

447  
24



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL JUICIO DE AMPARO POR INVASION DE

ESFERAS DE COMPETENCIA"

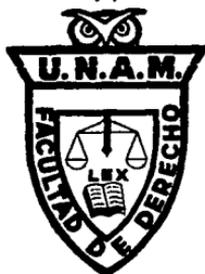
T E S I S

Que para obtener el Título de

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a

SALVADOR LAGUNAS OCAMPO



México, D.

1991

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

## I N D I C E

INTRODUCCION . . . . .	XIV
------------------------	-----

### CAPITULO I

#### EL JUICIO DE AMPARO, GENERALIDADES

1. Breves antecedentes del Juicio de Amparo . . . . .	3
2. Constitución de Apatzingán . . . . .	4
3. Constitución Federal de 1824 . . . . .	6
4. Constitución Centralista de 1836 . . . . .	8
5. Proyecto de Reformas de 1840 . . . . .	11
6. Proyecto de Constitución Yucateca de 1840. . . . .	13
7. Proyecto de la Minoría de 1842 . . . . .	14
8. Bases Orgánicas de 1843 . . . . .	16
9. Actas de Reformas de 1847 . . . . .	17
10. Constitución Federal de 1857 . . . . .	20
11. Constitución Federal de 1917 . . . . .	22
12. El Concepto del Juicio de Amparo . . . . .	23
13. El Objeto del Juicio de Amparo . . . . .	26
14. Las Partes en el Juicio de Amparo. . . . .	29
15. El Quejoso o Agravado . . . . .	32
a) Los menores de edad . . . . .	33
b) Las personas morales de derecho privado . . . . .	33
c) Las personas morales de derecho público . . . . .	34
d) Los organismos descentralizados . . . . .	36
16. La Autoridad Responsable . . . . .	37
a) Los organismos descentralizados como autoridades.40	
17. El Tercero Perjudicado . . . . .	40
18. El Ministerio Público Federal . . . . .	42

## CAPITULO II

### AMPARO POR INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA

1. Bases Constitucionales del Juicio de Amparo . . . .	46
2. Concepto de Invasión de Esferas de Competencia. . .	47
3. La División de Poderes y la Soberanía . . . . .	48
a) ¿Qué es la Soberanía? . . . . .	48
b) La división de poderes. . . . .	52
c) La división de poderes en México. . . . .	55
d) La división de poderes en las constituciones <u>es</u> tales . . . . .	56
4. El Estado Federal. . . . .	59
a) Elementos característicos del estado federal . .	61
5. El Estado Federal Mexicano . . . . .	62
6. Naturaleza Jurídica del Estado Federal. . . . .	68
I. Teoría sobre la naturaleza del estado federal. .	69
a) Teoría de la doble soberanía o cosoberanía . .	70
b) Teorías que niegan la realidad jurídica del esta do federal (asimilación a confederación) . . . .	70
c) Teoría que afirma como único estado al estado fe deral (asimilación a estado unitario). . . . .	71
d) Teoría que sostiene que la federación es el <u>úni</u> co estado soberano, pero que no niega a los <u>miem</u> bros el carácter de estado . . . . .	72
e) Teoría de las tres entidades estatales o del <u>ter</u> cer término . . . . .	72
f) La doctrina que concibe al estado federal como - una forma avanzada de descentralización. . . . .	73

## CAPITULO III

### EL PROCEDIMIENTO DE AMPARO POR INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA

1. Violaciones al Régimen Competencial consagrado en la constitución . . . . . 78
  - a) De alguno de los tres poderes federales con respecto a cualquiera de los otros dos poderes federales . . . . . 79
  - b) De alguno de los tres poderes locales con respecto a cualquiera de los otros dos poderes locales . . . . . 80
  - c) De los poderes de un estado respecto a los de otro estado . . . . . 81
  - d) De los poderes federales con respecto a los poderes locales y viceversa . . . . . 82
2. Competencia Constitucional y Jurisdicción . . . . . 82
  - a) Competencia constitucional y jurisdicción en el amparo . . . . . 84
3. Procedencia Constitucional en el Amparo Soberanía. 85
4. El Acto Reclamado, su esencia y su planteamiento - en la Invasión de Esferas de Competencia . . . . . 88
5. Acción para dilucidar la Invasión de Esferas . . . 90
  - a) ¿Qué es la acción ? . . . . . 91
  - b) La acción en el juicio de amparo. . . . . 92
  - c) El titular de la acción en el juicio de amparo por invasión de esferas de competencia . . . . . 93
6. Competencia en el Amparo por Invasión de Esferas de competencia. . . . . 96
7. Estudio de la fracción II del artículo 11, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación . 99
8. La Invasión de Esferas y el Distrito Federal . . .102
9. Garantía de Legalidad y la Invasión de Esferas . .107
10. Análisis de algunas resoluciones de la Suprema - Corte de Justicia de la Nación para conocer o no del Amparo por Invasión de Esferas de Competencia.110

## CAPITULO IV

### AMPARO CONTRA LEYES Y SU RELACION CON LA INVASION DE ESFERAS.

1. Procedencia Constitucional del Juicio de Amparo contra Leyes . . . . .	120
2. Leyes Autoaplicativas y Heteroaplicativas. . . . .	125
a) Leyes autoaplicativas . . . . .	126
b) Leyes heteroaplicativas . . . . .	129
3. Oportunidades para interponer el Juicio de Ampa ro contra Leyes . . . . .	131
4. Competencia en el Amparo contra leyes. . . . .	136
5. Las Leyes Inconstitucionales y la Invasión de <u>Es</u> feras . . . . .	138
6. Competencia del Pleno de la Suprema Corte de <u>Ju</u> sticia de la Nación para conocer en Segunda <u>Ins</u> tancia del Amparo por Invasión de Esferas de <u>Com</u> petencia . . . . .	141
 CONCLUSIONES. . . . .	 152
 BIBLIOGRAFIA . . . . .	 157

## I N T R O D U C C I O N

No deja de ser apasionante el entrar al estudio de un juicio innovador en su género, como lo es nuestro juicio de amparo. Cualquier criterio que se emita al respecto es objeto de la controversia. No puede emitirse un criterio único, ya que toda afirmación se presta a la polémica. En especial, para nosotros, el artículo 103 constitucional en sus fracciones II y III, que se refiere al amparo por invasión de esferas de competencia entre la federación y los estados o viceversa.

En efecto, el estudio del artículo 103 constitucional, tiene relación directa con el análisis de algunos de los problemas más importantes del juicio de amparo, como lo es el concepto de autoridad para los efectos del juicio de amparo; el del amparo contra leyes, el más trascendente de los diversos - aspectos del juicio constitucional; el de los actos reclamados en el juicio de amparo, tan complicados por los numerosos criterios que ha emitido nuestro más alto Tribunal; y por último, la invasión de esferas; que, se resiste a morir, no obstante - la más autorizada doctrina mexicana - la emitida por la Suprema Corte de Justicia - la supone muerta, no utilizado por los abogados, a los que creen acudiendo al juicio de amparo por violación al artículo 16 constitucional, que establece como derecho fundamental el de que el acto reclamado se dicte por autoridad competente. ¿Por qué promueven los abogados litigantes juicios de amparo por invasión de esferas? Es que no se han

enterado que las fracciones II y III del artículo 103 constitucional que implican falta de competencia, se traducen al cabo en violación de la garantía individual que consagra el artículo 16, consistente en que nadie puede ser molestado sino en virtud, entre otros requisitos, de mandamiento escrito de autoridad competente. ¿Para que invocar, pues, las fracciones II y III, si a fin de obtener el amparo y protección de la justicia federal basta fundarlo en la fracción I?. Además, dichas fracciones se prestan a la polémica de que si con fundamento en ellas los Estados o la federación pueden hacer de que se les respete su soberanía cuando ha sido invadida. Son, pues, estas últimas controversias las que constituyen el objeto principal del presente trabajo, esperando que al finalizar el mismo tengamos un panorama amplio para el juzgar la supresión o no de nuestro texto constitucional, todo ello en beneficio de nuestro juicio de amparo.

## C A P I T U L O I

### EL JUICIO DE AMPARO, GENERALIDADES.

SUMARIO

EL JUICIO DE AMPARO, GENERALIDADES. I. Breves antecedentes - del juicio de amparo; 2. Constitución de Apatzingán; 3. Constitución Federal de 1824; 4. Constitución Centralista de 1836; 5. Proyecto de Reforma de 1840; 6. Proyecto de Constitución - Yucateca de 1840; 7. Proyecto de la Minoría de 1842; 8. Bases Orgánicas de 1843; 9. Acta de Reformas de 1847; 10. Constitución Federal de 1857; 11. Constitución Federal de 1917; 12. El Concepto del juicio de Amparo; 13. El objeto del juicio de Amparo; 14. Las partes en el Juicio de Amparo; 15. El Quejoso o Agraviado, a) Los menores de edad, b) Las personas morales de derecho privado, c) Las personas morales de derecho público, d) Los organismos descentralizados; 16. La Autoridad Responsable, a) Los organismos descentralizados como autoridades; 17. El Tercero Perjudicado; 18. El Ministerio Público Federal.

### I. BREVES ANTECEDENTES DEL JUICIO DE AMPARO.

En el México independiente, es hasta la Constitución centralista de 1836 en donde encontramos el primer antecedente constitucional de nuestro juicio de amparo. En los documentos políticos constitucionales emitidos hasta antes de la promulgación de la Constitución mencionada, como lo fueron la Constitución de Apatzingán y la Constitución de 1824, no obstante de tener consignadas garantías individuales, no establecen medio alguno para hacerlas valer.

En realidad, el organizar política y jurídicamente a la nación mexicana, recién emancipada del yugo español por más de tres siglos se había enseñoreado sobre ella, no fue tarea fácil para nuestros primeros legisladores. El contexto político de ese tiempo y la inexperiencia legislativa, hace que nuestras primeras constituciones sean omisas en varios aspectos, y carezcan de una sistematización adecuada. Es importante hacer notar que para la elaboración de nuestros primeros textos constitucionales influyó notablemente la Declaración Francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, por cuanto - hace a la consagración de las garantías individuales, elevando las al rango constitucional, apartándose de esta manera del Derecho Natural. Al respecto el maestro Burgoa dice que " ... El México independiente no se conformó con la condición colonial, sino que quiso, siguiendo el modelo francés, plasmarlos en un cuerpo legal, al que se consideró como la ley suprema -- del país, inspirándose posteriormente - no copiando como muchos

Pretenden -en el sistema inglés y en el norteamericano, con el fin de dotarlos de un medio de preservación que definitivamente fue el juicio de amparo, gloria y prez de nuestro régimen constitucional, y que en muchos aspectos, si no es que en todos, superó a sus modelos extranjeros...,"<sup>1</sup>

El establecimiento del juicio de amparo no se da en un solo momento, sino que, se va forjando poco a poco en los diversos textos constitucionales emitidos en la guerra de independencia, así como en los emitidos con posterioridad a su consumación. De ahí que, en busca de la verdad histórica acerca del nacimiento y creación de nuestro juicio de amparo, a continuación analizaremos las Constituciones emitidas desde la de Apatzingán hasta nuestra actual Carta Magna.

## 2. CONSTITUCION DE APATZINGAN.

De este texto constitucional, no obstante de haber tenido una vida efímera y nula aplicación, no puede pasar inadvertido su estudio. Se formuló con el nombre de "Derecho Constitucional para la libertad de la América Mexicana", y fue expedido por el Congreso de Anáhuac el día 6 de noviembre de 1813. Se le conoce con el nombre de constitución de Apatzingán por ser en dicho lugar en donde se sancionó.

---

<sup>1</sup> El juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., Vigésimoquinta - edición. México, 1988. p. 105.

Contempla diversas garantías individuales en varios de sus artículos, así, en su artículo 24 establece que la íntegra -- conversación de los derechos de igualdad, seguridad, propiedad y libertad, era el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

La seguridad de los ciudadanos consistía en la garantía social establecida en el artículo 27, que menciona que no podía existir sin que la Ley fijara los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, - al artículo 28 establecía que era tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la Ley.

En el artículo 31 se consagraba la garantía de audiencia, pues nadie podía ser juzgado ni sentenciado, sino después de haber sido oído legalmente. También en otros artículos se consignan garantías individuales y que por razones prácticas obviaremos su estudio.

La Constitución de Apatzingán no nos proporciona medio alguno para salvaguardar las garantías individuales que establecía, haciendo de esta manera ineficaz el establecimiento de dichas garantías, concepción a la que se apega el maestro Burgoa, quien textualmente dice que "...no obstante que la Constitu-- ción de Apatzingán contiene los derechos del hombre declarados en algunos de sus preceptos integrantes de un capítulo destinado a su consagración, no brinda, por el contrario, al indivi-- duo, ningún medio jurídico de hacerlos respetar, evitando sus

posibles violaciones o reparando las mismas en caso de que ya hubiesen ocurrido."<sup>2</sup>

En contraposición a la anterior afirmación, el tratadista Oscar Vázquez del Mercado, dice que la Constitución de Apatzingán sí contenía preceptos que permiten reconocer las defensas de los derechos de los particulares, ya que las leyes a que se refiere el artículo 199 eran las que debían observarse en la administración de justicia y como la justicia necesariamente se imparte a los ciudadanos, es la razón por la que consideramos posible afirmar que éstos contaban con medios para hacer respetar sus derechos.<sup>3</sup>

Como hemos podido observar, la Constitución de Apatzingán ya nos proporciona un indicio de nuestro juicio de amparo.

### 3. CONSTITUCION FEDERAL DE 1824.

La Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, fue el primer instrumento que organizó política y jurídicamente el México independiente, precedida en su formulación por el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de principios de 1824. Dicha Constitución estuvo vigente hasta el año de 1835.

---

<sup>2</sup>El juicio de Amparo. op. cit. p. 106

<sup>3</sup>El control de la Constitucionalidad de la Ley. Editorial Porrúa, S. A., Primera Edición. México, 1978, p. 132.

La Constitución de 1824 tuvo no solamente el mérito de es  
tablecer el sistema de gobierno federal, sino también el haber  
se consolidado como la primera Constitución política mexicana  
que, aún sin la existencia de una unidad nacional, política,  
económica y socialmente, hizo posible la existencia de un go-  
bierno constitucional, que fue el del Presidente Guadalupe Vic-  
toria.

Es importante señalar que a dicha Constitución la prece  
dieron el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, mismos que  
omitimos su estudio por no proporcionarnos algo de interés pa-  
ra el objeto de nuestro análisis.

La Constitución Federal de 1824 no sistematizó el estable-  
cimiento de las garantías individuales, incluso no consignó to-  
das las garantías que se establecieron en la Constitución de  
Apatzingán, en razón de que los constituyentes atendieron más  
al aspecto político y a la organización del país, que a la pro  
tección del individuo respecto de las autoridades. Al respecto,  
el maestro Burgoa dice que "... siendo la principal preocupa-  
ción de los autores de la Constitución de 1824 organizar polí  
ticamente a México y establecer las bases del funcionamiento -  
de los órganos gubernamentales, fue natural que se colocaran -  
en plano secundario los derechos del hombre, comúnmente llama-  
dos garantías individuales... Si en cuanto a la declaración-  
de las garantías individuales es deficiente, por mayoría de ra  
zón debemos concluir que la Constitución de 1824 tampoco con-  
signa el medio jurídico de tutelarlas. Sin embargo, en la últi

ma parte del inciso sexto de la fracción V del artículo 137, - se descubre una facultad con la que se invistió a la Corte Su prema de Justicia, consistente en -conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por -- ley-, atribución que, podría suponerse, pudiera implicar un -- verdadero control de la constitucionalidad y de legalidad, se gún el caso...,"<sup>4</sup>

No obstante el establecimiento de dicho control constitu- cional, las garantías individuales siguieron careciendo del me- dio eficaz para su protección, en virtud de que nunca se expi- dió la Ley reglamentaria respectiva.

En conclusión, la Constitución de 1824 no establece medio alguno para hacer respetar las garantías individuales que en - ella se encuentran consignadas, por lo que, no encontramos en la misma, un antecedente directo de nuestro juicio de amparo.

#### 4. CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836.

Como resultado de los cambios políticos de esa época, sur- ge la Constitución centralista de 1836. La oposición entre los partidos liberal y conservador desembocó en que uno de ellos, el conservador, lograra imponer su criterio para modificar la Constitución de 1824, cambiando el sistema federal que ésta ha- bía establecido, por el sistema centralista.

---

<sup>4</sup> Op. cit. pp. 108 y 109.

Es en esta Constitución en donde encontramos el primer antecedente de nuestro actual juicio de amparo. En efecto, la idea de establecer un medio para mantener a las autoridades dentro de un marco legal previamente establecido en la Constitución, quedó plasmado en la segunda de las Siete Leyes Constitucionales del cuerpo normativo promulgado en ese año. En ella se organiza un "Supremo Poder Conservador" depositado en cinco individuos, entre cuyas atribuciones se encuentran las siguientes:

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

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

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

IV.- Si la declaración fuese afirmativa, se mandarán los datos al Tribunal respectivo para que, sin necesidad de otro

requisito, proceda a la formación de causa y al fallo que hubiera lugar.

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

Este poder sólo podía obrar, en la mayor parte de sus atribuciones, excitado por algún otro; sus integrantes en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones, de ahí el nombre de "Supremo Poder Conservador", y solo eran responsables de sus actos ante Dios y ante la opinión pública. Facultades que lo convierten en un medio de control político de la Constitución y aunque su naturaleza jurídica dista de la del juicio de amparo, por el objeto genérico de ambos, que es el de mantener a las autoridades sujetas a un marco legal previamente establecido, constituye un antecedente del juicio de amparo. Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez, dice que "La Constitución de las Siete Leyes de 36 tuvo el mérito de poner en relieve la importancia del control de la constitucionalidad y de este modo sirvió de estímulo para que otros corrigieran y mejoraran el sistema que proponía. Frente al órgano político cuyo fracaso parecía evidente, se pensó en el órgano judicial para servir de titular de la defensa constitucional".<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., Decimovena Edición. México, 1983. p. 489.

En la primera de las Siete Leyes Constitucionales, en el artículo segundo, se consignaron los derechos del mexicano y que se referían a lo siguiente: la seguridad personal del gobernado, estableciendo que no podía ser preso sino por mandamiento de Juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido sino por disposición de las autoridades a quien correspondía según la ley, tampoco podría ser detenido por más de tres días, sin ser entregado a la autoridad judicial, quien, en su caso, tenía que proveer el auto motivado de prisión dentro de diez días. También se establecieron las garantías individuales de legalidad, de propiedad y de libertad de expresión.

Es en la presente Constitución en donde encontramos el primer antecedente de nuestro juicio de amparo, estableciéndose se el medio de control constitucional ya mencionado.

#### 5.- PROYECTO DE REFORMA DE 1840.

En noviembre de 1839, el Supremo Poder Conservador declaró que estimaba conveniente la reforma, y en ella debería considerarse en forma especial lo relativo a la administración de justicia. Se integró una comisión para la preparación de las reformas, destacando el voto particular del diputado José Fernando Ramírez, quien propuso el control de la constitucionalidad de las leyes por medio de la Suprema Corte de Justicia, en la que, junto con otros tribunales se depositaba el Poder Judicial; decía de la Suprema Corte de Justicia y el --

control de las leyes: "Yo, como he dicho antes, no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador, ninguna otra medida podía, en mi concepto reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribución por la -- que, cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales reclamaran alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la corte de Justicia. "Asimismo, se declaraba partidario de la división de poderes, y para su conservación proponía una serie de medidas tendientes a hacer más efectivos, dentro de la realidad, los principios postulados de la teoría de Montesquieu. Por cuanto a la competencia de la Suprema Corte, propuso un artículo en donde se mencionaban sus facultades, entre ellas: 1º Iniciar leyes y decretos pertenecientes a su ramo; 2º Ser oído en las iniciativas que hagan los otros Poderes o las Juntas Departamentales sobre administración de justicia; 3º Nombrar los magistrados de los tribunales de los Departamentos a propuesta en terna de los gobernadores y Juntas Departamentales, a las que remitirán lista de todos los pretendientes y postulados los tribunales respectivos.

Como podemos observar, no obstante de que el diputado José Fernando Ramírez, se declaraba partidarios de la división de poderes, en la primera de las facultades que proponía para la Suprema Corte, hay una notable invasión a las funciones -- del Poder Legislativo, entrando así, en contradicción consigo

mismo.

" Es en don José Fernando Ramírez en quien podemos advertir la influencia del sistema de control constitucional imperante en la Constitución americana, al apuntar en su "voto" la conveniencia de que en México existiera un medio de mantener el régimen de la constitucionalidad de las leyes o actos de las autoridades, asignando el derecho de pedir tal de claración a cierto número de diputados, senadores o juntas departamentales contra alguna ley o acto del Ejecutivo, petición que el propio Ramírez llamaba "reclamo", cuya tramitación adoptaba un carácter contencioso. Si tal idea se hubiera llevado a la práctica, encontraríamos en el régimen legal que la hubiese contenido un antecedente del juicio de amparo: más desgraciadamente la implantación por Ramírez en su célebre "voto" no pasó de ser un mero deseo, que, no obstante, demuestra ya la tendencia, cada vez más marcada, de establecer un medio de control de la constitucionalidad."<sup>6</sup>

Es incuestionable que dicho pensamiento influyó notablemente para el surgimiento del control de la constitucionalidad por medio del Poder Judicial.

