestro Máximo Tribunal ha llegado a la conclusión de que tomando en cuenta que ni la sentencia de fondo tiene efectos retroactivos, menos puede tenerla la resolución que determine sobre la medida cautelar, considerando que la suspensión como ya se mencionó, tiene como finalidad evitar que se realicen determinados actos que terminen con la materia de la controversia, luego entonces, es evidente que no procede en contra de actos materializados y que darán lugar al sobreseimiento de la misma. Al respecto es aplicable el siguiente criterio:

*No. Registro: 191,523
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XII, Julio de 2000
Tesis: 2a. LXVII/2000
Página: 573*

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.

Resulta improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de éste es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado.

Recurso de reclamación 129/99, en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 4/99. Ayuntamiento del Municipio de Tultepec, Estado de México. 19 de mayo del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

La figura de la suspensión dentro de la controversia constitucional se deberá tramitar mediante la vía incidental, pero sin que sea alguno de los incidentes de los enumerados en el artículo 12 de la Ley Reglamentaria, pero tampoco entra en los incidentes que se tramitarán y resolverán junto con la sentencia definitiva que se dicte en el fondo del asunto, sino que se trata de un incidente especial por su propia naturaleza, pues conlleva el otorgamiento, modificación o revocación de las medidas cautelares, por lo que este incidente “*sui generis*” tiene vida hasta en tanto sea dictada y cumplida la sentencia definitiva que se dicte en fondo del asunto.

La suspensión que como ya se mencionó, se tramita de forma incidental dentro de la controversia constitucional, se lleva por cuerda separada del juicio principal, motivo por el cual, una vez otorgada subsistirá mientras no se haya resuelto el fondo del asunto. La suspensión puede ser modificada o revocada siempre y cuando se actualice en forma superveniente una de las circunstancias que establece la ley. El respecto la Corte ha establecido los siguientes criterios:

No. Registro: 195,028

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P. LXIX/98

Página: 787

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DE LA SUSPENSIÓN POR UN HECHO SUPERVENIENTE, COMPETE CONOCER AL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO ÉSTE,

PREVIAMENTE, YA RESOLVIÓ SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA EN LA DEMANDA RELATIVA, A TRAVÉS DE UN RECURSO DE RECLAMACIÓN.

De la interpretación teleológica del artículo 17 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el espíritu de la norma es el establecer que si el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la medida cautelar solicitada en la demanda relativa, a través de un recurso de reclamación, es a este mismo órgano a quien le compete modificar o revocar sus propias determinaciones cuando se invoque un hecho superveniente, pues, es principio general en nuestro sistema jurídico, que los órganos de primera instancia o los funcionarios judiciales instructores no pueden, respectivamente, modificar o revocar las determinaciones de los órganos superiores de segunda instancia o de los órganos colegiados a los que pertenecen, que son los que tienen competencia para emitir fallos definitivos tanto en los asuntos de fondo como en los recursos procedentes. Por tanto, acorde con esta interpretación y por un principio de seguridad jurídica, corresponde al Tribunal Pleno resolver la cuestión propuesta, por tratarse precisamente de una resolución que él mismo emitió, con la que resolvió en definitiva el recurso de reclamación respectivo y se pronunció sobre la procedencia de la suspensión solicitada, en contra de la cual se invoca un hecho superveniente.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número LXIX/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

No. Registro: 195,027

Tesis aislada

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P. LXX/98

Página: 791

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE O POR HECHO NUEVO ES PRESUPUESTO NECESARIO QUE ESTÉN INCORPORADOS A LA LITIS.