#### 6. PROYECTO DE CONSTITUCION YUCATECA DE 1840.

Como consecuencia del centralismo implantado por la Constitución del 36, surge la inconformidad en Yucatán, tendiendo a convertirse en un Estado Soberano.

A fines del año de 1840 se sometió a la consideración -- del Congreso de Yucatán el proyecto de Constitución del mismo Estado, formulado principalmente por Don Manuel Crescencio Rejón, insigne jurista yucateco a quien se le debe el mérito de haber intuido la creación de un medio jurídico eficaz para la

---

<sup>6</sup>Burgoa, Ignacio. El juicio de Amparo. op. cit., p. 114.

conservación del régimen constitucional, y por él denominado como "amparo", atribuyéndole su ejercicio al Poder Judicial y haciéndose efectivo a todo acto anticonstitucional. Al respecto, el maestro Burgoa, afirma que "los lineamientos generales esenciales del juicio de amparo establecidos por las Constituciones de 57 y de 17 se encuentran en la obra de Rejón, con la circunstancia ventajosa, como ya dijimos, de que lo hacía precedente contra cualquier violación a cualquier precepto constitucional, que se tradujera en un agravio personal...."<sup>7</sup>

El sistema propuesto por Rejón operaba sobre dos de los principios que caracterizan a nuestro actual juicio de amparo, y que son el de instancia de parte agraviada y el de la relatividad de las sentencias. Además, el control de la constitucionalidad se llevaba a efecto por el Poder Judicial.

Como vemos, la obra del insigne jurista yucateco ha quedado para la posteridad, enaltecendo el derecho mexicano y haciendo de él un derecho innovador; creador de un medio jurídico eficaz para mantener la constitucionalidad de las leyes y los actos de las autoridades, encomendando dicha función al Poder Judicial.

#### 7. PROYECTO DE LA MINORIA DE 1842.

En el año de 1842, como producto del Plan de Tacubaya, proclamado por Santa Anna el 28 de septiembre de 1841, emanó

---

7

Op. cit., pp. 115 y 116

un Congreso Constituyente, el cual conoció en tres proyectos de Constitución, de los cuales el más importante es el fórmulado por la minoría de la comisión, en la cual figuraban Mariano Otero, Espinoza de los Monteros y Muñoz Ledo, siendo el primer nombrado el principal autor del proyecto. En el proyecto de 42 se proponía un sistema mixto de control constitucional, pues, por una parte se establecía el control judicial, ya que se daba competencia a la Suprema Corte para conocer de los "reclamos" intentados por los particulares contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo de los Estados, violatorias de las garantías individuales, y por la otra daba competencia a las legislaturas de los Estados, para hacer la declaración de inconstitucionalidad de las leyes del Congreso General, a petición del Presidente de acuerdo con su Consejo; de dieciocho Diputados; seis Senadores o tres Legislaturas. La cuestión de inconstitucionalidad se sometía en este caso a la decisión de las legislaturas y el resultado de la votación se daba a conocer por la Suprema Corte.

Como puede verse, el sistema híbrido de Otero, es manifiestamente inferior al de Rejón, pues, en forma limitada consagraba el control judicial referido a las garantías individuales, no alcanzando a proteger al gobernado contra las violaciones cometidas por las autoridades judiciales y por las autoridades federales de toda índole, además de engendrar las desventajas que un régimen de control político ocasiona. Sin embargo, a Otero, se le atribuye el gran mérito de la fórmula jurídica que encierra los efectos de la sentencia recaída en un juicio de -

amparo, y que implica al mismo tiempo la característica de un régimen de control jurisdiccional.

#### 8. BASES ORGANICAS DE 1843.

A finales del año de 1842, por decreto de 19 de diciembre de ese año, expedido por Don Antonio López de Santa Anna, se declaró disuelto el Congreso Extraordinario Constituyente, nombrándose en su sustitución a una Junta de Notables. Dicha junta elaboró un proyecto de constitución, mismo que fue sancionado por Santa Anna, el 12 de junio del año siguiente y que se le conoce con el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Las bases orgánicas de 43 estuvieron vigentes hasta el año de 1846. "En estas bases se suprimió el desorbitado 'Poder Conservador' que estableció la Constitución de 1836, sin que se colocara al Poder Judicial en el rango de órgano tutelar del régimen constitucional, ya que propiamente sus funciones se reducen a revisar las sentencias que en los asuntos del orden civil y criminal pronunciaban los jueces inferiores."<sup>8</sup> También se establecieron una serie de garantías individuales que daban al ciudadano la libertad personal, de imprenta, de expresión, de seguridad jurídica, de propiedad etc. pero, por la ineficacia del sistema era imposible su protección.

---

<sup>8</sup> Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. op. cit., p. 121.

#### 9. ACTA DE REFORMAS DE 1847.

El Gobierno centralista establecido en la Constitución de 1824 fue desconocido en el Plan de la Ciudadela de 4 de agosto de 1846, el cual propugnaba por el establecimiento del sistema federal y la formación de un nuevo congreso constituyente, mismo que quedó instalado el 6 de diciembre de 1846. El Congreso formado promulgó el 18 de mayo de 1847 el Acta de Reformas que vino a restaurar la vigencia de la Constitución Federal de 1824, la cual debería de regir en forma lisa y llana hasta en tanto se reformara conforme a los lineamientos que ella misma instituíra para su revisión. "Esta proposición, basa en que por la invasión norteamericana podría quedar la República inconstituida, fue acogida con modificaciones, es decir que se declarara la constitución vigente mientras no se publicasen todas las reformas que determinase hacer el Congreso en funciones de --- Constituyente. Al mismo tiempo de dictaminarse la proposición, se presentó el voto particular de Mariano Otero, en el que proponía que además de la Constitución se atendiera el Acta que llamó de Reformas. El voto fue aceptado y discutido, de manera que el Acta de Reformas fue jurada el 21 y publicada el 22 de mayo de 1847."<sup>9</sup>

En el artículo 25 del Acta de Reformas se cristaliza la -  
aportación de don Mariano Otero, estipulando que los Tribuna--

---

<sup>9</sup>Vázquez del Mercado, Oscar. El Control de la Constitucionalidad de la ley. op. cit., p. 146.

les de la Federación debían amparar a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que la Constitución y las leyes constitucionales les concedían, así como contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos Tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare. Conociéndose ésto último como el principio de la relatividad de las sentencias de amparo.

El control de la constitucionalidad se encomendaba al Poder Judicial, referido sólo a las garantías individuales, las cuales, conforme al artículo 5º una ley debería fijar.

En los artículos 22 y 23 se encuentra consignado el control constitucional por infracción de la competencia reservada a los Estados y a la Federación, señalando el primer artículo mencionado que toda ley de los Estados que ataque a la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso pero esta declaración sólo podía ser iniciada en la Cámara de Senadores. El otro precepto decía que si dentro de un mes de publicada una 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. En el artículo 24 establecía que en los casos antes mencionados, el Congreso General y las Legislaturas, a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidéz se trata, es o no anticonstitucional, y en toda declaración afirmativa, se insertarán a la letra la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.

"Al proteger los derechos de la persona contra actos violatorios, no sólo de la Constitución, sino también de las leyes constitucionales, el sistema de Otero, como el de Rejón, establecía las bases del control de la legalidad, que en nuestros días, bajo un sistema teóricamente distinto, ha asumido el juicio de amparo, como función realmente diversa a la del control de la constitucionalidad."<sup>10</sup>

Como puede verse, del Acta de Reformas se desprenden dos sistemas de control; uno político por cuanto a la constitucionalidad de las leyes, y un control judicial por cuanto hace a las garantías individuales.

Es importante señalar que en el nacimiento de nuestra institución de amparo, tan importante es la aportación de don Manuel Crescencio Rejón, como la de don Mariano Otero, careciendo de importancia la controversia que surge al pretender adjudicar a uno de los dos insígnis jurisconsultos la creación del -

---

<sup>10</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit., p. 495

juicio de amparo, pues el negarle méritos a cualquiera de ellos es provocar una gran injusticia.

#### 10. CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.

Al triunfo de la revolución de Ayutla, iniciada en marzo de 1854, para derrocar a Santa Anna, quien había suspendido los mandatos constitucionales, en febrero de 1856 se convocó a un Congreso Constituyente, mismo que daría vida a la Carta Magna de 1857, en la cual se consigna ya, en definitiva, la institución de amparo.

Del congreso se integró una comisión que estuvo formada por: Ponciano Arriaga -que actuó como presidente-, Mariano Yáñez, Isidro Olvera, José M. Romero Díaz, Joaquín Cardoso, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, José M. Mata, José M. Cortés Esparza, José M. del Castillo, y Melchor Ocampo.

En esta Constitución sin duda alguna, el juicio de amparo logra adquirir su fisonomía propia, consolidándose como una institución eficaz para el control constitucional y de las garantías individuales. Desaparece el sistema de control político para dar en definitiva el control judicial, sea en tratándose de garantías individuales, como en casos de competencia federal en la local y de ésta en aquélla, siendo la Suprema Corte de Justicia la que conocía de dicho juicio.

En los artículos 20 al 24 se consignaron las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, señalándose de manera sucinta las mismas.

En el artículo 101 quedó establecida la competencia de los tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas por leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales, así como por leyes o actos de la autoridad Federal que vulneraban o restringían la soberanía de los Estados o viceversa.

En el artículo 102 se establece que el juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada y conforme a los procedimientos y formas que señale la ley reglamentaria. La sentencia debería ocuparse de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

Es de suma importancia subrayar la supresión que se hizo en la Constitución de 57 para que "un jurado compuesto de veinticinco del distrito en que se promueve el juicio de amparo conociera del mismo", y que originalmente aparecía en el proyecto aprobado. Supresión que se le atribuye a Don León Guzmán, quien formó parte de la comisión de estilo, y a quien se le considera como el salvador de nuestro juicio de amparo, pues, el evitar que un grupo de personas conocieran de un juicio altamente técnico -como lo es el amparo- sin que tuviera los suficientes conocimientos que en la especie se requiera, vino a la postre a consagrar nuestra institución del juicio de amparo.

## 11. CONSTITUCION FEDERAL DE 1917.

Una vez concluida la Revolución de 1910, se determinó con vocar a un Congreso, lo cual fue hecho el 14 de septiembre de 1916, de tal forma que el Congreso Constituyente, asentado en la Ciudad de Querétaro, Querétaro, dió surgimiento a nuestra - actual Carta Magna el 31 de enero de 1917, misma que fue promulgada el 5 de febrero de ese mismo año.

En esta Constitución aparecen mejor sistematizadas las ga rantías individuales, además es la primera en su género en con signar las llamadas "garantías sociales", o sea, los derechos otorgados a determinadas clases sociales económicamente débiles.

Por cuanto hace a la constitucionalidad de la ley, conser vó sin modificación alguna, los términos del artículo 101 de la Constitución de 57 que en la actual toma el número 103, y el cual establece que los Tribunales de la Federación resolue rán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la - autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía de los Estados o viceversa.

En el artículo 107 se reprodujeron los conceptos del arti culo 102 de la Constitución de 57, precisando las bases para - la tramitación del juicio de amparo.

Como puede verse, es en la Constitución de 57 en donde -- nuestra institución del juicio de amparo, toma los perfiles -- con los cuales actualmente lo conocemos y, como es natural, la práctica y la experiencia ha hecho que el mismo se vaya perfe

cionando.

## 12. EL CONCEPTO DEL JUICIO DE AMPARO.

El definir el concepto del juicio de amparo no ha sido ta  
rea fácil para los doctos de la materia, pues, intimamente li  
gado a su definición, se encuentra la determinación de su natu  
raleza jurídica, y mientras no haya uniformidad de criterios -  
por cuanto hace el considerar al amparo como un juicio o como  
un recurso stricto sensu, no podremos contar con una definición  
única.

A continuación, con el objeto de proporcionar al lector -  
un amplio panorama por cuanto hace al concepto del amparo, ci  
taremos algunas definiciones:

a).- Para el maestro Ignacio Burgoa, el amparo es "una --  
institución procesal que tiene por objeto proteger al goberna  
do contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en de  
trimento de sus derechos viole la Constitución."<sup>11</sup>

b).- Para el maestro Carlos Arellano García, el amparo es  
"la institución jurídica por la que una persona física o moral,  
denominada "quejoso", ejercita el derecho de acción, ante un -  
órgano jurisdiccional, federal o local, para reclamar de un ór  
gano del Estado, federal, local, o municipal, denominado "auto  
ridad responsable", un acto o una ley, que el citado quejoso -

---

<sup>11</sup>  
Opus. cit., p. 176.

estima, vulnera las garantías individuales o el régimen de distribución competencial entre Federación y Estados, para que se les restituya o mantenga en el goce de sus presuntos derechos, después de agotar los medios de impugnación ordinarios." <sup>12</sup>

c).- Don Ignacio Vallarta, concibió al amparo como "el -- proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y -- atacados por una autoridad de cualquiera categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una -- autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente."<sup>13</sup>

d).- Para Don Silvestre Moreno Cora, el amparo es "Una -- institución de carácter político, que tiene por objeto proteger, bajo las formas tutelares de un procedimiento judicial, -- las garantías que la Constitución otorga, o mantener y conservar el equilibrio entre los diversos Poderes que gobiernan la Nación, en cuanto por causa de las invasiones de éstos, se -- vean ofendidos o agraviados los derechos de los individuos."<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Práctica Forense del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A. Segunda Edición. México, 1983. p. 1.

<sup>13</sup> Citado por el maestro Burgoa. El juicio de Amparo, opus.cit., p. 178.

<sup>14</sup> Idem.

e).- Para el jurisconsulto Héctor Fix Zamudio, el amparo es "Un procedimiento armónico, ordenado a la composición de los conflictos suscitados entre autoridades y las personas individuales o colectivas por violación, desconocimiento e incertidumbre de las normas fundamentales."<sup>15</sup>

f).- Por su parte, el maestro Juventino V. Castro, dice - que el amparo "es un proceso concentrado de anulación -de naturaliza constitucional- promovido 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 violatorios de dichas garantías; contra la inexacta y difinitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal, ya estatales, que agravien 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 se respete la garantía violada, cumpliendo con los que ella exige, - si es de carácter negativo -."<sup>16</sup>

g).- El jurisconsulto Luis Bazdresch, sostiene que el juicio de amparo "es el medio específico y concreto de evitar o

---

<sup>15</sup>Ibidem p. 179.

<sup>16</sup>Citado por el maestro Burgoa op. cit., p. 180.

corregir los abusos o las equivocaciones del poder público que afecten los derechos del hombre."<sup>17</sup>

Por nuestra parte, consideramos que el juicio de amparo es la institución procesal que tiene por objeto inmediato la preservación de las garantías constitucionales de las personas, y en forma mediata el someter a las autoridades federales o estatales al orden constitucional.

Decimos "personas" por encontrarse comprendidas en dicho término a las personas físicas y morales, ya sean estas últimas de derecho público o de derecho privado. Decimos en forma mediata, porque mientras no exista un particular quejoso que reclama violación a sus garantías constitucionales, la actuación inconstitucional de la autoridad en cuestión subsistirá.

### 13. EL OBJETO DEL JUICIO DE AMPARO.

La protección del individuo de los abusos de cualquier órgano del poder, sea federal o local, ha sido sin duda alguna, uno de los motivos que hizo que el legislador creara el juicio de amparo, y el otro motivo es el de sujetar a las autoridades a someter su actuación a los lineamientos establecidos en la Constitución. El control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, son dos objetivos lógicos y jurídicamente inseparables.

---

<sup>17</sup>El Juicio de Amparo, Curso General. Editorial Trillas. Cuarta Edición. México, 1986. p. 12.

El juriscunsulto Luis Bazdresch, dice que el juicio de amparo "tiene por objeto específico hacer real, eficaz y práctica, la autolimitación del ejercicio de la autoridad por los órganos gubernativos, la cual jurídica y lógicamente resulta de la decisión de la soberanía, que en los primeros artículos de la Constitución garantiza los derechos del hombre, pues dicho juicio tiende a lograr que esos preceptos de la Constitución predominen en la actuación de todas las autoridades sin distinción de rango, inclusive las más elevadas. Tan sólo la Suprema Corte de Justicia, por circunstancias ineludibles, queda fuera de su acción."<sup>18</sup>

Para el maestro Burgoa, el objeto principal del juicio de amparo lo constituye la defensa de la Constitución, pues, al respecto dice: "Hemos sostenido en otra ocasión que la Constitución es el objeto primordial y director de tutela del juicio de amparo (en función del agravio que por un acto de autoridad sufre el gobernado), circunstancia que le atribuye su carácter de medio de control constitucional. Pero, además, la Ley Fundamental es la fuente del amparo, o sea, el ordenamiento que lo establece o en donde se origina. Por tanto, el juicio de amparo es una institución constitucional."<sup>19</sup>

En contraposición al anterior criterio, el maestro Miguel de la Madrid Hurtado, dice "... como manifiesta Tena Ramírez,

---

<sup>18</sup> El juicio de Amparo, Curso General. op. cit., p. 17.

<sup>19</sup> Op. cit., p. 185.

cuya opinión compartimos, estas ideas informan de acentuado individualismo la institución del amparo, en tal grado que si lo estudiamos sin prejuicio, habremos de convenir que no se trata en realidad de un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino de una defensa primordial del individuo frente al Estado, que se revuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución."<sup>20</sup>

Una vez expuestas tan autorizadas consideraciones, es inegable que el juicio de amparo otorga a los gobernados un medio de protección contra los abusos de las autoridades, sean federales o locales, asimismo, procura salvaguardar el régimen competencial consagrado en la Constitución Federal.

Siguiendo nuestra exposición, consideramos conveniente  citar el siguiente criterio jurisprudencial:

"Amparo, finalidad y naturaleza".  
El juicio de amparo es el instrumento procesal creado por nuestra Constitución Federal para que los gobernados puedan hacer proteger sus garantías constitucionales que al respecto cometan las autoridades. Y ese instrumento no sólo debe ser académico de satisfacción, sino también en la vida real y concreta debe otorgar a los ciudadanos una protección fácil y accesible para sus derechos más fundamentales, independientemente del nivel de educación de esos ciudadanos, e independientemente de que tengan o no, abundantes recursos económicos, así como del nivel de su asesoría legal. Esto es importante, porque la protec

---

<sup>20</sup>Elementos de Derecho Constitucional. Instituto de Capacitación Política. Primera edición. México, 1982. p. 479.

ción que el Poder Judicial Federal hace de las garantías constitucionales de los gobernados, debe funcionar como un amortiguador entre el Poder del Estado y los intereses legales de los individuos, y en medida en que ese amortiguador funcione, una vez de sentirse un poder opresivo, se respirará un clima de derecho. Luego los jueces de amparo no deben hacer de la técnica de ese juicio un monstruo del cual se pueda hablar académicamente, pero que resulte muy limitado en la práctica para la protección real y concreta de los derechos constitucionales real y concretamente conculcados. De donde se desprende que las normas que regulan el procedimiento judicial, deban interpretarse con espíritu generoso, que facilite el acceso del amparo al pueblo gobernado. En un régimen de derecho, lo importante no es desechar las demandas de amparo que no están perfectamente estructuradas, sino obtener la composición de los conflictos que surgen entre gobernados y gobernantes, y resolver judicialmente sobre el fondo de las pretensiones de estos."<sup>21</sup>

El anterior criterio, sin duda alguna refleja la magnificencia de nuestra institución. Es loable la intención de los Tribunales de amparo para reducir el tecnicismo que dicho juicio implica, pretendiendo con ello la utilización de los gobernados cada vez que se conculquen sus garantías constitucionales.

#### 14. LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO.

Desde un punto de vista jurídico el concepto de parte se refiere a los sujetos de derecho, es decir, a los que son sus

---

<sup>21</sup> Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su Presidente, al terminar el año de 1977, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, tesis 2, pp. 21-22.

ceptibles de adquirir derechos y obligaciones. "Las partes en un procedimiento judicial son las personas que materialmente - intervienen en el mismo, por razón de su interés en el asunto controvertido. Tienen derecho a intervenir en una contienda judicial las personas a quienes pueda afectar la resolución que llegue a dictar el tribunal del conocimiento, y por tanto esas personas deben tener oportunidad de hacer valer sus derechos y aportar sus pruebas."<sup>22</sup>

Todo proceso civil, penal o de cualquier otro orden, supone tres sujetos fundamentales; dos que contienden y uno que decide la controversia, esto de ninguna manera entraña que tales tres sujetos sean los únicos, sino que también pueden intervenir otros sujetos ajenos a la relación sustancial, pero no a la relación procesal formal. p. ej., los testigos, los peritos, que intervienen en un juicio en virtud de la relación jurídica procesal creada. Al respecto, el maestro Burgoa dice que "al intentarse una acción, y una vez que el órgano jurisdiccional respectivo ha dictado un acuerdo admitiéndola y emplazando al sujeto pasivo de la misma a contestarla para que se defienda, o se allane a ella, surge automáticamente una relación jurídica co-procesal, autónoma e independiente de la situación jurídica sustantiva, existente entre el actor y el demandado y que, por el juego de diversas causas, da origen al juicio."<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Luis Brazdresh, El Juicio de Amparo. p. cit. p. 51.

<sup>23</sup> Op. cit. p. 327.

En el juicio de amparo las partes se encuentran establecidas en el artículo 5º de la Ley reglamentaria.

En efecto, el artículo 5º de la Ley de Amparo establece - que son partes en el juicio de amparo: fracción I.- El agraviado o agraviados; fracción II.- La autoridad o autoridades responsables; fracción 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 estos afecten dicha reparación. 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, independientemente de las obligaciones que la misma precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

En el juicio de amparo pueden intervenir como parte, per

sonas que propiamente no son ni actores ni demandados, sino -- que, son sujetos que pretenden hacer valer un derecho distinto a aquéllos. El maestro Burgon, no proporciona el siguiente -- concepto de parte, y dice que es "toda persona a quien la ley da facultad para deducir una acción, oponer una defensa en general o interponer cualquier recurso, o a cuyo favor o contra quien va a operarse la actuación concreta de la Ley, se reputa 'parte', sea en un juicio principal o bien en un incidente."<sup>24</sup>

#### 15. EL QUEJOSO O AGRAVIADO.

El agraviado o quejoso es la persona física o moral de derecho privado e incluso de derecho público que ha sufrido un -- menoscabo de sus garantías individuales por alguna autoridad -- federal o estatal. El menoscabo o perjuicio puede referirse a la persona física del quejoso, a sus intereses familiares o a sus intereses patrimoniales e incluso a derechos intangibles.

El juicio de amparo sólo puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama, es decir, -- que forzosamente se necesita la existencia de un agravio personal y directo en las garantías por sí, por su representante, -- por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una -- causa criminal, o por medio de algún pariente o persona extraña en los casos que lo permita la ley; y sólo podrá seguirse -- por el agraviado, por su representante legal o por su defensor. (Art. 4º Ley de Amparo).

---

<sup>24</sup>Opus. cit. p. 329.

a).- LOS MENORES DE EDAD.

El agraviado no necesariamente necesita ser mayor de edad para la promoción del juicio de garantías, ya que dicho perjuicio lo puedan sufrir cualquier gobernado, y no por que dicho gobernado carezca de la facultad de ejercicio le va a estar vedado el juicio de garantías. En el caso de los menores de edad, éstos podrán pedir amparo sin la intervención de su legítimo-representante cuando éste se halle ausente o impedido; pero en tal caso, el juez, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio. Si el menor hubiera cumplido ya catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda (art. 6º Ley de Amparo).

b).- LAS PERSONAS MORALES DE DERECHO PRIVADO.

Por ser las personas morales de derecho privado una ficción de la ley, no cualquiera de sus integrantes, en su nombre va a promover el juicio de garantías, ni tampoco en especial van a litigar con un representante común, sino que, desde la creación de dicha persona moral, en sus estatutos establecen los órganos que la conforman, así como también quienes tienen la representación de la misma y cualquier acto frente a terceros el facultado para conocer de ellos, será su legítimo o legítimos representantes. Para el juicio de amparo las personas morales de derecho privado podrán acudir al juicio de garantías por medio de sus legítimos representantes (Art. 8º Ley de Amparo).

c).- LAS PERSONAS MORALES DE DERECHO PUBLICO.

Nuestra Ley de Amparo al referirse a las personas morales de derecho público, las denomina como personas morales "oficiales".

"Pues bien, ni la Ley de Amparo ni la Constitución establece quiénes son personas morales oficiales o de derecho público. Menester es, entonces recurrir al Código Civil para el Distrito Federal, ordenamiento que, en asuntos del orden federal, se aplica en toda la República, según lo dispone su artículo 2º. Este cuerpo de leyes en su artículo 25, establece que son personas morales oficiales (este último carácter lo agregamos nosológicamente, en atención a la naturaleza misma de las personas morales que enseguida indicamos): la Nación, los Estados, los Municipios y demás corporaciones de carácter público-reconocidas por la ley. De conformidad con el artículo 9º de la Ley de Amparo, en relación con el precepto del Código Civil a que nos referimos, pueden pedir amparo, esto es, ostentarse como quejosos, la Nación (cuya idea respectiva está empleada en el Código Civil como sinónimo de "Federación"), los Estados, los Municipios y cualquiera corporación de carácter público -- considerada como tal, con la condición de que los actos reclamados afecten sus intereses patrimoniales."<sup>25</sup>

Ahora bien, la condición para que las personas morales -- oficiales acudan al juicio de amparo es que se vean afectadas

---

25

Ignacio Burgoa. "El Juicio de Amparo".opus. cit. p. 333.

en sus intereses patrimoniales, mismos que están integrados - por el conjunto de bienes de los cuales se tiene el dominio. Pues, cuando esos bienes se afectan por algún acto de autoridad conculcatorio de garantías constitucionales, su titular - puede acudir al amparo para que se le respeten sus derechos.

Si el juicio de amparo tiene por objeto el proteger al - gobernado frente a los abusos de la autoridad, entonces ¿cómo nos explicamos que una autoridad acuda en demanda de amparo - contra actos de otra autoridad? para tal cosa y tratando de - encuadrarlo dentro de la ley, la doctrina y la jurisprudencia nos hablan de una doble personalidad jurídica del Estado.

Al respecto, el maestro Burgoa, dice "...La doble personalidad del Estado, es decir, considerado como sujeto de derecho privado y como entidad de imperio, ha sido preconizada -- por la Suprema Corte, la cual especifica cuándo aquél obra como persona moral susceptible de entablar relaciones civiles - con los particulares, y cuando actúa como persona moral de derecho público. En el primer caso, afirma la Corte el Estado - entra en relaciones con los particulares sin imponer su voluntad, sino buscando el concurso de las voluntades de éstos - - (iure gestionis), de cuya circunstancia nacen diferentes actos jurídicos que son de naturaleza civil y que, según sostiene - dicho Tribunal, prevé la propia Constitución en diversos preceptos, tales como el artículo 27 en que se establece la posibilidad de que la Nación transmita el dominio por enajenación a los particulares respecto de las tierras y aguas, enajena-

ción que es un acto esencialmente de derecho civil. Por el contrario, cuando el Estado, dice la Suprema Corte, no busca el concurso de las voluntades de los particulares o gobernados para entablar una relación con éstos, sino que impone sus decisiones unilaterales aún contra el consentimiento o la -acquiescencia de los sujetos privados, dicha entidad actúa como autoridad en el ejercicio de la potestad pública, no restándo le al afectado por dichas decisiones más defensa que acudir a los propios órganos estatales o a sus superiores jerárquicos, - o incluso al mismo Poder Judicial, para contrarrestar las consecuencias de la actuación imperativa unilateral."<sup>26</sup>

Nuestra Ley de Amparo, en su artículo 9º nos dice que las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquéllas. Una vez instaurada la controversia constitucional, el Estado desprovisto de su imperio, se encuentra en una igualdad procesal con el tercero perjudicado, y se está a lo que se disponga en el juicio de garantías - respectivo, no pudiendo sustraerse al cumplimiento de la sen-tencia cuando le sea adversa.

d).- LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

La actividad estatal se desenvuelve a través de varios órganos y los cuales, en muchas ocasiones, realizan actividades-

---

<sup>26</sup>Opus. cit. p. 335.

que desde un punto de vista estricto, no corresponden al Derecho público en forma exclusiva, sino que, compiten con los particulares en diferentes ramas socio-económicas del país.

El pretender hacer un estudio exhaustivo de la índole jurídica de los organismos descentralizados, no es dable por la extensión del mismo, pero, para nuestro objeto de estudio - si guiendo al jurista Luis Bazdresch - diremos que: "Los organismos descentralizados, para los efectos del juicio de amparo, - deben ser considerados como personas morales de derecho privado, puesto que no tienen funciones públicas y generalmente están constituidos formalmente como sociedades de derechos civil o mercantil; por tanto, también promover amparo para defender sus intereses patrimoniales, y deben ser representados por --- quien o quienes según su ley constitutiva o sus estatutos ten ga facultades expresas para comparecer en juicio a su nom bre."<sup>27</sup>

#### 16. LA AUTORIDAD RESPOEABLE.

Dentro del juicio de amparo es de vital importancia el pre cisar la autoridad o autoridades responsables, pues, la impre cisión de las mismas ocasionaría que las presuntas responsables negaran el acto o actos reclamados, originando con ello la no demostración de los actos reclamados, en consecuencia, la impro cedencia del juicio de garantías.

---

<sup>27</sup> El juicio de Amparo, Curso General. opus. cit. p. 53.

Para determinar quienes son autoridades, la Suprema Corte de justicia ha emitido la siguiente jurisprudencia:

"Autoridades. Quienes lo son. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprenden a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen."<sup>28</sup>

Como se observa en la anterior jurisprudencia, se hace - alusión a personas que en un momento dado, sin que hayan obtenido de manera legal un cargo público, estén ejerciendo de facto dicha función, más no por esa ilegalidad el gobernado deja de estar protegido por la ley, al contrario, nuestro máximo -- Tribunal, previendo tal circunstancia pone a su alcance el juicio de amparo, en el que, no se va a dilucidar la competencia de origen de la autoridad responsable, sino que se van a ventilar los actos de ésta que el quejoso estime violan sus garantías individuales.

Una vez expuesto el concepto de autoridad, trataremos de explicar que se entiende por autoridad responsable.

El concepto legal de autoridad responsable nos la proporciona nuestra Ley de Amparo en su artículo 11, que a la letra dice: "Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado." En complemento a la anterior definición, la Suprema corte de Justicia ha emitido la siguiente Jurisprudencia:

<sup>28</sup> Jurisprudencia: Apéndice 1975, 8ª Parte, Pleno y Salas, Tesis

" Autoridades responsables. Lo son no solamente la autoridad superior, que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecuten o traten de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo."<sup>29</sup>

De lo anterior se desprende que el amparo procede contra aquellas autoridades que, sin haber dictado u ordenado el acto reclamado su probable actuación es susceptible de ser reclamado, debe ser actual, aunque su ejecución pueda ser futura, cierta e inminente. "La razón del precepto estriba en que, -- mientras la autoridad respectiva no ha ordenado el acto reputado violatorio, no cabe admitir que va a dictarlo necesariamente, ni menos que lo dictará en determinado sentido, tanto porque la autoridad respectiva puede, por cualquiera razón, -- abstenerse de ordenarlo, como porque perfectamente puede hacerlo en forma tal que no afecte las garantías del que se considera agraviado por la mera probabilidad de que violará sus derechos; pero una vez que el acto ya existe, es enteramente racional que será ejecutado por la autoridad a quien va dirigida la orden respectiva, o por la que legal o eventualmente deba cumplirla, y no por lo tanto, dicha autoridad deba ser -- incluida en el juicio constitucional, principalmente para que la comprenda la suspensión del acto reclamado...."<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Jurisprudencia: Apéndice 1975, 8ª Parte, Pleno y Salas, Tesis 54 p. 98.

<sup>30</sup> Badresch, Luis. El Juicio de Amparo, Curso..., op.cit., p.57.

## a) LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS COMO AUTORIDADES.

En páginas anteriores, cuando hicimos el estudio de quienes pueden ser quejosos en el juicio de amparo, establecimos que los organismos descentralizados pueden ocurrir en demanda de garantías cuando se vean afectados en sus intereses patrimoniales. Ahora bien, dada su naturaleza jurídica que los hace tener personalidad jurídica y patrimonio propio, no pueden ser considerados como órganos del Estado, por lo tanto, solo se consideran como autoridades responsables cuando las resoluciones que emitan deban necesariamente por imperativo legal, ser acatadas por alguna autoridad estatal, de manera que ésta no deba sino cumplirlas coercitivamente frente al particular, sin ejercer ninguna potestad decisoria, es decir, sin ponderarlas por si mismas desde el punto de vista de su validez o invalidez, legalidad o ilegalidad, o de su procedencia o improcedencia; tales resoluciones asumen el carácter de actos de autoridad susceptibles de impugnarse en amparo, p. ej., las resoluciones que emite el Instituto Mexicano del Seguro Social sobre los créditos de previsión social a su favor y a cargo de particulares.<sup>31</sup>

## 17. EL TERCERO PERJUDICADO.

Si bien es cierto que la controversia materia del juicio

---

<sup>31</sup> Véase para mayor detalle la obra del maestro Burgoa. El juicio de Amparo, op. cit. pp. 194 a la 197.

de amparo no surge entre el agraviado y el tercero o terceros perjudicados, sino directamente entre él y la autoridad responsable, por alegarse de ésta un acto inconstitucional, y no un derecho del quejoso frente al opositor; pero, como la decisión que se produzca en el juicio de amparo puede afectar al opositor del quejoso en el juicio natural, la ley ha considerado que debe dársele intervención en el proceso constitucional, a fin de que tenga oportunidad de probar y alegar lo pertinente a su interés, por su propio derecho y no como coadyuvante de la autoridad responsable.

Genéricamente, siguiendo al maestro Burgoa, diremos que "el tercero perjudicado es el sujeto que tiene interés jurídico en la subsistencia del acto reclamado, interés que se revela en que no se conceda al quejoso la protección federal o en que se sobresea el juicio de amparo respectivo."<sup>32</sup>

De una manera específica la fracción III del artículo 5º de la Ley de Amparo, nos dice quienes pueden intervenir con el carácter de terceros perjudicados, y a la letra dice:

Art. 5º Son partes en el juicio de amparo: 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

---

<sup>32</sup> Opus. cit. p. 342.

exigir la responsabilidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judiciales de orden penal, siempre que éstos 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.

Sin pretender abundar sobre el tema, de la anterior enunciación se desprende que no es limitativa o restrictiva, puesto que está redactada en una forma potestativa, resultando legalmente que existe la amplia posibilidad de que cualquier sujeto que tenga interés jurídico en la subsistencia de los actos reclamados, puede intervenir en el juicio de garantías con el carácter de tercero perjudicado.

#### 18. EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.

El carácter de parte que la ley otorga al Ministerio Público Federal se explica por la finalidad que tiene ésta, y que es el defender los intereses sociales o del Estado, es decir, el velar por la observancia del orden constitucional, y específicamente la aplicación de las leyes.

El Ministerio Público Federal en el juicio de amparo tiene una intervención autónoma, procesalmente diferente a la de las demás partes. Su actuación dentro del juicio de amparo está delimitada en la fracción IV del artículo 5º de la Ley de Amparo, y que dice que el Ministerio Público Federal podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala la Ley de Amparo, independientemente de las obligaciones-

que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita ad  
ministración de justicia.

La función de Ministerio Público es de interés general, y la intervención que le corresponde en el juicio de amparo es - en beneficio social y no en defensa del interés del quejoso o del tercero perjudicado, ni aun para sostener el criterio o la actuación de la autoridad responsable.

**C A P I T U L O   I I****AMPARO POR INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA.**

## SUMARIO

AMPARO POR INVASION DE ESFERAS DE COMP\_ETENCIA. I. Bases Constitucionales del Juicio de Amparo; 2. Concepto de Invasión de Esferas de Competencia; 3. La División de Poderes y la Soberanía, a) ¿Qué es la Soberanía? b) La división de Poderes, c) La división de poderes en México, d) La división de poderes en las constituciones estatales; 4. El estado Federal, a) Elementos característicos del Estado Federal; 5. El Estado Federal-Mexicano; 6. Naturaleza Jurídica del Estado Federal, I) Teorías sobre la naturaleza del Estado Federal, a) Teoría de la doble soberanía o cosoberanía, b) Teoría que niega la realidad jurídica del Estado Federal (asimilación a confederación), c) Teoría que afirma como único Estado al Estado Federal (asimilación a Estado Unitario), d) Teoría que sostiene que la Federación es el único Estado Soberano, pero que no niega a los miembros el carácter de Estado, e) Teoría de las tres entidades estatales o del tercer término, f) La doctrina que concibe al Estado Federal como una forma avanzada de descentralización.

## I.- BASES CONSTITUCIONALES DEL JUICIO DE AMPARO.

En el primer capítulo quedó asentado que el juicio de amparo quedó instituido a nivel constitucional en nuestra Carta Magna del 57, en sus artículos 101, 102, los cuales pasaron a ser en nuestra actual Constitución los números 103 y 107, respectivamente.

El artículo 103, en su fracción I prescribe que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. En sus fracciones II y III, trata de las controversias suscitadas por leyes o actos de las autoridades federales que vulneran o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades estatales que invadan la esfera de las autoridades federales.

Es el anterior artículo el precepto del derecho positivo mexicano que establece la procedencia del juicio de amparo y fija su materia. Se faculta a los tribunales federales para dirigir los conflictos originados por la afectación de las garantías individuales por alguna autoridad. Asimismo, en forma indirecta se pretende que las autoridades desempeñen sus actividades dentro del régimen constitucional que les es propio.

El artículo 107 establece las bases a que debe sujetarse la ley reglamentaria del juicio de amparo, en este caso es la ley de Amparo, la cual establece la tramitación del juicio de garantías, sujetándose a los lineamientos que dicho precepto constitucional establece.

## 2.- CONCEPTO DE INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA.

Siendo el juicio de amparo por invasión de esferas de competencia la parte medular del presente trabajo, es importante señalar lo que se entiende por invasión de esferas.

El amparo por invasión de esferas está previsto por las fracciones II y III del artículo 103 de nuestra Carta Magna, y que a la letra dice:

Art. 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:  
 II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y  
 III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal.

¿Qué debe entenderse por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o por leyes o actos de autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal?

"El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, considera 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, solamente deben entenderse aquellos emitidos por la autoridad de un órgano del poder público federal que comprendan facultades constitucionales reservadas a los estados, con las cuales penetre el ámbito de atribuciones que la Constitución establece o reserva a favor de éstos; o viceversa. Es decir que la autoridad de un órgano del poder público local al emitir una ley o un acto, ejerza facultades constitucio

nalmente reservadas a la Federación, penetrando con ello al ámbito de atribuciones del poder público federal...,"<sup>1</sup>

Como se desprende de las dos últimas fracciones del artículo 103 Constitucional, un órgano público federal o estatal con poder de facto o de iure, en despliegue del mismo, mediante leyes o actos invade facultades que no le son propias, sino que, constitucionalmente se encuentran reservadas a otra autoridad. De ahí que el legislador haya previsto tal situación, otorgándole a los gobernados el medio para que, cuando tales invasiones de competencia redunden en su perjuicio, mediante el juicio se obtenga que las autoridades en cuestión se apeguen a su marco jurídico constitucional.

### 3.- LA DIVISION DE PODERES Y LA SOBERANIA.

Estando el juicio de amparo por invasión de esferas de competencia íntimamente ligado a la división de poderes y al concepto de soberanía, los estudiaremos brevemente a efecto de tener un mayor panorama del objeto medular de nuestro trabajo.

#### a).- ¿ QUE ES LA SOBERANIA ?

Etimológicamente, "soberanía" significa lo que está por encima de todo (de "super", sobre, se formó "superanía", "soberanía", palabra que según otros deriva de "super omnia", sobre

---

<sup>1</sup>Cfr. Góngora Pimentel, Genaro, Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. Primera edición. México, 1987. p. 104.

todas las cosas). A dicha aceptación etimológica debe corresponder un contenido ideológico congruente, respetuoso de la filiación lingüística del vocablo.

La soberanía es el poder que se encuentra por encima de todos, se es autónomo en todos los aspectos, no se está sujeto a una potestad superior, se tiene la facultad de autodeterminación, en general, se es libre en todos los aspectos.

El concepto de soberanía es producto de la evolución histórica: su origen se debe a la oposición entre los poderes del rey, del Estado, del Papa y el de los señores feudales. A fines de la Edad Media, dicho conflicto de poderes se resolvió a favor del rey, dando origen a la monarquía absoluta, en donde el monarca sólo estaba obligado tanto por las leyes divinas como por leyes naturales, y cuya potestad Hobbes justificó, sin límites, hasta llegar a confundir príncipe y Estado.

Tal concepción de la soberanía viene a sufrir una gran transformación en la Revolución Francesa con Rousseau, quien considera que la libertad y la igualdad se complementan y constituyen el mayor bien de todos, siendo al mismo tiempo incompatibles con el despotismo. "Rousseau considera que renunciar a la libertad es renunciar a la calidad de hombre; el problema consiste en cómo conciliar la libertad con el orden político y social. A este problema, Rousseau responde de la siguiente forma:

"Encontrar una forma de asociación que defienda y -- proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, por lo cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca sin embargo más que a sí mis

mo y permanezca tan libre como antes."<sup>2</sup>

Para Rousseau, el hombre mediante un contrato social pasa, del estado de naturaleza, al de atacamiento a la leyes del Estado. Pero su dominador no es, como en el caso de Hobbes, - un leviatán, ni el gobierno civil de Locke, sino la "voluntad general", la cual para él es soberana. "No es simplemente el bienestar común de una asociación voluntaria de individuos racionales ni tampoco es el reconocimiento, por cada individuo, de sus derechos y deberes para con la sociedad. Es la Voluntad de la Comunidad como un todo en el cual cada individuo toma parte (exceptuando las minorías recalcitrantes), y que es, a su vez, una cosa distinta del deseo del individuo. Rousseau atribuye a esta Voluntad, una soberanía tan absoluta como la que Hobbes atribuía a su leviatán."<sup>3</sup>

El hombre encuentra en la sociedad dos límites a su libertad; uno que le impone la ley civil y otro que le impone - la ley natural. Su libertad acaba en donde las leyes naturales de la moral hacen sentir su imperio, y tiene como su límite el derecho de los demás. De igual manera los pueblos o naciones no tienen libertad absoluta, sino que, son independientes y soberanas, en tanto que el uso de esos atributos no altere la armonía entre las demás naciones.

---

<sup>2</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de derecho..., opus.cit. 284.

<sup>3</sup> R.H.S. Crossman. Biografía del Estado Moderno. Fondo de Cultura Económica. Primera reimpresión. México, 1978. p. 130.