De lo dispuesto por los artículos 14, 18 y 22, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, que para decidir sobre la procedencia de la suspensión en una demanda de controversia constitucional, sea de oficio o a petición de parte, es necesario, por una parte, que el actor haya señalado el acto o norma general respecto de lo cual se hará el pronunciamiento y, por otra parte, que ésta o aquél, se atribuyan a un ente demandado. Los anteriores presupuestos resultan aplicables tratándose de la suspensión por un hecho superveniente o por un hecho nuevo a que se refiere el artículo 17 de la propia ley, lo cual se corrobora si se tiene en consideración que en términos del artículo 18, en el eventual caso de que se concediera la medida cautelar, en el auto o interlocutoria de que se trate, se deben precisar los alcances y efectos de la suspensión y los órganos obligados a cumplirla y, por otra parte, en su oportunidad, al resolverse el fondo del asunto el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá pronunciarse también sobre el hecho sobrevenido o el hecho nuevo y, en su caso, establecer los alcances y efectos de la sentencia, señalando con precisión los órganos del Estado obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, según lo dispone el artículo 41, fracciones I, IV y V, de la ley citada. Además, de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria, se desprende que la ampliación de la demanda de controversia constitucional se actualiza dentro del plazo de quince días

siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciera un hecho nuevo, y hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción, si apareciera un hecho superveniente.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Díez, en su carácter de Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el Gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número LXX/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

*No. Registro: 184,745
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XVII, Febrero de 2003
Tesis: 2a. I/2003
Página: 762*

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.

De lo dispuesto en los artículos 14, 18 y 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que la suspensión del acto cuya invalidez se demande en una controversia constitucional puede concederse de oficio o a petición de parte, con base en los elementos proporcionados por las partes o recabados por el Ministro instructor. Atento lo anterior, se concluye que el Ministro instructor se encuentra facultado legalmente para decretar la suspensión respecto de los efectos y consecuencias del acto materia de la controversia, con independencia de que se haya solicitado respecto de ellos la suspensión, al ser necesariamente materia de la controversia por tener su origen en el acto cuya declaración de invalidez se solicita, pues es deber del Ministro instructor atender a las circunstancias y características particulares del caso, lo que le permite tomar diversas determinaciones respecto a los diferentes actos materia de la controversia constitucional.

Recurso de reclamación 323/2002-PL, deducido del incidente de suspensión en la controversia constitucional 55/2002. Gobernador del Estado de Chihuahua. 22 de noviembre de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

*No. Registro: 227,494
Tesis aislada
Materia(s): Común
Octava Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
IV, Segunda Parte-1,
Julio a Diciembre de 1989
Tesis:
Página: 534*

SUSPENSION POR CAUSA SUPERVENIENTE.

Por causa superveniente debe entenderse la verificación, con posterioridad al auto de suspensión, de un hecho que cambie el estado jurídico en que las cosas estaban colocadas al resolverse el incidente, y de tal naturaleza, que ese cambio lleve consigo, como consecuencia natural y jurídica, la revocación fundada y motivada de la suspensión, pero si las pruebas que se rindan, tienden a justificar cosas o hechos que ya existían con anterioridad y que no se comprobaron en su oportunidad, no existe motivo para modificar la suspensión por causa superveniente.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 269/89. Dominga Netzáhuatl Ximil. 21 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Oscar Vázquez Marín. Secretario: José Ignacio Valle Oropeza

En contra de las resoluciones del Ministro instructor que nieguen, concedan, modifiquen o revoquen la suspensión de los actos impugnados es procedente el recurso de reclamación de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 fracción IV de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este medio de impugnación deberá promoverse dentro de los 5 días siguientes a la notificación del acuerdo impugnado, expresando en el escrito de inconformidad los agravios correspondientes, dicho recurso será turnado a un Ministro diferente al que se hace cargo de la instrucción del procedimiento para efecto de que realice el proyecto de resolución correspondiente, mismo que tendrá que ser discutido y resuelto por el pleno. En este punto, vale la pena agregar a la ley correspondiente que en el caso de que la suspensión haya sido negada por el Ministro instructor y su criterio sea revocado por el Pleno de Ministros, en el caso de que se le expongan por parte de la demandada hechos supervenientes para revocar o modificar la suspensión concedida por el Pleno, deberá ser el mismo Pleno quien determine sobre la posible revocación o modificación de la suspensión.