Para el maestro Miguel de la Madrid, la soberanía significa "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder, o bien una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado, sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional". Por su parte, el maestro Felipe Tena Ramírez, soberanía es "la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación."<sup>4</sup>

Las ideas antes mencionadas se encuentran consignadas en los artículos 39, 40 y 41, de nuestra Carta Magna.

El artículo 39 constitucional nos dice que 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. Por su parte, el artículo 40 nos dice que 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. Y por último, el artículo 41, en su primer párrafo a la letra dice: "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 Esta

---

<sup>4</sup>Derecho Constitucional Mexicano. opus.cit. p. 19.

dos, 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.

Como hemos observado, nuestro derecho positivo ha recopilado en los anteriores artículos las directrices de la soberanía.

b). LA DIVISION DE PODERES.

En la época del absolutismo político, la soberanía era absoluto atributo del monarca; los poderes estaban concentrados en su persona, ya que ejercían el Poder Legislativo por medio de ordenanzas, el Poder Ejecutivo por medio de sus ministros, y al Poder Jurisdiccional a través de jueces, quienes impartían justicia en su nombre y el rey poseía importantes facultades de interferencia en dicha función.

Como protesta del absolutismo político surge la Revolución Francesa, en donde se toma como fundamento los derechos del Hombre, base y objeto de las instituciones sociales y límite intrínseco de la actividad del Estado. y la división de poderes, principio orgánico de la estructuración del Poder Estatal y límite intrínseco de su propia actividad. Tales ideas fueron decisivas en los orígenes del constitucionalismo moderno, quedando lapidariamente expresadas en el artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, al decir que "ningún Estado tendrá Constitución si no tiene declaración de derechos, ni división de poderes".

Sin duda alguna, la doctrina de la división de poderes -- constituye una de las piezas de la concepción del Estado Constitucional, democrático y liberal. Siguiendo al maestro Miguel de la Madrid, "la división de poderes ha sido una de las piezas maestras de la doctrina constitucional moderna. Al lado de la doctrina de la soberanía popular, de los derechos del Hombre y del régimen representativo, la exigencia de dividir el ejercicio de las potestades del Estado fue técnica obligada en la elaboración de las constituciones que surgieron de las revoluciones demoliberales en América y Europa. En torno a la concepción de la división del Poder Público se constituyeron las partes orgánicas de las Constituciones modernas, distribuyendo competencias entre los diversos 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, de control, de colaboración o de mutua vigilancia...."<sup>5</sup>

Es cierto que la idea de la división de poderes no era nueva ni original del siglo XVIII, época matriz del constitucionalismo moderno. Es sabido que Aristóteles y Polibio, en la época antigua, distinguían ya diversas formas de actividad del poder político. Más tarde, Marsilio de Padua distinguía el poder que legisla del que ejecuta, y Rodino afirmó la necesidad-

---

<sup>5</sup> Estudios de Derecho Constitucional, opus. cit., p. 171.

de un Poder Judicial independiente.<sup>6</sup> Schmit señala que hubo - inclusive ensayos positivos de estructuración política con mi ras a implantar el principio de la división de poderes, como su cedió en Inglaterra en 1653, cuando Crowell expide el Instru-  
ment of Government,<sup>7</sup> antecedente del Constitucionalismo escri to, que no logró arraigarse en el país que todavía conserva la costumbre como fuente básica de sus leyes fundamentales. La -  
Oceana de Harrington presentó en 1656 un asistemático y compli cado plan de frenos y controles recíprocos en las diversas ra mas de la actividad del Estado. Bolingbroke escribe -en sus --  
obras La idea de un rey patriota, de 1738, y Disertación sobre los partidos, de 1733-, acerca de la necesidad de un equilibrio  
en los poderes del Estado para que exista un gobierno libre.<sup>8</sup>

Sin duda alguna, el gran precursor del constitucionalismo moderno es Montesquieu, quien en el libro XI de su consagrada-  
obra "El espíritu de las leyes" realiza la formulación clásica de la doctrina de la división de poderes, como mecanismo indig-  
pensable para mantener el equilibrio entre ellos y asegurar --  
con ello la libertad. "...Montesquieu postuló la exigencia de la limitación del poder como requisito indispensable del flo-  
recimiento de la libertad, y la división de poderes, como téc

---

<sup>6</sup>Cfr. Antonio Carro Martínez, Derecho Político, Madrid: Facultad de derecho de la Universidad de Madrid, 1959, pp.223 y ss.

<sup>7</sup>Citado por Miguel de la Madrid Hurtado. Estudios de Derecho -  
Constitucional, opus. cit. p. 210.

<sup>8</sup>Ibidem. p. 211

nica estructural de la organización estatal que aseguraba mecánicamente la limitación interna de ese poder".<sup>9</sup>

"Para Montesquieu, en cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil, al cual le llama también Poder Judicial. Cuando el Poder Legislativo y el Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo no hay libertad; puede temerse que entonces el encargado de hacer las leyes las haga tiránicamente, para ejecutarlas él mismo también tiránicamente. No hay libertad tampoco si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Todo se habría perdido, advierte el autor de las Cartas Persas, si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma Asamblea del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares".<sup>10</sup>

La práctica, y sobre todo en los gobiernos contemporáneos, nos demuestran que no es posible realizar una división tajante y separación rígida de funciones y poderes, pero es innegable que sus ideas se convirtieron en dogma obligado del constitucionalismo moderno, por lo que se refiere a la división de poderes como garantía de libertad.

#### c). LA DIVISION DE PODERES EN MEXICO.

Siguiendo la pauta del constitucionalismo moderno al igual que muchos países, en nuestra Carta Magna, en su artículo 49 se encuentra consagrado al principio de la división de poderes, estableciéndose de la siguiente manera:

<sup>9</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. opus. cit. p. 212.

<sup>10</sup> Idem. p. 213.

Art. 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.

La división de poderes consagrada en el artículo citado no es rígida, ya que de nuestra organización constitucional se desprende que dicha división es flexible o atenuada, existiendo una coordinación de poderes, p. ej., en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado, o cuando este último órgano conoce de los delitos oficiales cometidos por los funcionarios con fuero constitucional, facultad que debería de corresponder al Poder Judicial.

Sin duda alguna la división de poderes es una de las decisiones políticas fundamentales que conforman al constitucionalismo mexicano, tanto en la esfera puramente federal como en las constituciones estatales. Asimismo, la organización federal constituye otro de los principios básicos de nuestro régimen constitucional, en donde se aplica el principio de la división de poderes, operando en una forma que metafóricamente podríamos llamar horizontal, tomando al federalismo como una técnica dispersora y descentralizadora del poder político.

d). LA DIVISION DE PODERES EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES.

Estando la voluntad del pueblo mexicano de por medio para

la formación del Estado Federal, es de entenderse que los Estados que conforman la federación no van a contravenir las disposiciones de la Carta Magna, por constituir ésta el soporte al cual van a estar sujetas las constituciones de los Estados locales.

El principio de la división de poderes está expresamente establecido en las Constituciones de las entidades de la Federación mexicana. En su mayoría reproducen la fórmula del artículo 49 de la Constitución Federal en el sentido de que el poder del Estado se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que estos poderes no podrán reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el Poder Legislativo en un sólo individuo. Al igual que en nuestra Carta Magna, dicha división no es rígida, sino que es flexible, relativa; así, la Constitución del Estado de Baja California en su artículo 11 establece que los mencionados poderes actúan separadamente y con libertad, "pero cooperando en forma orgánica a la realización de los fines del Estado"; la de Chiapas en su artículo 11 prevé que los poderes funcionen con absoluta independencia y sólo conserven la necesaria armonía entre sí, para la marcha propia y correcta de la administración pública, etc. podemos seguir citando ejemplos, pero consideramos que con los expuestos queda completamente demostrada la flexibilidad de la división de poderes en los Estado que conforman la federación.

Así, pues, la práctica nos ha enseñado que es materialmente imposible una división de poderes absoluta, en donde cada -

poder sea independiente de los otros dos; que no haya preponderancia de alguno de ellos sobre los otros, como es que ocurre en nuestro país, en donde el Presidencialismo tan acentuado que vivimos, hace que el Poder Ejecutivo Federal de facto sea superior a los otros dos poderes, no obstante que de manera formal tienen la misma jerarquía.

La preponderancia del Poder Ejecutivo ha tratado de justificarse por su necesaria intervención en los períodos de crisis económicas por las que atraviesa un Estado en un momento dado, en donde sus instituciones se encuentran en peligro, tanto en forma interna como en forma externa. Al respecto, el maestro - Miguel de la Madrid dice "...en los tiempos actuales, sobre todo a partir de la primera Guerra Mundial, el fenómeno de la correlación de fuerza política entre los poderes Ejecutivos y Legislativo se ha ido inclinando hacia la decisiva preponderancia del primero. Las situaciones de crisis económico-financieras que han puesto en peligro la estabilidad interna y la seguridad externa de los estados, han desplazado el centro de gravedad de la potestad pública hacia el Poder Ejecutivo, en la mayoría de las organizaciones estatales."<sup>11</sup> Lo anterior sólo puede ser justificable en tiempo de crisis, más no en tiempo de auge.

---

<sup>11</sup> Elementos de derecho Constitucional, op. cit. pp. 377 y 378.

#### 4.- EL ESTADO FEDERAL.

Las formas de organización que se conocían hasta antes del surgimiento del Estado Federal en 1787 en Norteamérica era el Estado Unitario y la Confederación.

El Estado Unitario es aquél conformado por un todo unido, tanto en el aspecto político como constitucional, con un sólo gobierno, lo cual da como resultado un Estado Homogéneo e indivisible. p. ej., los países siguientes: Finlandia y Francia, en Europa; en América Latina, Chile y la República Oriental de Uruguay.

La Confederación es una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, que da lugar a un poder que ejerce de modo impedito, sobre los estados miembros y no sobre los individuos. La unión de Estados soberanos es con el objeto común de defenderse de las agresiones exteriores y para asegurar la paz y promover el bienestar en el interior. La confederación supone una organización permanente, y no disminuye la soberanía jurídica de los Estados miembros. "El poder de la confederación se ejerce tan sólo sobre los Estados miembros, esto es, sobre los órganos supremos del Estado. No tiene que ver con la vida y los derechos de los ciudadanos de los Estados confederados. En esto se diferencia básicamente la confederación del Estado Federal. Como ejemplos históricos de estas confederaciones pueden citarse, ya desde fines del siglo XVIII, el caso de la Confederación de los Estados Unidos de Norteamérica, desde la fecha de la declaración de independencia (1776) hasta la

de la primera constitución federal (1787); y el de la confederación de los Países Bajos, la Confederación Helvética (1815-1848), la Confederación del Rin y la Confederación Germánica."<sup>12</sup>

Jellinek dice -citado por el maestro Miguel de la Madrid Hurtado- que la Confederación no disminuye jurídicamente la soberanía de los estados; lo único que sucede es que éstos se comprometen a una acción común, en ciertas materias y a través de órganos comunes.<sup>13</sup>

El Estado Federal tiene su nacimiento en la Constitución de los Estados del Norte de 1787, surge como una solución pragmática al problema político concreto de las trece colonias que se independizan de Inglaterra en Norteamérica. "El federalismo nació y se desarrolló hasta la consumación de la independencia por virtud del juego de estas dos fuerzas aparentemente desarticuladas, como eran la independencia entre sí de las colonias y su dependencia de la corona inglesa. Para debilitar esta última fue necesario debilitar aquélla. En otros términos: las colonias se vieron en el caso de unirse y de fortalecer su unión a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra."<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, - S.A. Cuarta edición. México, 1982. p. 403.

<sup>13</sup>Elementos de Derecho Constitucional. opus. cit. p. 326.

<sup>14</sup>Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. opus. cit. p. 102.

"El Estado federal puede surgir como resultado de una vinculación de estados hasta entonces independientes, o como resultado de una nueva estructura constitucional de un estado hasta entonces unitario".<sup>15</sup>

El antecedente inmediato del Estado Federal norteamericano no lo fue la confederación que formaron las trece colonias recién independizadas de Inglaterra en 1776, en donde sus integrantes eran Estados independientes. Sin embargo, ante la debilidad de la Confederación, en mayo de 1787 se reunió en el Palacio del Estado de Filadelfia una Convención Federal que, a pretexto de enmendar los artículos de la Confederación, dió una genuina Constitución Federal.

a) ELEMENTOS CARACTERISTICOS DEL ESTADO FEDERAL.

Dentro del Estado Federal podemos encontrar las siguientes características, mismas que lo diferencian de los demás tipos de estado a que hemos hecho alusión anteriormente.

1.- Tiene un territorio propio, formado por los territorios de todas las entidades federativas.

2.- Cuenta con una población propia, que es la del país entero.

3.- Existe un gobierno central, común a todo el territorio, a quien está encomendado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional.

---

<sup>15</sup>García-Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional comparado. Alianza Editorial, Madrid, 1984. p. 215.

4.- Cuenta con una legislación federal, teniendo como norma suprema a la Constitución federal, que es la ley suprema en todo el país.

5.- Intervienen las entidades federativas a través de sus legislaturas locales y de sus representantes al Congreso de la Unión, para la formación de las leyes a las que han de someterse.

6.- Los Estados-miembros tienen también su territorio propio, su población propia y su gobierno propio, así como su legislación específica. Pero estas entidades federativas sólo son libres y soberanas en cuanto a su régimen interior. En lo que toca a las asuntos de interés general y en lo que se refiere a las relaciones internacionales, están subordinados a la Federación, en los términos señalados en la Constitución Federal.

#### 5.- EL ESTADO FEDERAL MEXICANO.

A diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, el Estado Federal Mexicano adopta el sistema federal para mantener la unidad nacional de un Estado unitario en proceso de descomposición. Los Estados-Unidos del Norte se reunieron para formar un gobierno nacional; aquí los Estados fueron formados por la federación. "... allí los Estados ahora Unidos, tenían una vida propia, se regían por sí mismos y tenían instituciones que les eran peculiares: aquí los Estados habían sido provincias o Departamentos dependientes de todo un gobierno central...".<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>María Lozano, José Estudios de derecho constitucional patrio. Editorial Porrúa, S.A. Cuarta edición facsimilar. México, 1987. p.7.

Las partes integrantes del Estado federal mexicano, forma ron durante mucho tiempo un todo único, un sólo cuerpo regido por las mismas leyes y por un gobierno único, eran provincias o departamentos unidos a un gobierno central. " Al consumarse la independencia en 1821, no eran varios Estados los que sur gían a la vida independiente, sino un Estado unitario, que co rrespondía al antiguo virreinato. Los diputados al primer cons tituyente reunido en 1822 no representaban a entidades autón mas; ni siquiera las entidades de la América Central, que no ha bía pertenecido a Nueva España, mandaron a sus representantes para celebrar un pacto con las provincias del virreinato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo Estado unitario y después enviaron a sus representantes al Congreso".<sup>17</sup>

Como podemos comprender, ninguna de esas porciones tenía una vida propia, estaban ligadas entre sí por la unidad de in tereses, de costumbres, de legislación, de religión y de gobier no; ese todo se fraccionó, y cada fracción tuvo el carácter de un cuerpo social y político diverso de los otros, independiente y soberano.

Después de la caída del Imperio, y una vez reinstalado el Congreso Constituyente, algunas provincias exigieron imperiosa mente la implantación del sistema federal, amenazando con la se gregación. Dicho Congreso, el 21 de mayo de 1823, resolvió con

---

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. opus. cit. p. 109.

vocar a un segundo Constituyente, para que expidiera la Constitución que él no había podido formular. En la convocatoria se enumeraban veintitrés provincias que serían las que elegirían sus representantes al Congreso.

El segundo Congreso Constituyente, el 31 de enero de 1824, expidió el Acta Constitutiva, cuyo artículo 5º estableció la forma federal y el 7º enumeró los Estados de la Federación.

"Fue el Acta Constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los Estados".<sup>18</sup>

Como hemos hecho, el Estado Mexicano era un Estado Unitario, formado por provincias; de hecho y de derecho no existían Estados libres y soberanos como en los Estados Unidos de Norteamérica, sino que, a éstos los formó el Acta Constitutiva de 1824.

En los Estados Unidos de Norteamérica, el Estado Federal fue producto de su propia experiencia, en México se adopta por una necesidad política, producto de la pugna entre liberales y conservadores, unos pugnando por la descentralización del mecanismo gubernamental, fraccionado así el poder central, y otros pugnando por la consolidación de un Estado Central o Unitario.

---

<sup>18</sup>Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, opus. cit. p. 110.

"Una vez adoptado, el sistema federal pasó por una grave crisis de anarquía. Desde el punto de vista fiscal, la duplicidad desordenada de impuestos y la erección de trabas arancelarias por parte de los gobiernos locales, orillaban a la bancarrota de la economía nacional. En el aspecto político el federalismo propiciaba la formación de cacicazgos locales, que, por irresponsables y arbitrarios, hacían nacer en quienes los soportaban el deseo de una mayor intervención de los poderes centrales".<sup>19</sup>

La adopción del sistema federal ha sido objeto de polémica, mientras algunos opinan a favor, otros opinan en contra. Dentro del análisis de esto está el determinar si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema norteamericano se llevó al cabo en 1824. "Se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre como premisas justificativas de su adopción, con vigorosos regionalismos preexistentes, que sólo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía, fin de construir el gobierno nacional".<sup>20</sup>

Para el maestro Emilio Rabasa, es justificada la adopción del federalismo, y al respecto dice: "Las objeciones que se han hecho a la adopción del sistema federal en México, han sido poco reflexionadas y descansan en supuestos erróneos, referidos al origen de nuestra organización nacional. Cuando se presentan hechos de demostración de nuestra incapacidad para el federalismo, no se repara en que los mismos podrían probar nuestra

---

<sup>19</sup>Idem. p. 111.

<sup>20</sup>Ibidem. p. 108.

ineptitud para la democracia, cualquiera que sea el régimen que se adopte. Por lo demás, el razonamiento, aun aplicado en general a los sistemas democráticos, es vicioso, porque se atribuye en todo a la ignorancia de la mayoría popular, un mal que ha procedido principalmente de nuestras leyes".<sup>21</sup>

Por su parte el maestro Tena Ramírez, sostiene que la adopción del sistema federal no concuerda con la realidad nacional, y al respecto dice: "El contraste entre la realidad nacional de tendencias francamente centralistas y la teoría - del sistema federal, acogido por motivos predominantemente políticos, ha puesto en tela de juicio la existencia misma del federalismo".<sup>22</sup>

Algunos autores sostienen que en México el federalismo - sólo se da en teoría, pero en la práctica siempre ha sido centralista. Para J. Lloyd Mehan -citado por Tena Ramírez- el federalismo jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible que la nación mexicana ahora y siempre ha sido federal tan solo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista.<sup>23</sup>

En efecto, la realidad social no nos permite desmentir - al citado autor, sino al contrario, robustece su teoría, pues

---

<sup>21</sup> La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa, S.A. Sexta edición. México 1982. p. 73.

<sup>22</sup> Derecho constitucional mexicano. opus. cit. p. 111.

<sup>23</sup> Idem. p. 112.

el presidencialismo acentuado que vivimos, y de donde surgen -en conjunción con el partido político oficial,- el P.R.I.- los hombres que ocupan la cúpula del poder en los Estados, hace que las decisiones políticas gubernamentales estén regidas desde el centro, limitándose así la autonomía local dentro de las facultades que les otorga y reserva nuestra Carta Magna.

Por último, nos unimos a la utopía de un Estado Federal -perfecto, expuesta por el maestro José María Lozano, quien dice: "Frecuentemente el poder federal ha invadido la soberanía de los Estados; frecuentemente los Estados, llevando más allá de sus límites naturales su soberanía propia, han invadido la esfera en que gira constitucionalmente el poder de la Unión; pero llegará alguna vez en que los Estados, penetrándose bien de lo que es su soberanía y la soberanía nacional, funcionen -sin dificultades ni conflictos, estableciéndose así una perfecta armonía en el movimiento político y social de la federación mexicana".<sup>24</sup>

Para concluir, diremos que en la actualidad no debe de importarnos si la adopción del sistema federal fue acorde o no con la situación que en ese entonces se vivía (1824), sino que, lo que debemos realizar en forma conjunta es el adecuado funcionamiento del sistema federal, en donde las autoridades federales o estatales se respeten mutuamente, que limiten sus funciones a lo que constitucionalmente les corresponde y que respeten los

---

<sup>24</sup>

Estudios de derecho constitucional patrio. opus. cit. p. 7.

derechos de los ciudadanos. Logrado todo ésto, tendremos un verdadero régimen de derecho.

#### 6.- NATURALEZA JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL.

Hasta antes del surgimiento del primer Estado Federal de 1787 en Norteamérica, las formas de organización que se conocían eran el Estado Unitario y la Confederación.

El federalismo surge como un esquema, fórmula o solución intermedia de difícil interpretación a la luz de las teorías jurídicas y políticas hasta entonces existentes.

El Estado Federal Norteamericano se formó por verdaderos Estados independientes entre sí, lo que no sucedió con nuestro país, en donde fue la federación la que formó a los Estados. Precisamente, esa nueva estructura de gobierno puede surgir "como resultado de una vinculación jurídico-política de estados hasta entonces independientes..., o bien como resultado de una nueva estructura constitucional de un estado hasta entonces unitario."<sup>25</sup> "En sentido político el Estado Federal responde a varias necesidades o propósitos, como es lograr la paridad entre las regiones de un Estado; salvaguardar la nacionalidad de una región; dividir el poder a fin de combatir el autoritarismo, y armonizar tendencias centrifugas, es decir, equilibrar la diversidad y la unidad social y cultural."<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup>García-Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional comparado. - Alianza Editorial, Madrid, 1984. p. 215.