La garantía que debe exhibir el actor de una controversia constitucional para que surta efectos la suspensión, es considerada como un requisito de efectividad de la suspensión, la misma debe ser fijada por el Ministro instructor con mucha cautela, pues no debe pasar por desapercibido que la misma tendrá que ser exhibida con cargo del erario público, y por consiguiente, se verá reflejada en el casto corriente, esta carga es únicamente para la parte actora, no para los demandados, por lo que se propone se agregada al procedimiento la figura de la contraafianza que garantice los posibles daños y perjuicios que reciba el actor en el caso de que no se suspenda los actos impugnados.

De la misma forma, mucho se ha dicho y criticado sobre la similitud entre las disposiciones de la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, pero también existen algunas diferencias, por ejemplo en el juicio de amparo la medida cautelar se brinda en contra de la violación a las garantías individuales de un gobernado por lo que dicha situación repercute directamente en la esfera jurídica del individuo que la solicitó; en cambio, en las controversias constitucionales sí se brinda la suspensión, esta afectará a la esfera jurídica de un órgano de gobierno, poder o entidad, por lo que indirectamente repercutirá en la esfera jurídica de muchos gobernados. Otra diferencia es que en el juicio de garantías sí procede la concesión de la suspensión en contra de impugnación de normas generales, en especial contra normas autoaplicativas, pero únicamente a su solicitante; mientras que en la controversia constitucional la propia ley establece que bajo ninguna circunstancia se podrá conceder la medida cautelar en contra de normas generales.

4.15 DE LOS RECURSOS.

Dentro de los recursos en el procedimiento de la controversia constitucional, la legislación establece solamente el recurso de reclamación y el recurso de queja, pero ninguno de ellos es procedente en contra de la resolución definitiva que se dicte en la controversia constitucional debido a que este procedimiento es uninstitucional. Haciendo una síntesis de la procedencia del recurso de reclamación y de queja, podemos afirmar que el primero de los mencionados es procedente contra las resoluciones de trámite que dicte el Ministro instructor, mientras que el segundo de los referidos, procede contra las determinaciones emitidas para ejecutar correctamente los autos o resoluciones en que se haya concedido la suspensión o por defectos o excesos en la ejecución de una sentencia.

El término para promover el recurso de reclamación es de cinco días a partir de que surta sus efectos la determinación impugnada, en el escrito mediante el cual se promueva el medio de impugnación, el promovente deberá esgrimir los agravios que a su consideración le cause el auto impugnado, acompañando las pruebas que considere pertinentes para acreditar dichas inconformidades.

ARTICULO 70. El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.

El recurso de reclamación está previsto en el artículo 51 de la Ley Reglamentaria en los siguientes términos:

ARTICULO 51. El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

- I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;*
- II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;*
- III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;*
- IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;*
- V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;*
- VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y*
- VII. En los demás casos que señale esta ley.*

I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones. En efecto, el legislador previó la procedencia del recurso de reclamación en contra de las determinaciones del Ministro instructor que admitan o desechen las demandas, esto debido a que como ya se dijo, el Ministro instructor tiene la obligación de analizar los escritos iniciales de demanda para efecto de advertir la actualización de alguna de las causales de improcedencia para desechar la misma, o bien, si no se actualiza ninguna de esas hipótesis admitir a trámite la demanda; determinaciones en las que los Ministros deciden bajo su estricto punto de vista sobre la admisión o desechamiento. Las personas legitimadas para promover este recurso son el actor en el caso de que se le deseche su demanda por notoriamente improcedente, y por otro lado, la demandada para efecto de que considere que la demanda de su contrincante es notoriamente improcedente, misma situación procede cuando se promueve en contra de la contestación de la demanda o ampliación de demanda o contestación de la

reconvencción. Sin embargo, la redacción de la fracción en comento olvida la procedencia de este recurso en contra de los autos que admitan o desechen la reconvencción o la contestación de la reconvencción, lo que sin duda constituye una falta de técnica legislativa que deberá ser agregada al texto de la ley de la materia.

II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva. El legislador prevé la posibilidad de impugnar las determinaciones del Ministro instructor en las cuales sin entrar al fondo del asunto lo da por terminado, es decir, en contra de las determinaciones que declaren improcedente la demanda de controversia, o bien, el sobreseimiento del asunto. Así mismo, se declara la procedencia de este recurso en contra de los proveídos que sean dictados durante el procedimiento y que por su trascendental naturaleza o grave puedan causar un agravio a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva, en este último caso, se deja la puerta abierta a los litigantes a impugnar cualquier auto que considere que le causa un ataque grave que no pueda ser reparable en la sentencia definitiva.

III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12. En este sentido, el artículo 12 de la Ley Reglamentaria establece los incidentes de previo y especial pronunciamiento que pueden promoverse dentro del procedimiento de la controversia constitucional, entre los que enumera: el de nulidad de notificaciones; el de reposición de autos y; el de falsedad de documentos, por lo que el recurso de reclamación que se prevé en este inciso procede en contra de las resoluciones que se dicten en ese tipo de incidentes.

IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión. La parte actora en el caso de que el Ministro instructor le niegue revoque o modifique la suspensión de los actos impugnados podrá promover éste recurso para que el pleno analice la determinación impugnada. También puede ser promovido por la demandada o el tercero interesado en el caso de que el Ministro instructor otorgue o modifique la suspensión a la parte actora.

V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas. Esta hipótesis se refiere a cualquiera de las partes y los faculta para interponer este medio de impugnación cuando

consideren que alguna prueba les fue rechazada en forma ilegal, o bien, cuando admita alguna que no tiene relación con la litis o no tenga repercusiones en el fondo del asunto.

VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No debemos confundir entre este medio de impugnación y el recurso de queja que procede en contra de exceso o defecto en el cumplimiento de una resolución, porque la hipótesis que nos ocupa es únicamente en contra de la determinación final que tiene la sentencia por cumplida.

Finalmente en la fracción VII que establece “*En los demás casos que señale esta ley*”. El legislador deja abierto la posibilidad de que las partes promuevan en los casos de los artículos 52 y 53. El recurso de reclamación se promueve ante el presidente de la SCJN quien designará otro Ministro diverso al instructor para efecto de que elabore el proyecto de resolución correspondiente, mismo que tendrá que someterse al pleno de Ministros, lo mismo pasa en la fracción VI en donde se impugna una determinación del presidente de la Corte, pero será un Ministro quien realice el proyecto de determinación correspondiente. Cuando el recurso se promueva únicamente para retrasar el procedimiento, o bien, fundado en hechos notoriamente infundados se impondrá al promovente, su representante o abogado una multa de diez a ciento veinte días de salario mínimo.

Ahora bien, por lo que respecta al Recurso de Queja, éste tiene su fundamento en lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley Reglamentaria que establece:

ARTICULO 55. El recurso de queja es procedente:

- I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y*
 - II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.*
- (DR)IJ*

Como es de advertirse, este medio de impugnación no procede en contra de determinaciones del Ministro instructor o del Ministro presidente, sino en contra de las actuaciones de las demandadas u obligadas a cumplimentar las resoluciones de suspensión de los actos o la resolución

definitiva que se dicte en la controversia, ya sea por falta, exceso o defecto en la ejecución de la misma.

En el caso de la primer hipótesis, el recurso deberá interponerse ante el Ministro instructor, hasta en tanto no sea fallado el asunto en lo principal, es decir, la ley no establece un termino fatal de días para promover este recurso, sino lo deja hasta en tanto no se haya dictado la resolución definitiva. Mientras que en la segunda hipótesis, se tendrá que promover ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última. Todo lo anterior, de conformidad con el artículo 56 de la Ley Reglamentaria.

Admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso o para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario. Transcurrido el término señalado en el párrafo anterior y siempre que subsista la materia del recurso, en el supuesto de la fracción I del artículo precedente, el Ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos; para el caso de la fracción II, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará el expediente a un Ministro instructor para los mismos efectos. Finalmente el artículo 58 establece que el Ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente:

I. Si se trata del supuesto previsto en la fracción I del artículo 55, que la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, y

II. En el caso a que se refiere la fracción II del artículo 55, que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como es de observarse, la reglamentación de las controversias constitucionales se asemeja mucho con el procedimiento establecido en la Ley de Amparo para el caso del juicio de amparo indirecto, desde luego con pequeñas adecuaciones, por tanto el presente trabajo pretende contribuir a una reforma integral a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que si bien es cierto hasta la fecha ha regulado con cierto éxito este medio de control de la constitucionalidad, debido principalmente a diversos criterios emitidos por nuestro Máximo Tribunal que ha pulido el procedimiento, es indispensable debido a la importancia de la controversia constitucional, como fiel de la balanza de los poderes del estado y del federalismo que tenga una regulación adecuada y sobre todo eficaz que garantice la rápida, imparcial y expedita impartición de justicia entre los órganos y órdenes de gobierno.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS:

PRIMERA.- Reforma de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar a los órganos descentralizados de la Administración Pública que tengan su fundamento en la propia Constitución, como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las Comisiones de Derechos Humanos Estatales y el Banco de México, para efecto de promover controversias constitucionales, cuando los actos de los demás órganos o poderes del Estado trasgredan su esfera de competencia. En razón de que en diversos criterios emitidos por la SCJN se ha determinado que sí pueden ser considerados como órganos demandados y las resoluciones que se emitan tienen que ser de observancia y acatamiento obligatorio para restablecer el orden constitucional. Por lo que, por un principio elemental de congruencia y toda vez que los órganos o poderes del Estado también pueden traspasar su esfera competencial constitucional, deben de ser facultados para promover dicho medio de control de la constitucionalidad.

SEGUNDA.- Reformar los artículos 21 y 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efecto de reducir el término para interponer la controversia constitucional a quince días hábiles en lugar de los treinta días que actualmente se otorgan con posterioridad a que surta sus efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al que haya tenido conocimiento de ellos; o bien, al que el actor de haga sabedor de los mismos. Así mismo, reducir el término para dar contestación al escrito demanda a quince días contados a partir del día siguiente en que surta sus efectos la notificación respectiva, término que deberá extenderse para el caso de reconvención y contestación a la reconvención, ampliación de demanda y contestación de ampliación. Lo anterior, con la finalidad de hacer más expedita la impartición de justicia y tomando en consideración que la controversia constitucional es un procedimiento que se lleva a cabo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con diferentes etapas procesales como: admisión de la demanda, emplazamiento, ofrecimiento de pruebas, diligencia de audiencia de desahogo de pruebas y situación a sentencia, contemplando la Ley Reglamentaria diversos medios de defensa para impugnar actos procesales que suspenden el procedimiento. Por lo que en muchas ocasiones, los conflictos demoran más de un año para resolverse, lo que trae como consecuencia que en múltiples ocasiones las sentencias dictadas por el Máximo Tribunal sean declaradas sin materia o de imposible ejecución

por cambio de situación jurídica, pues a veces los efectos de los actos impugnados han cesado o en el caso de los municipios o legislaturas locales, han cambiado sus integrantes pues el periodo de su encargo es de 3 años.

TERCERA.- Se propone la reforma tanto el artículo 105 de la Carta Magna, como el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efecto de que se reduzca de 8 a 6 el número de Ministros requeridos por la ley para declarar la inconstitucionalidad de una norma general en las controversias constitucionales, ya que dicho número constituye una mayoría simple del total de los Ministros que conforman el Pleno del Máximo Tribunal. Esto en virtud de que no es razonable que una minoría de 4 Ministros se oponga al criterio de 7 Ministros que consideran la inconstitucionalidad de una norma general. Lo anterior también tiene sustento si consideramos que en muchas ocasiones los Ministros se desplazan fuera de la sede de la SCJN en cumplimiento de diversas comisiones que les son asignadas o en periodos de permiso y en muchas ocasiones no se reúne el quórum legal para resolver las controversias.

CUARTO.- Reformar los artículos 14 y 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efecto de crear la figura de la contrafianza, para efecto de que si uno de los entes demandados considera que los actos impugnados no deben ser suspendidos debido a su importancia, exhiba garantía suficiente para responder por los daños y perjuicios que pueda sufrir el actor, desde luego tomando en consideración el interés público, la economía nacional y las instituciones fundamentales del Estado Mexicano.