<sup>26</sup>Idem. pp. 216 y 217.

Los conceptos de soberanía, dominación, poder, descentralización, han provisto diversas teorías para explicar la existencia y naturaleza del federalismo, fenómeno de organización política y jurídica surgida de la necesidad y no de la especulación científica y doctrinal. Así, pues, tenemos que las trece colonias norteamericanas se unieron para hacer un frente común a la poderosa Gran Bretaña, lo que a la postre les redituaría su independencia. Esa unión singular; regulada por una organización política totalmente nueva, ya no se rompería, sino que se consolidó de tal forma que en la actualidad el primer Estado Federal es el país más poderoso del orbe.

#### I. TEORIAS SOBRE LA NATURALEZA DEL ESTADO FEDERAL.

Siguiendo la clasificación del tratadista Manuel García Pelayo, las teorías sobre la naturaleza del Estado Federal se pueden clasificar en la forma siguiente: a) teoría de la doble soberanía o cosoberanía; b) aquella que niega la realidad jurídica del Estado Federal (asimilación o confederación); c) la que afirma como único Estado al Estado Federal (asimilación a Estado Unitario); d) la que sostiene que la Federación es el único Estado soberano, pero no niega a los miembros el carácter de Estado; e) teoría de las tres entidades estatales o del tercer término y, finalmente, f) la doctrina que concibe al Estado Federal como una forma avanzada de descentralización.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Derecho Constitucional Comparado. Op. cit. p. 220.

## a) TEORIA DE LA DOBLE SOBERANIA O COSOBERANIA.

Esta teoría fue sostenida por Alexis de Tocqueville,<sup>28</sup> quien afirmó que en los Estados Unitarios de Norteamérica, existían dos gobiernos separados, casi independientes, y que la soberanía se hallaba dividida, una parte que correspondía a la Federación y otra parte que correspondía a las entidades fedrativas. Una y otra son iguales, soberanas dentro de su competencia; es decir, poseen una parte de la soberanía y por ello no se someten, sino que se coordinan. De ahí que la presente doctrina sea denominada de la cosoberanía. Como se observa, la presente teoría es criticable atendiendo a la indivisibilidad de la soberanía, la cual no puede ser detentada en partes iguales por dos órdenes jurídicos distintos. La razón de ser de la presente teoría es el dar una significación histórico-política a la organización política hecha en Norteamérica, asimismo, se encuentra asociada al surgimiento de las teorías republicanas.

## b) TEORIAS QUE NIEGA LA REALIDAD JURIDICA DEL ESTADO FEDERAL (ASIMILACION A CONFEDERACION).

Esta teoría es sustentada por Calhoun y Seydel, quienes se basan en la individualidad de la soberanía. Si los Estados son los soberanos, luego la Federación no lo es y por tanto no puede tener existencia. Afirman que todos los Estados Federales son simples Confederaciones de Estados que descansan sobre un tratado y que la soberanía es atribuible a los Estados

---

<sup>28</sup>

La Democracia en América, FCE, 1978, p. 162.

particulares, mismos que delegan su competencia en el federal, o más bien en órganos confederados, reservándose por tanto los derechos de anulación y de segregación. La crítica a ésta teoría nos la ha proporcionado el devenir histórico, pues, la realidad ha situado al Estado Federal por encima de los Estados miembros, tan es así, que es casi imposible que estos se segreguen para constituir un Estado Unitario; en la actualidad, ha imperado el concepto de nación sobre el de los Estados miembros, considerándose al gobierno federal y al gobierno de los Estados como dos partes de un mismo gobierno.

Para Woodrow Vilson,<sup>29</sup> el Estado Federal es una unidad formada por dos partes distintas, pero separadas. Lo único que es ta dividido es el gobierno, delimitado en competencias para la Federación y para los Estados miembros.

c) TEORIA QUE AFIRMA COMO UNICO ESTADO AL ESTADO FEDERAL (ASIMILACION A ESTADO UNITARIO).

Para Zorn, al igual que para Calhoun y Seydel, no hay más que Estados Unitarios. En una Federación de los Estados renuncian a su soberanía en favor del poder central, lo que hace de éste un "Estado Unitario Cualitativo".<sup>30</sup> En consecuencia, el Estado Federal es Unitario pero organizado federalmente, con predominio del orden jurídico de la Unión.

---

<sup>29</sup>Véase a Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 5ª ed., UNAM, México 1982. p. 235.

<sup>30</sup>García-Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. op. cit. p. 222.

d) TEORIA QUE SOSTIENE QUE LA FEDERACION ES EL UNICO ESTADO SOBERANO, PERO QUE NO NIEGA A LOS MIEMBROS EL CARACTER DE ESTADO.

Esta teoría es sustentada principalmente por Jellinek, quien define al Estado Federal como "un Estado soberano formado por una variedad de Estados".<sup>31</sup> La soberanía -para Jellinek- no es nota esencial del Estado, pero sí las relaciones de dominación. Los Estados particulares son Estados únicamente dentro de la esfera en que están libres del Poder Federal. Así, tenemos que la Federación es el único Estado soberano, pero sin negar a los miembros la facultad de dominación y, en ciertos límites, de libertad de acción.

e) TEORIA DE LAS TRES ENTIDADES ESTATALES O DEL TERCER TERMINO.

Es el insigne jurista vienés Hans Kelsen, quien sostiene la presente teoría, afirma dicho autor que la nota esencial del Estado Federal es la descentralización, asimismo, distingue tres círculos estatales, y son: 1.- La unidad total que establece la Constitución, ley suprema válida en todo el territorio. 2.- El orden jurídico Federal. 3.- El orden jurídico de las entidades federativas.

El Estado Federal o total, es decir, la suma de gobiernos federales y estatales, es la personificación de la Constitución.

---

<sup>31</sup>Jellinek, George. Teoría General del Estado. 2a. ed., Cía. Editorial Continental, México, 1958, p. 621.

En el orden normativo imperante en un Estado organizado con estas características "las normas válidas para las subdivisiones forman órdenes jurídicos parciales y constituyen comunidades parciales de derecho, las cuales son miembros diferenciados en el espacio de una comunidad total de derecho. Que el territorio de tal comunidad está subdividido significa que ciertas normas de orden jurídico constituyente de esa comunidad son válidas únicamente para esas subdivisiones territoriales, que las normas de este orden legal tienen diferentes esferas especiales de validez, y que este orden jurídico está descentralizado."<sup>32</sup>

Según esta teoría el Estado Federal se caracteriza por una Constitución que tiene supremacía sobre cualquier ordenamiento legal federal o de las entidades. Asimismo existen diversos órdenes jurídicos - el de los Estados y el Federal- siendo el orden jurídico federal el que va a tener validez sobre los distintos órdenes jurídicos de las entidades.

f) LA DOCTRINA QUE CONCIBE AL ESTADO FEDERAL COMO UNA FORMA AVANZADA DE DESCENTRALIZACION.

El autor francés Jean Eabin dice que "el poder está descentralizado cuando se admite que grupos más o menos naturales que existen dentro del Estado poseen en propiedad, determinados atributos del poder público que ejercen por órganos que estos mismos grupos escogen, o sea, que el rango esencial de la des

---

<sup>32</sup>Hans Kelsen, "Centralización y Descentralización", en Revista de Administración Pública, No. 63-64, julio-diciembre, INAP, 1985, p. 120.

centralización es la participación o colaboración dentro de - una señalada esfera con el poder político del Estado. Pero la descentralización nace cuando ese grupo se eleve al nivel de órgano de derecho público..., el Estado Federal se parece al Estado Unitario en que es Estado único..., el Estado Federal es ante todo un Estado descentralizado, de manera que el derecho de participar en el gobierno federal no es más que el pro- longamiento de la idea de descentralización política que ema- na de la Constitución."<sup>33</sup>

Otro autor que sostiene la presente teoría es Mouskheli, quien dice que "el Estado Federal es un Estado que se caracte- riza por una descentralización de forma especial y del grado más elevado; que se compone de colectividades miembros, domi- nadas por él, pero que poseen autonomía constitucional y par- ticipan en la formación de la voluntad federal, distinguiéndo- se de este modo de todas las demás colectividades públicas in- feriores".<sup>34</sup> De las teorías expuestas se deducen dos de las - características particulares del Estado Federal, y que son: - la autonomía constitucional de las entidades federativas por una parte, y por la otra, la participación de las mismas enti- dades en la creación de la voluntad federal.

---

<sup>33</sup> Citado por Jorge Carpizo, op. cit., p. 236.

<sup>34</sup> M. Mouskheli, Teoría Jurídica del Estado Federal, Editora Na- cional, México, 1981, p. 319.

Siguiendo al maestro Roberto Ortega Lomelín,<sup>35</sup> podemos sintetizar las características del Estado Federal en las siguientes:

I. Una Constitución, expresión del orden total, crea dos órdenes (el de la Federación y el de las entidades federativas) delegados y subordinados, pero coordinados entre sí;

II. Las entidades federativas gozan de autonomía y por ello se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno sin contravenir la Constitución General que es una norma jerárquicamente superior;

III. Prevalece un grado elevado de descentralización jurídica del poder político del Estado, emanado de la Constitución, en tanto unidad del Estado Federal; (sic);

IV. Requiere de un sistema de distribución de competencias que permita la coexistencia de dos órdenes jurídicos coextensos y coordinados entre sí;

V. Las entidades federativas intervienen en la formación de la voluntad federal mediante el proceso de reforma constitucional y a través de una "Cámara Federal" o "Senado";

VI. La noción de Soberanía sólo es válida para la conformación de los poderes del Estado y para la participación en la formación del derecho internacional.

Probablemente no sean todas las características del Estado Federal, más las expuestas nos ayudan a comprender su naturaleza jurídica.

---

<sup>35</sup>El Nuevo Federalismo mexicano. op. cit. p. 53.

### C A P I T U L O   I I I

EL PROCEDIMIENTO DEL AMPARO POR INVASION DE

ESFERAS DE COMPETENCIA.

## SUMARIO

EL PROCEDIMIENTO DEL AMPARO POR INVASION DE ESFERAS DE COMPE-  
TENCIA. 1.- Violaciones al Régimen Competencial Consagrado en  
la Constitución, a) De alguno de los tres poderes federales-  
con respecto a cualquiera de los otros dos poderes federales,  
b) De alguno de los tres poderes locales con respecto a cual  
quiera de los otros dos poderes locales, c) De los poderes -  
de un Estado respecto a los de otro Estado, d) De los pod  
res federales con respecto a los poderes locales y viceversa;  
2. Competencia Constitucional y Jurisdicción, a) Competencia  
constitucional y jurisdiccional en el amparo; 3. Procedencia  
Constitucional del Amparo Soberanía; 4. El Acto reclamado, su  
esencia y su planteamiento en la invasión de esferas de compe  
tencia; 5. Acción para Dilucidar la Invasión de Esferas, a)  
¿Que es la acción? b) La acción en el juicio de amparo, c) El  
titular de la acción en el juicio de amparo por invasión de -  
esferas de competencia; 6. Competencia en el Amparo por inva  
sión de Esferas de Competencia; 7. Estudio de la fracción II  
del artículo 11, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la  
Federación; 8. La Invasión de esferas y el Distrito Federal;  
9. Garantía de Legalidad y la Invasión de Esferas; 10. Análi-  
sis de algunas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de  
la Nación para conocer o no del Amparo por Invasión de Esferas  
de Competencia.

1.- VIOLACIONES AL REGIMEN COMPETENCIAL CONSAGRADO EN LA CONSTITUCION.

Es en nuestra Carta Magna en donde se encuentran conteni das las facultades que corresponden a la Federación y a los Es tados. Y dentro de ese marco jurídico deben de desplegar sus actividades, cuando no sucede así, es decir, cuando alguno de - los poderes federales o locales actúa fuera del marco legal que le corresponden, puede ser que invada alguna jurisdicción aje na, pudiendo surgir un conflicto entre el poder invasor y el invadido, y con ello se pudiera afectar la forma de gobierno, alterar la paz pública o repercuta en la estabilidad misma del Estado.

Por razones prácticas en nuestro estudio omitiremos el aná lisis de todas y cada una de las facultades que la Constitu u ción otorga a la Federación o a los estados, concretandonos a las querellas de los poderes motivados por la invasión de sus órbitas de competencia.

Siguiendo al maestro Felipe Tena Ramírez,<sup>1</sup> diremos que las violaciones de que tratamos pueden provenir de cuatro ór denes de poderes:

- a) de alguno de los tres poderes federales con respecto a cualquiera de los otros dos poderes federales;
- b) de alguno de los tres poderes locales con respecto a cualquiera de los otros dos poderes locales;

---

1

Derecho constitucional mexicano. opus. cit., p. 508.

c) de los poderes de un Estado respecto a los de otro Estado.

d) de los poderes federales con respecto a los poderes locales y viceversa.

Expuestos los conflictos que pueden suscitarse al invadir algún poder la esfera de competencia de otro; a continuación examinaremos si nuestra Carta Magna prevé la forma de solucionar dichas invasiones.

a) DE ALGUNO DE LOS TRES PODERES FEDERALES CON RESPECTO A CUALQUIERA DE LOS OTROS DOS PODERES FEDERALES.

En este tipo de invasiones es omisa nuestra Constitución para resolver este tipo de conflicto, y si tratamos de encontrar solución mediante el juicio de amparo, nos damos cuenta que tal situación no se encuentra prevista en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

Sin embargo, la necesidad ha ocasionado que para remediar tal situación se tenga que recurrir al juicio de amparo invocando violación a los artículos 14 y 16 constitucionales. El maestro Rabasa,<sup>2</sup> sostuvo que "el citado artículo 14 establece como garantía de la persona la aplicación de leyes que, además de anteriores al hecho, tienen que ser estrictamente constitucionales, el agraviado con la aplicación del estatuto inútil que usurpa el nombre de ley, puede invocar en el amparo la violación del artículo 14, infringido por el hecho de darle fuer

---

<sup>2</sup>Citado por el maestro Tena Ramírez, Derecho cons..., op. cit. p. 509.

za legal a una ley forjada en la violación de preceptos de la ley suprema; toda invasión de un poder en las atribuciones de otro, o bien toda acción de un poder fuera de los límites que la Constitución le impone (que es concepto más amplio) se produce en forma de ley inconstitucional o en un acto atentatorio que no se funda en la ley buena ni mala, y en uno y otro caso implica la infracción del artículo 14 al ponerse por obra."

Adviértase que tales controversias presuponen la aplicación de una ley carente de sustento constitucional, pero puede suceder que el poder invasor actúe sin que exista de por medio la aplicación de alguna ley, entonces, para remediar tal situación, se ha considerado más propio fundar el amparo contra actos usurpadores de los poderes en la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, en el que se establece que nadie puede ser molestado sin mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Para concluir, diremos que mediante el juicio de amparo quedaría solucionado el conflicto de invasión por cuanto hace al particular quejoso que lo reclama, más no así entre los expresados poderes, lo cual queda sin arreglo dentro de la Constitución.

b) DE ALGUNO DE LOS TRES PODERES LOCALES CON RESPECTO A CUALQUIERA DE LOS OTROS DOS PODERES LOCALES.

En nuestra Constitución se encuentra previsto dicho conflicto, y es el artículo 105 el que preve su solución, otorgando a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer de

tales controversias. "He aquí el único caso en el que el control de la constitucionalidad se ejercita, no en función del individuo, sino del órgano de gobierno que se considera agraviado por los actos de otro órgano; el conflicto se plantea por demanda del poder invadido, en juicio ordinario del que conoce la Suprema Corte en única instancia; la sentencia resuelve de modo general la cuestión constitucional planteada, puesto que al definir si la actitud de un poder o no constitucionalmente correcta, se resuelve implícitamente acerca de la validez de todos los actos realizados conforme a aquella actitud".<sup>3</sup>

Como hemos podido observar, el constituyente de 1917 establece expresamente en nuestra Carta Magna la solución para resolver el conflicto mencionado.

c) DE LOS PODERES DE UN ESTADO RESPECTO A LOS DE OTRO ESTADO.

Por cuanto hace a éste tipo de conflictos, no existe más solución que el juicio de amparo, claro está, cuando algún particular quejoso lo reclame. Nuestra Constitución no establece su solución por lo que de llegar a presentarse, no existe un remedio general diferente al del juicio de amparo. Es importante señalar que el artículo 105 de nuestra Carta Magna preve las controversias entre dos o más Estados, pero las mismas son controversias ordinarias; p. ej. cuestiones de límites o disputas reguladas por normas realmente de derecho internacional.

---

<sup>3</sup>Tena Ramírez, Felipe opu. cit. p. 510.

d) DE LOS PODERES FEDERALES CON RESPECTO A LOS PODERES LOCALES Y VICEVERSA.

Siguiendo al maestro Tena Ramírez, diremos que éste tipo de conflictos "no tiene más solución en nuestra Constitución que el juicio de amparo, con fundamento en las fracciones II y III del artículo 103." Al igual que el conflicto anterior, no existe en nuestra Carta Magna el remedio total y radical para el presente conflicto constitucional, pues, el juicio de amparo sólo se circunscriben sus efectos al particular quejoso que reclamó dicha invasión de competencias.

En conclusión, el juicio de amparo no obstante de ser generoso en su extensión protectora, es insuficiente para remediar una situación general, ya que sólo protege un interés particular; para mediar los conflictos constitucionales a que hemos hecho alusión, a excepción de los conflictos entre poderes locales, se necesita un procedimiento diverso del juicio de amparo, para que mediante él los poderes federales o locales se mantengan dentro de su límite competencial asignado por la Constitución.

## 2.- COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y JURISDICCION.

El maestro Rafael de Pina define a la competencia como "la potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla a un caso concreto."<sup>4</sup> A su vez, entiende por jurisdicción a "la potestad

---

<sup>4</sup>Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. Décimoprimer edición. México, 1983. p. 165.

para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir."<sup>5</sup> Para el maestro Cipriano Gómez Lara, la jurisdicción es "una función soberana del estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso - concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo."<sup>6</sup> Aparentemente podrían confundirse ambos términos y ser utilizados como sinónimos, sin embargo no lo son.

Por competencia constitucional debe entenderse la capacidad que de conformidad con lo dispuesto en los preceptos de nuestra Carta Magna, corresponde a un tribunal de determinado fuero, para juzgar sobre determinadas materias, y por competencia jurisdiccional, se entiende la capacidad de un órgano parte integrante de un tribunal, para conocer con exclusión de los demás órganos que dependen del mismo tribunal, y de tribunales del mismo fuero, de un asunto determinado. Esto es, en el primer caso es capacidad exclusiva de los tribunales de un fuero, el conocimiento del asunto, mientras que en el segundo caso los diversos órganos que integran el tribunal, tienen capacidad para conocer de ese negocio y sólo por razones de técnica jurídica, se divide entre ellos la competencia. De esta

---

<sup>5</sup> Idem. p. 322.

<sup>6</sup> Teoría general del cruceo. op. cit. p. 111.

forma el concepto de competencia es más amplio que el de jurisdicción.

Cuando un tribunal decide su incompetencia constitucional, significa que el conflicto que le fue planteado no puede ser resuelto por ninguno de los órganos que lo integran, sino que corresponden su resolución a tribunales diversos. En cambio, la resolución de un tribunal en casos de competencia jurisdiccional, sólo produce el efecto de que el asunto se lleva al conocimiento a otro tribunal del mismo fuero. Así, tenemos que la jurisdicción la podemos dividir en civil, penal, contencioso-administrativa, laboral, agrario, etc., y existen órganos para conocer de cada una de las materias, pero lo más importante, sólo tienen jurisdicción en un territorio y materia determinada.

a) COMPETENCIA CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIONAL EN EL AMPARO.

La Suprema Corte de Justicia sostiene que sólo "la competencia constitucional puede ser reclamada en la vía de amparo."<sup>7</sup> En efecto, la competencia relativa a la órbita de las atribuciones de los diversos poderes, es la única que está protegida por medio de las garantías individuales. La competencia jurisdiccional cuando se plantea en forma de controversia, no puede ser materia del juicio de garantías, en virtud de que hay otros organismos encargados de conocer de ella y de resolverla.

---

<sup>7</sup> Tesis jurisprudencial número 90. Común al Pleno y Salas. Informe 1985, p. 139.

### 3.- PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL DEL AMPARO SOBERANIA.

Es inegable que todos los actos de las autoridades federales o estatales se deben de ajustar a un marco legal previamente establecido, y ese marco legal nos lo proporciona nuestra Carta Magna. Cualquier acto que no tenga fundamento legal para su realización es ilegal, en consecuencia, la actuación de dicha autoridad es inconstitucional y por lo tanto, susceptible de ser combatida mediante el juicio de garantías.

Cuando alguna autoridad federal, mediante alguna ley o algún acto, vulnere o restrinja la soberanía de los Estados, es decir, invada atribuciones que no le son propias por no estar consignadas en nuestra Constitución Federal, corresponde a los tribunales de la federación el resolver dicha controversia, de igual manera sucede cuando alguna autoridad de los Estados, mediante leyes o actos, invada la esfera federal.

La invasión de esferas de competencia se encuentra prevista en las fracciones II y III del artículo 103 de nuestra Carta Magna, de ahí que, es en tal precepto constitucional en donde encontramos la procedencia del juicio de amparo por invasión de esferas de competencia, objeto del presente juicio.

Como quedó asentado en el primer capítulo, es en la Constitución de 1857 cuando el poder legislativo consolida en nuestra Carta fundamental el juicio de amparo, dándole una fisonomía propia y estableciendo su procedencia en los términos que actualmente conocemos.

Probablemente lo que motivó al legislador de ese entonces es el dar firmeza y seguridad al pacto federal.

El Constituyente de 1917, siguiendo el anterior criterio, consignó en nuestra actual Constitución Federal, en su artículo 103, el amparo por invasión de esferas de competencia, encontrándose en ese artículo en sus fracciones II y III, la precedencia constitucional de nuestro objeto de estudio.

En estas fracciones no se hace alusión a la existencia de violaciones a las garantías individuales, sin embargo, el artículo 107 constitucional establece que todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, y de acuerdo con las bases que en dicho artículo se establecen, y que son precisamente las del juicio de amparo. "La aplicación literal de ambos artículos constitucionales conduciría a someter a la vía de amparo las controversias motivadas por actos de autoridades estatales que invadan la soberanía o de las federales que afecten la de un estado, sin ninguna distinción, o sea, en todos los casos, aunque no esté involucrada ninguna violación de garantías, lo cual obviamente desvirtuaría, en este último caso, la naturaleza y la finalidad de dicha vía."<sup>8</sup>

En efecto, como lo sostiene el jurista Luis Bazdresch, el amparo de invasión de esferas de competencia sólo es aplicable cuando existe un particular quejoso que reclama violación de -

---

<sup>8</sup>Bazdresch, Luis. El juicio de amparo, curso general. Opus.cit. pp. 24 y 25.

garantías individuales.

De igual forma, nuestro máximo tribunal así lo ha entendido, y al respecto ha emitido la siguiente jurisprudencia:

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 cualquier 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 reformas 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."<sup>9</sup>

Por lo tanto, resumiendo, la Federación o los Estados no pueden mediante el juicio de amparo resolver los conflictos que se sitúen en las hipótesis II y III del artículo 103 constitucional, sino que tales supuestos sólo son aplicables cuando exista un particular quejoso que reclame su violación en perjuicio de él.

---

<sup>9</sup> Apéndice 1985, Primera parte, Pleno, tesis 62, p. 133.

Para resolver tales controversias existe un juicio autónomo e independiente al juicio de amparo y que se substancia conforme al artículo 18 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

#### 4.- EL ACTO RECLAMADO, SU ESENCIA Y SU PLANTEAMIENTO EN LA INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA.

Sin duda alguna, el término "acto" nos denota un hecho y este, a su vez, es una manifestación de la voluntad humana. "Esto es, no debido al azar, no ajeno al juego volitivo. La voluntariedad, pues, es un elemento distintivo del acto, cuya realización va encaminada a la obtención de un fin determinado, - lo que no es sino su intencionalidad."<sup>10</sup>

En este orden de ideas, el acto reclamado es esencia de un hecho humano, voluntario e intencional, tendiente a la consecución de un fin determinado.

Ahora bien, en el juicio de amparo el acto reclamado o los actos reclamados, no sólo lo pueden conformar actos positivos de las autoridades, sino que, también lo pueden constituir omisiones o hechos negativos de las mismas, cayendo así, en una aparente contradicción de la palabra "acto". Decimos aparentemente porque la ley puede imponer a las autoridades la realización de algún hecho, y si ellas no lo realizan, redundando en perjuicio de alguna persona ésta puede lograr mediante el juicio de amparo que dicha autoridad realice el acto o actos no efectuados.

---

<sup>10</sup>Burgoa, Ignacio. El juicio de Amparo, opus. cit. p. 404.

En términos generales, diremos que el acto reclamado consiste en toda actividad de autoridad que viole en perjuicio de alguna persona, las garantías individuales que otorga la constitución.

Por su parte, el maestro Burgoa, dice "el acto reclamado consistirá en cualquier hecho voluntario, intencional, negativo o positivo desarrollado por un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambas conjuntamente, que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan unilateral, coercitiva o imperativamente, engendrando la contravención a todas aquellas situaciones conocidas con el nombre o bajo la connotación jurídica de garantías individuales."<sup>11</sup>

Referente al mismo tema, los jurisconsultos I. Soto Gordo y G. Lievana Palma, dicen que "el acto en el juicio de amparo lo constituye toda actividad de autoridad que en alguna forma violen perjuicio de un particular las garantías que otorga la Constitución, principalmente en sus 29 primeros artículos y tal actividad puede serlo, desde el acto legislativo, - que se objetiva en la ley, hasta el simple acuerdo u orden de la más modesta autoridad de carácter Federal, Estatal o Municipal."<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>El Juicio de Amparo, opus. cit. p. 207

<sup>12</sup>La Suspensión del Acto reclamado en el Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1977. Segunda Edición. p. 22.

Conceptos que con diferentes términos denotan una contra-  
vención a las garantías individuales por parte de alguna auto-  
ridad, sea por el actuar o el no actuar de la misma.

Si bien, los anteriores conceptos son aplicables en el su-  
puesto de la fracción I del artículo 103 de la Carta Magna, es  
tos no pueden ser aplicados a las fracciones II y III de dicho  
 artículo, en lo que atañe a sus consecuencias violatorias, pues,  
 conforme a las fracciones mencionadas, las violaciones ya no -  
 se refieren a las garantías individuales, sino a la competencia  
 delimitada entre la Federación y las entidades federativas. De  
 lo que resulta que el efecto reclamado en dichas hipótesis con-  
sistirá en toda actividad de autoridad que trasgreda la compe-  
tencia que le es dada por la Constitución y dicha transgresión  
 se traduzca en invasión de la competencia de otra autoridad de  
 diferente orden normativo, conociéndose a éste como amparo so-  
beranía.

En el planteamiento del juicio de amparo por invasión de  
 esferas de competencia, el quejoso en sus conceptos de viola-  
 ción, deberá mencionar el precepto o preceptos de la Carta Mag  
 na que contenga la facultad de la federación o de los Estados,  
 en su caso, que considera vulneradas o restringidas y que di-  
 cha violación redunde en su perjuicio.

##### 5.- ACCION PARA DILUCIDAR LA INVASION DE ESFERAS.

Teniendo el juicio de amparo el objeto de restituir al go-  
bernado el goce de la garantía constitucional que le ha sido -

violada por alguna autoridad federal o estatal, como expresamente consta en el artículo 103 constitucional en su fracción I, es importante analizar si el juicio de amparo es el medio apropiado para resolver las controversias a que se refieren las fracciones II y III del artículo antes mencionado y que se refieren a la invasión de esferas por parte de las autoridades federales para con los estados o viceversa.

Al establecer el artículo 107 de nuestra Carta Magna que todas las controversias a que alude el artículo 103 se sujetarán los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, y que son precisamente las del juicio de amparo; a simple vista se podrían pensar que las fracciones II y III del artículo 103 constitucional autoriza a la federación o a los Estados, respectivamente, a entablar una demanda de garantías, lo cual sería lógica y jurídicamente inadmisibles, en razón de que esto último desvirtuaría la naturaleza y finalidad de dicha vía.

En efecto, el juicio de amparo fue establecido para la protección y goce de las garantías individuales, y no para proteger todo el cuerpo de nuestra Constitución.

a) ¿ QUE ES LA ACCION ?

Sin pretender ahondar sobre el estudio de la acción, adoptamos el concepto del maestro Cipriano Gómez Lara, quien explica: "Entendemos por acción el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional."<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Teoría general del proceso. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México, D.F. 1981. p. 109.

Quizá resulta un poco vago el anterior concepto, pero lo importante es señalar que la acción, una vez ejercitada, provoca la actividad jurisdiccional.

La acción es independiente del derecho sustantivo que se pretende hacer valer, pues la persona que ejercita la acción puede no asistirle el derecho sustantivo en cuestión; tal criterio lo observa el tratadista Eduardo J. Couture, quien entiende por acción "no ya el derecho material del actor ni su pretensión a que ese derecho sea tutelado por la jurisdicción, sino su poder jurídico de acudir ante los órganos jurisdiccionales."<sup>14</sup>

b) LA ACCION EN EL JUICIO DE AMPARO.

Al igual que el proceso del juicio de garantías, la acción del mismo tiene características muy especiales.

El derecho de acción procesal se funda en los artículos 8º y 17 de nuestra Constitución, y de acción de amparo, además de los anteriores artículos se funda en los preceptos 103 y 107 del mismo ordenamiento legal.

El artículo 8º constitucional establece la obligación de los funcionarios y empleados públicos de respetar el ejercicio del derecho de petición, en forma tal que la autoridad emita un escrito pronunciándose respecto de lo solicitado, debiendo darlo a conocer al peticionario en breve término.

---

<sup>14</sup> Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Buenos Aires. Roque de Plama Editor, 1958. p. 60.

El artículo 17 reconoce que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia, en términos y plazos que establece la ley, prohibiendo a las personas hacerse justicia por sí mismas, ni emplear violencia para ejercer su derecho.

"Estas dos disposiciones dan nacimiento por ello al derecho de acción procesal ante los tribunales que imparten justicia. Frente a la acción como derecho de petición de justicia, aparece la jurisdicción como deber del Estado ejercida a través de tribunales. La jurisdicción no se otorga como gracia, sino como cumplimiento de una obligación, para poder así suprimirse la justicia por propia mano o por medios violentos."<sup>15</sup>

Los artículos 103 y 107 constitucionales establecen: el 103 explica la competencia de los tribunales de la Federación para resolver controversias suscitadas por leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales o por invasiones de soberanías o esferas, federal o estadual; y el 107 contiene las bases a que se sujetarán los procedimientos y formas del orden jurídico, para resolver las controversias a que se refiere el 103, o sea las que fijan las características del proceso de amparo.

c) EL TITULAR DE LA ACCION EN EL JUICIO DE AMPARO POR INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA.

Examinando las tres fracciones del artículo 103 constitu

---

<sup>15</sup>Castro, Juventino V. El sistema del derecho de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. Primera Edición. México. 1979. p. 38.

cional se deduce de la primera que el titular de la acción para acudir en demanda de garantías los es el particular agraviado, y también titular de la garantía individual en cuestión. - En cambio, en las otras dos fracciones, interpretadas literalmente, la acción por invasión de esferas o soberanías, debería ejercitarla legítimamente quien represente a la Federación o a alguno de los Estados lesionados, según el caso, y dentro de la demanda se deberá precisar cuál es la disposición constitucional que señala la competencia federal o estadual no respetada, ocasionando con esto que los efectos de las sentencias fueran erga omnes en lo referente a los representados por el accionante.

Sin embargo, no obstante de establecer las fracciones II y III del artículo 103 constitucional el amparo por invasión de soberanías o esferas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que no existe un amparo que defienda la soberanía de la Federación o de los Estados, entendiéndose esto por la naturaleza y finalidad de dicha vía. Al respecto ha emitido la jurisprudencia bajo el rubro de " INVASION DE ESFERAS DE LA FEDERACION A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR, " misma que hemos transcrito en páginas anteriores.

La invasión de esferas sólo puede reclamarse mediante el juicio de garantías y por el particular quejoso que reclame violación a sus garantías individuales.

Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez, dice que "iguales en el tratamiento constitucional la defensa de los de

rechos personales y la de la zona del sistema federal, no es de extrañar que en la práctica se haya realizado una justificada confusión. Las tres fracciones del artículo 103, únicas que fundan la procedencia del amparo, al servicio del individuo y no al directo de la Constitución; no hay razón, por tanto, para establecer una distinción entre aquéllas. La primera se refiere a violaciones de garantías individuales, la segunda a invasiones de la jurisdicción local por la federal y la tercera a invasiones de la jurisdicción federal por la local. Como es tos dos últimos casos implican falta de competencia, se traducen al cabo en violación de la garantía individual que consagra el artículo 16, consistente en que nadie puede ser molestado sino en virtud, entre otros requisitos, de mandamiento escrito de autoridad competente. ¿Para que invocar, pues, las -- fracciones segunda y tercera, si a fin de alcanzar el amparo -- basta fundarlo en la primera?.<sup>16</sup>

Criterio con el cual estamos completamente de acuerdo, -- pues si el quejoso alcanza el amparo con base en la primer frac ción del artículo 103 Constitucional, resultan innecesarias las otras dos fracciones, máxime que tanto la federación o los Es tados no pueden acudir en demanda de garantías, en virtud de -- que los efectos que tendrían las sentencias serían erga omnes, lo cual sería inadmisibile.

---

16

Derecho Constitucional Mexicano. opus. cit. pp. 507 y 508.

6.- COMPETENCIA EN EL AMPARO POR INVASION DE ESFERAS DE -  
COMPETENCIA.

Las controversias comprendidas en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Federal, conforme a la fracción VI del artículo 114 de la Ley de amparo, tocará conocer de ella a un Juez de Distrito, es decir, tratándose de amparo contra leyes o actos que se estimen invasores de soberanías de los Estados o de la Federación, se reclamarán mediante el amparo indirecto o biinstancial.

En efecto, la fracción VI del artículo 114 de la Ley de amparo a la letra dice:

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

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.

Es necesario insistir en que la aludida invasión de soberanía solamente puede ser materia de un juicio de amparo cuando concurren dos circunstancias: primero, que tal invasión trascienda a la violación de una garantía individual, y segunda, que la reclamación la formule precisamente la persona afectada por dicha violación, y no por la entidad política que ejerza la soberanía invadida.

Por otra parte, también mediante el amparo directo podemos atacar a las leyes invasoras de soberanías. Esto es, ante un Tribunal Colegiado de Circuito se promoverá el amparo contra la sentencia violatoria de garantías individuales, y en los conceptos de violación se aducirán las razones de la constitu

cionalidad de la ley, o en su caso, de los artículos inconstitucionales, debiendo precisarse la facultad (reservada a los Estados) que haya sido invadida por la autoridad federal, o en su caso, el precepto de la Constitución Federal que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida. En este caso y por excepción, la resolución que se pronuncie puede ser recurrida a través del recurso de revisión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, en relación a la fracción VI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, las sentencias que pronuncien los Jueces de Distrito en tratándose de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional, pueden ser recurridas en revisión, debiendo de conocer de ellas el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad a lo establecido en la fracción I, inciso b), del artículo 84 de la Ley de amparo, en relación a la fracción V, inciso b), del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Este último artículo a la letra dice:

Art. 11. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno:

V. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juces de Distrito.

b) Cuando en el recurso de revisión la cuestión planteada implique el posible ejercicio, por la autoridad, de facultades reservadas a los Estado, o por las autoridades de éstos, de atribuciones constitucionales privativas de la Federación, en los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional relativo a invasión de soberanías, sin que baste la afirmación del quejoso sobre

la existencia de un problema de esa naturaleza.

Ahora bien, la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de tales controversias es objeto de estudio - por separado, pues, ésta en múltiples ocasiones se ha declarado incompetente para conocer de esos asuntos, argumentando que sólo se tratan de cuestiones de mera legalidad y por lo tanto, toca conocer del asunto a un Tribunal Colegiado de Circuito. - no obstante de que verdaderamente el quejoso haya planteado un problema por invasión de esferas de competencia.

Siguiendo nuestro estudio, creemos conveniente citar la siguiente ejecutoria:

INVASION DE ESFERAS, CUANDO ES COMPETENTE EL PLENO - DE LA SUPREMA CORTE.  
 El artículo 103 de la Constitución General de la República, determina la competencia de los Tribunales de la Federación y es reproducido por el artículo 1º de la Ley de Amparo. De la lectura del precepto constitucional, se advierte que con lo establecido en sus fracciones II y III, el constituyente encomendó a los Tribunales de la Federación el encargo de proteger, en beneficios de los gobernados, de manera que éstos puedan acudir al juicio de garantías, las esferas 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. Atento a lo anterior, este Tribunal Pleno considera que por leyes o actos de la autoridad federal que vulneran 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, solamente deben entenderse aquellos emitidos por la autoridad de un órgano del poder público federal que comprendan facultades constitucionalmente reservadas a los Estados, con las cuales penetra al ámbito de atribuciones que

la constitución establece o reserva a favor de éstos, o viceversa. Es decir, que la autoridad de un órgano del poder público local al emitir una ley o un acto ejerza facultades constitucionalmente reservadas a la Federación, penetrando con ello al ámbito de atribuciones del poder público federal. Tal consideración se funda en que la vulneración, restricción o invasión de esferas presupone una usurpación de facultades o funciones que constitucionalmente corresponden en exclusiva respectivamente a la Federación o a los Estados, de manera que, al emitir un acto de autoridad, uno se arroga facultades o funciones al ámbito jurídico que la Carta Fundamental establece en favor del otro. Es necesario, para que la competencia del Pleno se establezca, que la controversia planteada - 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 va a las autoridades federales, que éstas actúen en el campo que la Constitución de la República asigna en exclusiva a los Estados, ya que es en contra de estos problemas que procede el juicio de amparo en los términos apuntados, cuando quien promueve el juicio es afectado con los indicados actos de usurpación.

Séptima Epoca, Primera Parte: Vols. 139-144, pág.193  
A.R. 5057/76. Comisión Federal de Electricidad. Unanimidad de 16 votos.

Así, pues, como lo hemos observado en la anterior ejecución la Suprema Corte de Justicia nos expone lo que se entiende por invasión de esferas y cuando ésta es competente para conocer de ello.

#### 7.- ESTUDIO DE LA FRACCION II DEL ARTICULO 11, DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Nuestro artículo objeto de estudio dice:

Artículo 11. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno:  
II. De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneran o restringen la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidas por la Entidad afectada o por la Federación, en su caso, en

defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiere la Constitución;

Como podemos observar, en ésta fracción encontramos comprendidos los supuestos de las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, y que nos hablan del amparo por invasión de soberanías o de esferas. Más, aún establece la competencia de la Suprema Corte reunida en Pleno para conocer de dichas controversias cuando sean promovidas por la Entidad afectada o por la Federación, en su caso.

Una vez más, como ya dijimos en páginas anteriores, si analizáramos en conjunto la fracción en estudio, con los artículos 103 y 107 de la Constitución General, se podría pensar que las Entidades o la Federación, pueden mediante el juicio de amparo defender su soberanía o sus esferas de competencia. Sin embargo, la Suprema Corte ha resuelto que no existe un amparo que defienda la soberanía de la Federación o de los Estados, no obstante de estar establecido en las fracciones II y III del artículo 103 de nuestra Carta Magna.

Al respecto de la invasión de esferas, el maestro Felipe Tena Ramírez, dice: "...advier্তase en nuestro derecho público la necesidad de dirimir en alguna forma las querellas de los poderes, motivadas por invasión de sus órbitas constitucionales. En efecto cuando la violación constitucional consiste en invasión de ajena jurisdicción, puede surgir un conflicto entre el poder invasor y el invadido, que afecta la forma de gobierno, altere la paz pública y repercuta en la estabilidad misma del Estado. Para arreglar dicho estado de cosas no puede ser-

vir eficazmente el juicio de amparo, pues éste no remedia una situación general, sino sólo protege un interés particular, que en la situación imaginada es del todo secundario. Se necesita, por lo tanto, un procedimiento diverso al del amparo para afrontar el problema propuesto, al fin de contener de modo general y no sólo un caso concreto, dentro de su perímetro constitucional, al poder que lo ha rebasado."<sup>17</sup>

En este orden de ideas la Suprema Corte de Justicia, ha emitido la siguiente ejecutoria:

**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.

Séptima Epoca, Primera Parte: Vols. 103-108, Pág. 57. A.D. 636/76. National Mexicana, S.A. Unanimidad de 15 votos. Vols. 103-108. Pág. 157. A.D. 2315/76 Compañía industrial Kindy, S.A. Unanimidad de 19 votos. Vols. 103-108, Pág. 157. A.D. 2775/76. Kindy Mills, S. A. Unanimidad de 19 votos.

Como hemos observado, la Suprema Corte ha establecido que para que se resuelvan los conflictos entre la Federación con los Estados, originados por la invasión de esferas de competencia, existe un juicio autónomo e independiente, diferente completamente al juicio de amparo, al que no pueden acudir los particulares, sino que sólo es privativo de la Federación y de los Estados, reglamentado por el artículo 18 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ahora bien, el conocimiento o la competencia de tales controversias corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, según se encuentra establecido en la fracción II del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y cuyo contenido hemos transcrito en líneas anteriores.

#### 8.- LA INVASION DE ESFERAS Y EL DISTRITO FEDERAL.

Hemos asentado en páginas anteriores que el juicio de amparo por invasión de esferas de competencia, sólo es procedente cuando existe un quejoso que reclame violación de garantías individuales. Ahora bien, dado que las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Federal presuponen una usurpación de facultades o funciones exclusivas de la Federación o de los Estados, es lógico suponer que no puede hablarse de invasión de esferas entre el Distrito Federal y la Federación, pues este supuesto no lo establece el precepto legal antes mencionado.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia sostiene el siguiente criterio: "La disposición legal que reserva al Pleno

de la Suprema Corte competencia para conocer de los amparos en revisión en que se cuestionen las facultades de la Federación y los Estados y no se incluya al Distrito Federal, seguramente obedece a la trascendencia de tales relaciones y a que el Distrito Federal guarda una relación de dependencia en su administración y manejo con la propia Federación. Si las leyes de amparo y orgánica del Poder Judicial de la Federación otorga la competencia al Tribunal Pleno para conocer de asuntos relativos a la invasión de esferas es porque, evidentemente, se considera de suma importancia este tipo de asuntos que tienden a salvaguardar el pacto federal y porque se quiso que fuera el más alto Tribunal, el avocado a dirimir los eventuales conflictos de invasión de esferas que pudieran suscitarse entre la Federación y los estados, cuyas autoridades no guardan relación de dependencia alguna, lo que no ocurre con las autoridades del Distrito Federal.