BIBLIOGRAFIA.

Arnaiz Amigo Aurora, *Historia Constitucional de México*
Editorial Trillas, México, 1999.

Arnaiz Amigo Aurora, *Instituciones Constitucionales Mexicanas*,
Editorial Porrúa, México, 1999.

Baltazar Robles, German Eduardo, *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*,
Editorial Ángel, México, 2000.

Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*,
Editorial Porrúa. México, 1998.

Burgoa Orihuela Ignacio, *La Supremacía Jurídica del Poder Judicial de la Federación en México*. Ediciones jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2004.

Burgoa Orihuela Ignacio, *Supremacía Constitucional*,
Editorial Porrúa, México D.F., 1990.

Cabrera Acevedo Lucio, *El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México D.F., 2006.

Carbonell Miguel y Oscar Cruz Barney, *Constituciones Históricas de México*,
Editorial Porrúa, México, 2002.

Cárdenas Gracia, Jaime, *El Municipio en las Controversias Constitucionales*,
en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 86, mayo de 1996.

Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 7ª Edición,
Editorial Porrúa, México, 1999.

Castro y Castro Juventino V. *El Artículo 105 Constitucional*,
Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 2004.

Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial. Sista, 2007.

Cossio Díaz José Ramón, “*La defensa de la Constitución*”, Editorial Doctrina Jurídica Contemporánea, Segunda Edición, México 2003.

Covian Andrade Miguel, *El control de la constitucionalidad en el Derecho Comparado*. Editorial Porrúa, México.

Covian Andrade Miguel, *Teoría Constitucional*, Volumen Primero, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 20047.

De la Hidalga Luis, *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial, Porrúa, México, 2002.

De la Madrid Hurtado Miguel, *Estudio de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1980.

Diccionario de la Real Academia Española.
Editorial Trillas.

Fix Zamudio, Hector, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Cuadernos constitucionales México-Centroamerica, UNAM, México, 1994.

Fix Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional 1940-1965*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1968.

Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, 2da edición, México, Porrúa/UNAM, 2001. p. 65.

García Laguardia, Jorge Mario, Rodríguez Piñeiro, Miguel y Bravo- Ferrer, Ulises Schmill Ordoñez, *Tribunales Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional*, Editorial UNAM. México, 1994.

Gudiño Pelayo, José de Jesús, “*El Tribunal*”, Revista No. 5, Septiembre de 2007, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México.

Kelsen, Hans. *El Defensor de la Constitución*, Editorial Leben und Werk, Barcelona, España 1976.

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

Locke, Jonh. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Editorial Sudamericana, Argentina, 1963.

Mena Adame Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional*, Editorial Porrúa, México 2003.

Montero Zendejas Daniel, *Derecho Constitucional Comparado*, Editorial Porrúa, México, 2004.

Orozco Gómez Miguel, “*Procedimientos Constitucionales: Controversia Constitucional y Acciones de Inconstitucionalidad.*” Ed. Porrúa, México, D.F., 2004.

Pérez Dayan Alberto, *El juicio de Amparo*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

Pérez Fernández Ceja, Ydalia, “*La Suspensión de la Controversia Constitucional y su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación*”, Editorial Porrúa, México, D.F., 2006. p. 2.

Rabasa O. Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 5.

Rabasa, Emilio O. *Mexicano: esta es tu Constitución*, Editorial Porrúa, México, p. 251.

Ramírez Fonseca, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México 1967. p. 190.

Sánchez Corderote García Villegas Olga, Conferencia de Derecho Procesal Constitucional Impartido por la SCJN en febrero 2002.

Serra Rojas Andrés, *Ciencia Política*.
Tercera Edición. Editorial Porrúa. México, 1975.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*El Federalismo*”,
Serie Grandes temas del Constitucionalismo mexicano. México, 2005.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, “*La Supremacía Constitucional*”,
Serie Grandes temas del Constitucionalismo mexicano 1. México 2005.

Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1973*,
Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1973.

Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*,
Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.