Ciertamente y aun cuando desde el punto de vista material al igual que los estados, el Distrito Federal es una entidad más, como se desprende en lo preceptuado en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresamente señala que además de los estados que ahí se enumeran, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, la realidad de las cosas es que su administración, dirección y gobierno se ejercen por la Federación."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>Tesis número 12, del informe de labores que el Presidente de la Suprema Corte, rindió al finalizar el año de 1982, primera parte, pág. 348.

El anterior criterio lo encontramos resumido en la siguiente tesis jurisprudencial:

INVASION DE ESFERAS. NO EXISTE CUANDO SE TRATA DE ATRIBUCIONES DEL DISTRITO FEDERAL. El artículo 103 de la Constitución General de la República, en sus fracciones II y III, establece la facultad de los tribunales federales para resolver con controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados y por leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera federal, pero no del Distrito Federal, ya que no es un estado de los que conforman el pacto federal, pues aun cuando desde el punto de vista material, al igual que los estados, el Distrito Federal es una entidad más, como se desprende de lo preceptuado en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la realidad de las cosas es que su administración, dirección y gobierno se ejercen por la federación, puesto que desde el punto de vista formal mantiene una relación de dependencia con la propia federación de estados, de manera que las funciones legislativas de la entidad están encomendadas al Congreso de la Unión (artículo 73, fracción VI, de la constitución Federal), la función administrativa depende del Presidente de la República, quien atiende directamente su gobierno (artículo 73, fracción VI, base I<sup>a</sup>, de la Carta Magna) y por último, la función judicial se encomienda exclusivamente a los órganos jurisdiccionales encabezados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos miembros son nombrados también por autoridades federales según el procedimiento particular que señale la propia Constitución Federal (artículo 73, fracción VI, base 4<sup>a</sup>).<sup>19</sup>

Por nuestra parte, creemos pertinente señalar que, no por que la Federación le corresponda la administración, dirección y gobierno del Distrito Federal, las autoridades de éste se equiparen a las autoridades federales; ya que el ámbito competencial en materia y territorio es completamente distinto entre sí desde el punto de vista material, según el artículo 43 constitucional.

<sup>19</sup> Tesis jurisprudencial número 5. Informe de 1984. Pleno. p. 315.

La razón principal que la Suprema Corte de Justicia carezca de competencia para conocer de tales controversias es que el artículo 103 constitucional no las prevee. En efecto, las fracciones II y III sólo se refieren a la Federación y a los Estados, de ninguna manera al Distrito Federal, de ahí que, es nuestra Carta Magna la que impide conocer a nuestro máximo tribunal de los conflictos suscitados entre la Federación y el Distrito Federal.

Al respecto, dice el jurisconsulto Genaro Góngora Pimentel, que "la razón fundamental, ya lo vimos, de que el Tribunal Pleno no tenga competencia para conocer de invasión de esferas entre el Distrito Federal y la Federación, es que el artículo 103 constitucional, en sus fracciones II y III se refiere a los estados y no al Distrito Federal. La consecuencia es que tales invasiones de soberanías o de atribuciones si queremos ser más precisos, conocerá en revisión no la Suprema Corte de Justicia, sino un tribunal colegiado del primer circuito, en la materia que corresponda. La consecuencia es también, que un asunto de tanta importancia, no estará sujeto al criterio único del Tribunal Pleno del más alto Tribunal de la República, sino a los necesariamente diferentes criterios de los tribunales colegiados."<sup>20</sup>

Como observamos, nuestro autor se refiere a invasión de esferas de competencia y no sólo a cuestiones de legalidad, como

---

<sup>20</sup> Introducción al estudio del juicio de amparo. opus. cit., pp.

es que nuestro máximo tribunal lo ha definido.

Por nuestra parte consideramos que realmente si puede llegar a sucitarse un problema de invasión de soberanías entre el Distrito Federal y la Federación, pues, desde el punto de vista material son completamente distintos según el artículo 43 de nuestra Carta Magna. Al sostenerse el criterio que los problemas surgidos entre la Federación y el Distrito Federal son de mera legalidad, es estar equiparando en un mismo plano jerárquico a las autoridades federales con las del Distrito Federal lo que jurídicamente es inadmisibile. En efecto, una de las limitantes lo constituye el ámbito territorial, pues mientras las autoridades del Distrito Federal, actúan en un plano local las autoridades federales lo hacen en toda la Unión. Asimismo, acontece con las leyes, pues aunque sea el mismo Congreso de la Unión quien legisle para ambas entidades, dichas leyes materialmente son distintas, ya que una tendrá el carácter federal y por lo tanto deberá de ser aplicada en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, y la otra tendrá un carácter meramente local, sólo aplicable en el Distrito Federal. y en un momento dado puede surgir una contraposición entre ambos ordenamientos jurídicos y causar perjuicio a un particular, saliendo de la mera legalidad, para entrar en un problema de invasión de esferas, sin importar que haya sido el mismo órgano el que las haya creado.

### 9.- GARANTIA DE LEGALIDAD Y LA INVASION DE ESFERAS.

El presente análisis tienen por objeto el definir la relación que existe entre la garantía de legalidad y la invasión de esferas de competencia.

Ha quedado asentado en páginas anteriores que el juicio de amparo por invasión de esferas de competencia sólo es procedente cuando existe un quejoso que reclame violación a sus garantías individuales, estando de esta forma el juicio de amparo al servicio directo del gobernado, no así de la propia Constitución. Así, verbigracia, en caso de invasión de jurisdicciones, mientras no exista un particular quejoso que reclame dicha violación, ya que en su perjuicio la resiente, ésta subsistirá, más aún, aunque dicha violación sea reclamada, dejará de subsistir por cuanto hace a las personas que la reclamaron, pero no respecto de las demás personas que aunque les perjudica no la reclaman, dejando subsistente con ello la violación a la Constitución.

Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez, dice que "no importa la lesión en sí a la ley suprema, sino sólo en cuanto se traduce en daño a un individuo, que es lo único que parece interesar a la Constitución. Reparado el perjuicio que se ocasionó al quejoso, la violación general queda impune en sí misma y en relación con todos los individuos que no la reclamen.<sup>21</sup>

La invasión de esferas de competencia tiene íntima relación con la garantía de legalidad consagrada en la primera par

---

<sup>21</sup> Derecho constitucional mexicano, opus. cit., p. 507.

te del artículo 16 de la Constitución Federal, en donde se es tablece que "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 cau sa legal del procedimiento."

En efecto, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, y si dicha ley es ordinaria debe de apegarse a la Constitución. Cuando las autoridades actúan sin apegarse a ley alguna, el agraviado por dicha actuación puede acudir al juicio de amparo para hacer que se les respete la garantía de legalidad que le brinda el artículo 16 constitucional en su primera parte. De igual forma acontece con la invasión de es feras de competencia, traduciéndose dicha actuación en viola ción de la garantía individual consagrada en el artículo 16 - constitucional; de ahí que resulta innecesario fundar la proce dencia del amparo en las fracciones segunda y tercera del artí culo 103 constitucional, bastando para ello fundarlo en la - fracción primera, ya que el juicio de garantías está al servi cio del individuo y no de la Constitución. Al respecto, con forme a nuestra exposición, el maestro Felipe Tena Ramírez, nos dice que "las tres fracciones del artículo 103, únicas que fun dan la procedencia del amparo, están al servicio del individuo y no al directo de la Constitución; no hay razón por lo tanto, para establecer una distinción entre ellas. La primera se re fiere a violaciones de garantías individuales, la segunda a in vasiones de la jurisdicción local por la federal y la tercera a invasiones de la jurisdicción federal por la local. Como es

tos dos últimos casos implican falta de competencia, se traducen al cabo en violación de la garantía individual que consagra el art. 16, consistente en que nadie puede ser molestado sino en virtud, entre otros requisitos, de mandamiento escrito de autoridad competente. ¿Para qué invocar, pues, las fracciones segunda y tercera, si a fin de alcanzar el amparo basta con fundarlo en la primera? "22

En este orden ideas, tenemos que la invasión de esferas de competencia se encuentra protegida por el artículo 16 constitucional en su primera parte, pero sólo cuando un particular quejoso la reclama mediante el juicio de garantías y para su procedencia basta fundarlo en la fracción primera del artículo 103 constitucional, resultando por demás innecesarias sus fracciones segunda y tercera.

Al estar el juicio de amparo al servicio directo de los gobernados, según se desprende de la fracción segunda del artículo 107 constitucional, es inadmisibles que la Federación o los Estados puedan mediante el juicio de garantías resolver la invasión de sus esferas competenciales. Por otra parte, creemos necesario mencionar la necesidad de una reforma constitucional para solucionar los conflictos no previstos en el artículo 105 de nuestra Carta Magna.

---

22

Derecho constitucional. opus. cit. p. 508.

10.- ANALISIS DE ALGUNAS RESOLUCIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PARA CONOCER O NO DEL AMPARO POR INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA.

Conforme a los artículos 84, fracción I, inciso b) de la Ley de Amparo y 11, fracción V, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es necesario que se den las hipótesis que dichos artículos preveen para que sea de la Competencia de la Suprema Corte de Justicia.

En el artículo 84, de la Ley de Amparo se establece que:

Art. 84. Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

b) Se trata de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

Por su parte, el artículo 11, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dice:

Art. 11. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno:

V.- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito:

b) Cuando en el recurso de revisión la cuestión planteada implique el posible ejercicio, por la autoridad federal, de facultades reservadas a los Estados, o por las autoridades de éstos, de atribuciones constitucionales privativas de la Federación, en los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional relativos a invasión de soberanías, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza.

Pues bien, conforme a dichos preceptos y sobre todo a este último, para que se surta la competencia de la Suprema Corte de Justicia es necesario que del planteamiento del quejoso se deduzca que existe una invasión de esferas. Es decir, ya no basta que el quejoso lo afirme, sino que la Suprema Corte debe

de prejuzgar, antes de entrar al estudio de fondo, que existe una posible invasión de esferas, y en caso de que no lo considere así, tocará conocer del asunto a un Tribunal Colegiado de Circuito.

Ahora bien, forzosamente para prejuzgar si existe o no una invasión de esferas, es necesario juzgar a priori el fondo del asunto, ocasionando con ello un doble trabajo a la justicia federal, de por sí ya saturada de trabajo.

Para corroborar nuestras afirmaciones transcribimos la esencia de algunas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia pronunciadas al respecto:

#### C O N S I D E R A N D O

SEXTO.-Es fundado y suficiente para conceder a la em presa quejosa el amparo y proyección de la Justicia Federal, el concepto de violación que se identifica como tercero.

En efecto, en dicho concepto de violación se aduce fundamentalmente, que la Legislatura local responsable invade la esfera de atribuciones de la Federación, porque grava físicamente el uso o consumo de energía eléctrica, que es materia de imposición privativa del Congreso de la Unión.

Ahora bien, el artículo 104 del Decreto número 320 impugnado establece, lo que sigue: "Art. 104.- Por la presentación y el uso del servicio público de alumbrado en el Municipio de Torreón, se cobrará por concepto de derechos sobre importe de los recibos que ex pide la Comisión Federal de Electricidad, los siguientes porcentajes: a).-Por las tarifas 1-A, 2 y 3 de la Comisión Federal de Electricidad, 5%. b).-Por las tarifas 8, 11 y 12 de la Comisión Federal de Electricidad, 3%".

Del precepto transcrito se aprecia que establece, en principio, un derecho por la prestación y el uso del servicio público de alumbrado; sin embargo, al determinar su cuantía revela que en realidad establece una contribución sobre el consumo de energía eléctrica, ya que su monto se calcula, tomando como base la cantidad que se cobre por dicho consumo, y no con rela

ción al costo del referido servicio público de alumbrado; por lo que, no puede estimarse que la carga tributaria que impone el precepto impugnado constituye una contraprestación por el servicio a que se refiere, toda vez que el cobro del derecho se lleva a cabo en función de las tarifas de consumo de energía eléctrica establecida por la Comisión Federal de Electricidad.

En tales condiciones, si el precepto impugnado grava, realmente, el consumo de energía eléctrica y esa facultad se encuentra reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-A, inciso 5º., subinciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que preceptúa que dicha autoridad legislativa tiene facultades para establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica, - de las que tendrán participación las entidades fedrativas en la proporción que la ley secundaria federal determine, autorizando a las legislaturas locales para que únicamente fijen el porcentaje que corresponde a los municipios de los ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica, no puede sino concluirse que la Legislatura del Estado de Coahuila, al expedir el artículo 104 de la Ley de Ingresos impugnado, invadió la esfera de atribuciones que constitucionalmente está reservada al Congreso de la Unión y, por ello, dicho precepto es inconstitucional."

Amparo en revisión 7959/86.-Cementos Mexicanos, Sociedad Anónima.-19 de abril de 1988. Mayoría de 19 votos. Ministra Ponente: Victoria Adato Green de Ibarra.-Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Como observamos, la mayoría del Pleno de nuestro más Alto Tribunal, consideran que realmente se da la invasión de esferas de competencia, contra tal consideración se emitieron dos votos en contra. Por nuestra parte consideramos que no se da la invasión de esferas, en virtud de que el artículo 104 del Decreto mencionado, no grava directamente el consumo de la energía eléctrica, sino que, en base a dicho consumo establece un impuesto inconstitucional. Esto es, en base al consumo establece una sobretasa por concepto de alumbrado público, y cuyo mon

to se calcula en base a las tarifas fijadas por la Comisión Federal de Electricidad, y las cuales se fijan en base al uso que se le dé a la energía eléctrica, p. ej. para uso industrial es diferente el valor de la energía que para el uso doméstico. Ahora bien, si el servicio de alumbrado público es para toda la población, no es posible que conforme al precepto mencionado, los gobernados por el mismo servicio paguen cuotas diferentes, resultando así inequitativa dicha tasa y en consecuencia inconstitucional.

A continuación transcribiremos la esencia de una ejecutoria en donde no se da plantea realmente un problema de invasión de esferas:

#### C O N S I D E R A N D O

SEGUNDO.-Tomando en consideración que en el presente asunto no se surte la hipótesis a que se refieren los artículos 84, fracción I, inciso b). de la Ley de Amparo y 11, fracción V, inciso B, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, este Tribunal Pleno carece de competencia para conocer del recurso de revisión a que la consulta se refiere.

En efecto, en el último de los preceptos citados se establece que para que se surta la competencia de este Tribunal Pleno en los casos que se alegue un problema de invasión de soberanías no basta la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza.

Ahora bien, en el presente caso la parte quejosa argumenta en sus conceptos de violación que las autoridades responsables, al cobrarle un gravamen local como lo es el impuesto traslativo de dominio, respecto del bien inmueble de su propiedad que describe en su demanda, invaden la esfera de las autoridades federales, por los motivos que señalan en los conceptos de violación, que han quedado transcritos en el resultando del presente dictamen.

Como puede advertirse del estudio de los aludidos conceptos de violación, el problema que plantea la parte quejosa y que califica como invasión de esferas, no implica el posible ejercicio de atribuciones cons

titucionales privativas de la Federación, por parte de las autoridades responsables del estado de Michoacán, pues de lo que en realidad se queja es de la inobservancia de las disposiciones ordinarias que, a su juicio, establecen que el organismo público descentralizado Petróleos Mexicanos, se encuentra sometido exclusivamente a la jurisdicción federal y, que a la vez excluye a esa Institución de la aplicación de disposiciones locales que gravan con impuestos su patrimonio. Este aspecto solamente representa un problema de mera legalidad que debe resolverse determinando - si el organismo quejoso es sujeto o no de aplicación de ordenamientos del estado de Michoacán que establezcan causas tributarias de carácter local, y aunque se alude a la violación de los artículos 27, 73, fracción X y XXIX, 115, 124 y 133 de la Constitución, esto es sólo para tratar de justificar que, en el caso deben aplicarse las leyes Federales y no la local. En tal virtud debe establecerse que, la competencia para conocer del presente recurso de revisión corresponde al Tribunal Colegiado en turno...," Amparo en revisión 854/88.- Petróleos Mexicanos.-19 de abril de 1988.- Mayoría de once votos contra diez.- Ministro Ponente: Atanacio González Martínez.- Secretario: Guillermo David Vázquez Ortiz.

Como hemos podido observar, la Suprema Corte se declaró incompetente para conocer del presente negocio, en virtud de que realmente no se plantea un conflicto de invasión de esferas, sino que sólo se trata de una cuestión de mera legalidad, y por lo tanto toca conocer del mismo a un Tribunal Colegiado de Circuito.

Referente a la invasión de esferas tratándose de leyes, podemos citar el siguiente criterio:

#### C O N S I D E R A N D O

UNICO.- Este Tribunal Pleno carece de competencia legal para conocer del presente recurso de revisión, en virtud de que en el caso no se surte la hipótesis a que se refieren los artículos 84, fracción I, inciso b) de la Ley de Amparo y 11, fracción V, inciso B) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En efecto, de la lectura de los conceptos de violación transcritos en la parte correspondiente de esta

resolución, deriva que la parte quejosa aduce que se invade de atribuciones de las autoridades federales por los motivos que a continuación se precisan:

a) Los artículos 14 y octavo transitorio de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que es un ordenamiento de índole local, no pueden ser aplicados con prioridad al artículo 134 de la vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que éste es un ordenamiento de carácter federal, y además, reglamentario del artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso f), de la Constitución Federal, cuya aplicación debe prevalecer aunque se considere que ambas disposiciones legales son de igual jerarquía, ya que se trata de una ley especial porque regula las relaciones de los trabajadores al servicio de la Federación.

b) Si la intención del legislador federal fuere la de suprimir la exención del impuesto predial, al expedir en el mes de diciembre de 1983 la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no hubiera reiterado la misma disposición que contenía el artículo 54 de la anterior ley del propio Instituto.

c) La autoridad responsable con anterioridad a la emisión de la resolución reclamada debió otorgarle al quejoso la garantía de previa audiencia, y establecer de manera fundada y motivada la improcedencia de la exención del impuesto predial.

Como puede advertirse de la síntesis anterior el problema que plantea la parte quejosa y que califica como de invasión de esferas, no implica el posible ejercicio de atribuciones constitucionales privativas de la Federación, pues de lo que en realidad se queja es de la inobservancia de lo dispuesto por el artículo 134 de la vigente Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, que establece la exención impositiva para los inmuebles adquiridos o construidos por los trabajadores para su propia habitación con fondos administrados por el propio Instituto, aplicándose por el contrario, indebidamente, diversos preceptos de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, por lo que ese problema resulta ser de mera legalidad, ya que con independencia de que este Tribunal Pleno sostenga el reiterado criterio de que la invasión de esferas no puede plantearse tratándose del Distrito Federal, en la especie el problema, específicamente, se concreta a resolver qué ley, la federal o la local, es de aplicación preferente tratándose del quejoso." Amparo en revisión 576/85.-Jesús Alberto Gutiérrez - Tafuya, 7 de abril de 1988. Mayoría de 14 votos. Mi

nistro Ponente: Ernesto Días Infante.-Secretario: J. Antonio García Guillén.

Como observamos, el quejoso pretende obtener el amparo y protección de la Justicia Federal argumentando una invasión de esferas de competencia, ocasionada por una Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal que se contrapone a un artículo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Lo que en realidad acontece es que a dicho quejoso no debería aplicarse la Ley de Hacienda mencionada, sino la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, por quedar encuadrado su caso en el artículo 134 de dicha ley, y la que por ser de carácter federal tiene preponderancia sobre la local, de ahí que sea un problema de mera legalidad.

En donde verdaderamente encontramos una invasión de esferas de competencia es en la siguiente tesis jurisprudencial:

POZOS ARTESIANOS. EL ARTICULO 106 DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO, QUE ESTABLECE CONTRIBUCIONES SOBRE EL USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS QUE PRODUZCAN INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACION.

El constituyente al consignar en la Ley Fundamental del país las facultades cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión, señala, en forma expresa, en el artículo 73, fracción XXIX, apartado 2º, que éste tiene la de establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, entre los que se encuentran las aguas del subsuelo que se alumbren mediante obras artificiales como son, en el caso, los pozos artesianos; por tanto, al establecer el artículo 106 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, en sus reformas publicadas el 18 de enero de 1975 en las Gacetas del Gobierno del Estado de México, contribuciones sobre el uso y aprovechamiento de

las aguas que produzcan los pozos artesianos, invade la esfera de atribuciones de la federación, ya que, de conformidad con el artículo 124 de la Carta Fundamental, al estar concedida esa facultad, en forma expresa, al Congreso de la Unión, se limita, en ese aspecto a la facultad impositiva de los Estados y, en consecuencia, las legislaturas locales no pueden imponer contribuciones sobre esa fuente de ingresos."

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vols. 151-156, Pág. 117. A.R. 3721/80. Industrias IEM, S.A. de C.V. y otra. Unanimidad de 17 votos.

Vols. 157-162, Pág. 207. A.R. 793/77. Silicatos y Derivados, S.A. Unanimidad de 18 votos.

Vols. 163-168, Pág. 128. A.R. 1648/80. Industrias - IEM, S.A. de C.V. Unanimidad de 20 votos.

Vols. 169-174, Pág. 103. A.R. 5387/76. Compañía Industrial de San Cristobal, S.A. y otros (Acums.) Unanimidad de 19 votos.

Vols. 175-180, Pág. 193. A.R. 520/80. Industrias IEM, S.A. de C.V. Unanimidad de 18 votos.

Apéndice 1985, Primera Parte, Pleno, tesis 157, p. - 306.

La anterior tesis jurisprudencial es un claro ejemplo de una controversia de invasión de esferas de competencia. En efecto, al legislar una Legislatura local sobre alguna facultad - que no le corresponde, sino que la misma está conferida al Congreso de la Unión, invade la esfera de competencia de éste Poder. Asimismo, podemos decir, que dicha legislatura local, carece de competencia constitucional para regular el uso y aprovechamiento de las aguas, en consecuencia, viola la garantía - de legalidad comprendida en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, resultando con ello que la invasión de esferas y la garantía de legalidad tienen una estrecha dependencia.

C A P I T U L O    I V

AMPARO CONTRA LEYES Y SU RELACION CON LA

INVASION DE ESFERAS.

## SUMARIO

AMPARO CONTRA LEYES Y SU RELACION CON LA INVASION DE ESFERAS.

1.- Procedencia Constitucional del Juicio de Amparo contra Le  
yes; 2. Leyes Autoaplicativas y Heteroaplicativas, a) Leyes -  
autoaplicativas, b) Leyes heteroaplicativas; 3. Oportunidades  
para interponer el Juicio de Amparo contra Leyes; 4. Competen  
cia en el Amparo contra Leyes; 5. Las Leyes Inconstituciona--  
les y la Invasión de Esferas; 6. Competencia del Pleno de la  
Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer en segun  
da instancia del Amparo por Invasión de Esferas de Competen--  
cia.

1.- PROCEDENCIA CONSTITUCIONAL DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES.

La procedencia constitucional del amparo contra leyes se encuentra expresamente consignado en las tres fracciones del artículo 103 de nuestra Carta Fundamental.

El maestro Carlos Arellano García, dice que "ninguna interpretación puede diluir el vocablo leyes que utiliza el artículo 103 constitucional. Por tanto, es derecho vigente, de nivel constitucional, el que consagra la procedencia del amparo contra leyes. Ello sin perjuicio de que se cumplan los requisitos adicionales para la operancia del amparo como la instancia de parte - agraviada y la presencia de agravio personal y directo."<sup>1</sup>

Las leyes son actos del Poder Legislativo, y como actos - que son, cuando invaden garantías individuales o competencias de jurisdicción, pueden ser combatidos mediante el juicio de amparo. En las tres fracciones del artículo 103 constitucional se hace distinción entre "leyes" o "actos", siendo que las leyes - son actos del Legislativo, y en un momento dado resulta reiterativo dicha enunciación. Quizá la explicación de esto pudiera - ser que el Legislativo de 1857 y reiterado por el de 1917, tuvieron temor de que en un futuro pudiera negarse la procedencia del amparo contra leyes. Pues, en un momento dado pudiera considerarse que los ciudadanos, mediante el sufragio, eligen representantes al Poder Legislativo, y estos a su vez, pueden modificar las leyes inconstitucionales.

---

<sup>1</sup>Práctica forense del juicio de amparo; op. cit. p. 130.

En otro orden de ideas, el amparo contra leyes se explica por tratar de mantener incólume nuestro ordenamiento supremo - respecto de las leyes secundarias.

Es en la Constitución en donde se cristalizan los ideales del pueblo, y por ser la Ley Suprema, sobre ella, como ordenamiento jurídico, no existe ningún cuerpo legal; teniendo la legislación secundaria que supeditarse a ella, así como también, las autoridades estatales, y en especial los jueces, deben de desplegar sus actividades conforme a sus mandamientos.

Tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas locales les está impedido expedir normas que rebasen los lineamientos de la Constitución Federal, pues de ser así, se llegaría a la marginación de ésta. El maestro Burgoa, dice que "si a la entidad legislativa le fuera permitido jurídicamente expedir normas legales ad libitum, sin ceñirse para ello a una regla suprema, se incidiría en el depotismo parlamentario más absoluto, el cual, sin freno, sin restricciones, podría eliminar el régimen constitucional. La pureza y la intangibilidad de la Constitución deben estar a salvo de todos los actos atentados de todas las autoridades de los Estados, bien sean ejecutivos o administrativas, judiciales o legislativas y el medio encargado de hacerlas efectivas debe proceder contra todos ellos."<sup>2</sup>

Al través del tiempo se han implementado varias formas para combatir las leyes que contravengan a la Constitución, algunos encargados a órganos políticos, jurisdiccionales o mixtos.

---

<sup>2</sup>El juicio de amparo. opus. cit. pp. 215 y 216.

En nuestro derecho, finalmente dicho control corresponde a un órgano jurisdiccional mediante el juicio de amparo.

Consideramos necesario mencionar que la Constitución en su artículo 133 establece que "los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución (la General), leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueden haber en las Constituciones o leyes de los Estados". De esta disposición se infiere que los jueces locales pueden dejar de aplicar una ley de su entidad federativa por considerarla inconstitucional; sin embargo, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha determinado que la constitucionalidad de una ley sólo puede examinarla el Poder Judicial Federal a través del juicio de amparo.

Para el maestro Felipe Tena Ramírez, en el anterior artículo se pueden prever dos hipótesis; la primera consiste en que a un juez local se le pueda presentar la disyuntiva de aplicar la ley local, a sus ojos inconstitucional, o la Constitución, teniendo la obligación de aplicar la ley local porque no está facultado para declarar su inconstitucionalidad, en base a éste precepto, a lo sumo lo que podría hacer sería no aplicar la ley local, pero no puede aplicar en su lugar la Constitución, porque ésta no tiene el contenido ni el objeto de las leyes ordinarias. La segunda de las hipótesis, que es cuando la ley local es contraria a una ley federal, y las dos, por regir la misma materia, son aplicables en un juicio. Una de las dos debe de ser inconstitucional, pero en todo caso debe preferir la ley de su jurisdicción, la emanada de la legislatura de

su Estado, porque los poderes y autoridades de un Estado existen y tienen sus facultades en virtud de la Constitución de ese Estado, y fueron creados para realizar el orden constitucional y legal del Estado. No obstante de que el artículo 133 se le considera precepto oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema, consagra una defensa subsidiaria de la Constitución, al imponer a los jueces locales la obligación de no aplicar las leyes que estén en pugna con la Constitución federal."<sup>3</sup>

"La facultad para conocer la constitucionalidad de las leyes en juicio de amparo es exclusiva del Poder Judicial Federal, pero el juez local no conoce de dicha constitucionalidad, ni emitirá una declaración de inconstitucionalidad, sino que lo único que hace es decidir cuál es el derecho que debe aplicarse al caso concreto; es decir, decide un acto de no aplicación de una norma determinada. La resolución que emita el juez local puede ser impugnada mediante juicio de amparo, en el que se confirmará o nulificará su determinación."<sup>4</sup>

Expuesto lo anterior, podemos inferir que el único medio para combatir la inconstitucionalidad de las leyes, lo es el juicio de amparo, puesto que los tribunales federales son los únicos competentes para resolver acerca de la legalidad de las mismas. Además, es importante señalar que la inconstitucionalidad de las leyes no existe de pleno derecho. Es decir, mientras la ley esté vigente, aunque notoriamente sea inconstitucional,

---

<sup>3</sup>Derecho constitucional mexicano. opus. cit., pp. 537-543

<sup>4</sup>Ortega Lomelin, Roberto. El nuevo federalismo mexicano, op. - cit., p. 194.

se debe de aplicar en todos y cada uno de sus términos; sólo - dejará de producir sus efectos a petición de un quejoso que reclame violación a sus garantías constitucionales y sea reclamado así por el tribunal de amparo correspondiente.

Criterio que sostiene nuestro máximo Tribunal, y al efecto transcribimos la siguiente ejecutoria:

LEYES CONSTITUCIONALES. NO EXISTEN DE PLENO DERECHO No existen nulidades ab initio, pues todas las normas jurídicas son válidas mientras no se decreta su nulidad por órgano competente, y no porque los quejosos estimen que la ley viola preceptos constitucionales considerados como parte esencial de la Constitución, es inconstitucional la ley, pues precisamente el órgano estatal competente, en el caso, el Poder Judicial Federal, es quien determinará si existe o no la violación de preceptos constitucionales. En materia de amparo contra leyes no existen leyes inconstitucionales de pleno derecho, y siempre se requiere que un órgano así lo decida, para considerar que la ley no debe producir consecuencias o que no debe aplicarse el caso concreto.<sup>5</sup>  
Séptima Epoca, Primera Parte: Vol. 80, Pág. 47. A.R. 5400/74. Lydia Soto Rodríguez de Lavín. Unanimidad - de 18 votos.

Como hemos podido observar, para que una ley se considere inconstitucional y se deje de aplicar, es menester indispensable que un tribunal federal así lo declare. Es decir, la inconstitucionalidad de las leyes no corresponde declararla a los jueces locales, por lo tanto, aunque dicha ley a todas luces contravenga nuestra Carta Magna, el juzgador en turno estará obligado a aplicarla, y por su parte, el particular que resiente en su perjuicio la observancia de dicha ley, podrá acudir ante la justicia federal en demanda de garantías, para que a él se le exima de lo preceptuado en el ordenamiento legal cuestionado.

---

<sup>5</sup>Apéndice 1985, Pleno, p. 161.

## 2.- LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS.

Indudablemente los prefijos "auto" y "hetero" nos dan la pauta para el estudio de la aplicación de las leyes. El prefijo "auto" proviene del griego autos, que significa uno mismo, por sí mismo, etc. Por su parte, el prefijo "hetero", aplicado de esa forma significa otro.

Es importante saber cuando y bajo que condiciones una ley es aplicada. Puesto que de su aplicación depende la acción de garantías. La aplicación de una ley es muy diferente a la vigencia de la misma. Es decir, una ley puede estar vigente sin que por ello cause perjuicio a alguien; es considerada como letra muerta. Criterio sustentado al igual por los insignes juristas Lozano y Vallarta, quienes decían:

"Quien pretendiera que los tribunales declararen en términos generales y sin aplicación a un caso especial, la inconstitucionalidad de una ley u orden de autoridad; menos aun, quien solicitara que se le exigiera de obedecerlas antes de que se hubiere exigido su cumplimiento, aunque fueren notoriamente anti-constitucionales pediría los tribunales que pueden conceder, porque sus sentencias han de ser en estos juicios tales, según el precepto del artículo 102 de la Constitución, que se limitan a amparar y proteger en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto reclamado...., No basta la existencia de una ley anticonstitucional que viola una garantía individual. Mientras la ley no se ejecute o aplique, debe considerarse como letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio. La ley adquiere existencia real cuando se aplica a un caso particular; sólo entonces hay una persona ofendida y ésta tiene el derecho de defenderse contra la aplicación actual de la ley por medio del recurso de amparo.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Citado por el maestro Burgoa. El juicio de amparo, op. cit. p. 219.

La anterior tesis es duramente impugnada por el constitucionalista Rabasa, basandose en que la Constitución consigna expresamente el amparo contra leyes cuando éstas invaden la esfera jurídica del gobernado. Es decir, cuando la ley por sí misma, sin necesitar algún acto de aplicación, viola las garantías individuales. Pues, al pretender que el juicio de amparo contra leyes sólo es procedente cuando se ha llegado a los actos de ejecución, el juicio no se intentaría contra leyes, sino contra los actos de la autoridad ejecutora, y la palabra "leyes" estaría de más e impertinentemente empleada y todos los casos posibles estarían comprendidos en la palabra "actos".

Criterio que comparte el maestro Burgoa, y que amplía en base a la supremacía de nuestra Carta Magna sobre las leyes ordinarias, así como también de que a la Constitución se deben de supeditar todas las autoridades en la realización de sus facultades o atribuciones que les son conferidas.<sup>7</sup>

a). LEYES AUTOAPLICATIVAS.

La expresión "autoaplicativa" nos denota que vale por sí mismo. Es decir, no se requiere la realización de algo posterior para que tenga validez o aplicación.

"De esta manera, cuando denominamos "autoaplicativas" a algunas leyes nos referimos a la circunstancia de que la ley produce efectos jurídicos frente a alguno de sus destinatarios por sí misma, sin requerir un acto intermedio de aplicación."<sup>8</sup> Defi

---

<sup>7</sup> Véase el Juicio de amparo, op. cit., pp. 220 y ss.

nición que nos sirve de pauta para nuestro análisis. En efecto, como dice el maestro Burgoa, "...existen leyes que no necesitan de una aplicación posterior para producir sus efectos en las situaciones para las que están destinadas a operar, sino que su so la promulgación ya implica una evidente obligatoriedad efectiva y actual para las personas o categorías de personas por ellas - previstas, a las cuales afecta, por tal motivo, inmediatamente. Estas disposiciones legales, que no requieren para la causación de sus efectos jurídicos ningún acto aplicativo, concreto y posterior, se denominan auto-aplicativas, por tener en sí mismas - su aplicación práctica, por engendrar, por el solo hecho de su expedición constitucional, la consiguiente afectación en las esferas, hipótesis y casos en ellas comprendidos."<sup>9</sup>

Las leyes, que en sí constituyen actos del Poder legislativo, contienen hipótesis de cuya realización depende que se produzcan consecuencias jurídicas, más aun, existen leyes que sin que los particulares realicen alguna conducta se situen en sus supuestos, en consecuencia, les crea obligaciones. El maestro José Luis Rodríguez Santillán,<sup>10</sup> nos dice que el término "auto aplicativas" que se da a las leyes que por su sola entrada en - vigor causan perjuicio al gobernado es incorrecto, pues su la sola vigencia produce efectos, no necesita ser aplicada para que ya perjudique; es decir, sin ser aplicada está creando obliga- ciones. La autoaplicabilidad gramaticalmente consiste en "apli

---

<sup>9</sup>El juicio de amparo. op. cit., p. 223.

<sup>10</sup>Apuntes tomados de su cátedra de amparo en la U.N.A.M.

car a sí misma" y esto ocurre cuando el gobernado, colocado en el supuesto legal, realiza un acto que actualiza la hipótesis legal, por ejemplo, pagar un impuesto de cuyo pago no ha sido requerido, quedando así, que las leyes autoaplicativas son aquellas que no necesitan acto de aplicación para crear obligaciones de inmediato cumplimiento. Definición con la cual estamos de acuerdo.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia, ha emitido la siguiente tesis jurisprudencial:

#### LEY AUTOAPLICATIVA.

Para considerar una ley como autoaplicativa deben reunirse las siguientes condiciones: a) que desde que las disposiciones de la ley entren en vigor, obliguen al particular, cuya situación jurídica prevê, a hacer o dejar de hacer, y b) que no sea necesario un acto posterior de autoridad para que se genere dicha obligatoriedad.<sup>11</sup>

Ahora bien, no todas las leyes que impongan un deber de hacer o de no hacer, pueden ser consideradas como autoaplicativas, tal y como nos lo explica la siguiente tesis jurisprudencial:

#### LEYES PROHIBIDAS. NO SON NECESARIAMENTE AUTOAPLICATIVAS.

Las leyes que establecen una prohibición (obligación de no hacer) a sus destinatarios, no necesariamente son autoaplicativas, ya que pueden ocurrir que dichos ordenamientos estén esencialmente dirigidos a las autoridades imponiéndose un deber de no hacer algo en ciertas condiciones, como la obligación a cargo de jueces, actuarios y ministros ejecutores de no trabar embargo sobre cierto tipo de bienes muebles de uso ordinario propiedad del deudor, en cuyo supuesto se trata de una prohibición que sólo indirectamente por sus consecuencias, puede afectar el interés jurídico de los particulares; de tal manera que no puede decirse que éstos últimos estén obligados desde la vigencia de la ley a no practicar embargo sobre dicho

<sup>11</sup> Apéndice 1985, Pleno, tesis 64, p. 136.

tipo de bienes muebles, ni que la propia ley les imponga de inmediato una obligación de no hacer que no puedan dejar de cumplir, ya que la prohibición general en cuestión sólo se concreta y actualiza en relación con los particulares hasta que los mismos interesados soliciten al Ministro executor que trabe embargo alguno o algunos de los referidos bienes y dicho funcionario se niegue a hacerlo, pues antes de ese momento, sólo se trata de una prohibición - abstracta y general.<sup>12</sup>

Consideramos que con los criterios expuestos tenemos un panorama óptimo para saber cuando nos encontramos ante una ley autoaplicativa, y en consecuencia, tenemos una mejor oportunidad para combatirla mediante el juicio de amparo, cuando dicha ley nos produce perjuicios en nuestras garantías.

b) LEYES HETEROAPLICATIVAS.

En contraposición a las leyes autoaplicativas nos encontramos a las leyes heteroaplicativas, y que son aquellas que para producir sus efectos jurídicos plenos por cuanto a los gobernados, se necesita un acto posterior de aplicación. Al respecto, el maestro Carlos Arellano García, dice que "se consideran leyes heteroaplicativas a aquéllas que, por sí solas, cuando inicia su vigencia, no afecta la esfera jurídica de los gobernados, creando deberes a su cargo, o extinguiendo o - transformando sus derechos, sino es menester la aplicación de la norma jurídica mediante un acto de aplicación posterior."<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Apéndice 1985, Pleno, tesis 85, p. 171.

<sup>13</sup> Op. cit. p. 128.

Por su parte, el maestro José Luis Rodríguez Santillán,<sup>14</sup> nos dice que las leyes heteroaplicativas son aquéllas que ne necesitan acto de aplicación por una persona diversa para crear obligaciones de inmediato cumplimiento. Asimismo, dice que es incorrecto hablar de leyes "heteroaplicativas", pues las que necesitan aplicación para causar perjuicio no sólo se actualizarán si otra persona (hetero) se la aplica al gobernado, sino también cuando éste se la aplica a sí mismo.

De esta forma, se deduce que la ley heteroaplicativa es a aquella que requiere un acto posterior de aplicación o de ejecución. Mientras no suceda esto último, la norma legal no nos podrá causar perjuicio alguno, y por lo tanto, el juicio de amparo que contra dicha ley se enderece es improcedente (art. 73 fracción VI. de la Ley de Amparo).

Por decreto de 19 de diciembre de 1950, se reformó la fracción VI del artículo 73 de la Ley de Amparo, para establecer - que el juicio de amparo es improcedente "contra leyes que, por su sola expedición, no causen perjuicios al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de autoridad para que se origine tal perjuicio."

Ahora bien, por cuanto hace al tribunal de garantías para determinar cuando se está en presencia de una ley autoaplicativa o heteroaplicativa, no debe hacerlo al admitir la demanda

---

14

Apuntes tomados de su cátedra de amparo en la U.N.A.M.

de garantías, sino que, deberá hacerlo después del informe justificado y de las pruebas que rindan las partes. Como es que lo corroboramos con la siguiente tesis jurisprudencial:

**AMPARO CONTRA UNA LEY.**

Es cierto que el amparo es improcedente contra las leyes que por su sola expedición no entrañen violación de garantías, sino que se necesitan un acto posterior de autoridad para realizar las violaciones; pero no debe resolverse a priori, que determinado cuerpo de leyes no entraña violación de garantías - por su sola expedición, ni que es necesario que se reclame un acto posterior de autoridad que pueda venir a realizar dichas violaciones, sino que la proposición relativa debe establecerse como resultado del estudio que se haga en vista de los informes de las autoridades responsables y de las pruebas que rindan las partes; lo cual implica la admisión y tramitación de la demanda de amparo, sin perjuicio de dictar el sobreseimiento que corresponda, si de ese estudio aparece realmente la existencia de una causa de improcedencia.<sup>15</sup>

Al igual que las leyes autoaplicativas, es importante que en un momento dado podamos discernir cuando nos encontramos frente a una ley heteroaplicativa, para que si ésta nos causa perjuicios en nuestras garantías individuales, tengamos mayor oportunidad de impugnarla mediante el juicio de amparo.

**3.- OPORTUNIDADES PARA INTERPONER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES.**

Hacemos alusión a la palabra "oportunidades" porque para impugnar la inconstitucionalidad de una ley no existe un único momento, sino que puede hacerse dentro de los siguientes supuestos:

---

<sup>15</sup>

Tesis 98, Compilación jurisprudencial 1917-1954, p. 224.

a) Si se trata de una ley que por su sola vigencia - causa perjuicio al quejoso, el amparo puede pedirse en tres diferentes ocasiones:

I.- Dentro de treinta días a partir de la fecha en que comenzó a regir (art. 107, fracción VII, constitucional; 22, fracción I, y 114, fracción I, de la Ley de Amparo).

II.- Dentro de los quince días siguientes al primer acto de autoridad mediante el cual se haya aplicado al quejoso la ley de que se trate (art. 21, de la Ley de Amparo)

III.- O dentro de los quince días siguientes a la notificación del resultado del recurso contra el primer acto de aplicación de la ley, que el agraviado, en vez de acudir inmediatamente al amparo, haya preferido interponer con arreglo a preceptos de la propia ley (art. 73, fracción XII, párrafo tercero, de la ley antes mencionada).

Así lo ha entendido el máximo Tribunal, y al respecto - - transcribimos la siguiente jurisprudencia:

LEYES, AMPARO CONTRA. TERMINO PARA PROMOVER LA DEMANDA.

Los distintos términos para impugnar una ley que se estime inconstitucional, son: a) Dentro de los treinta días siguientes al en que entre en vigor la ley - si es autoaplicativa (artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo); b) Dentro de los quince días a partir del primer acto de aplicación (artículo 21 de la misma ley) y c) Dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se notifique la resolución del recurso o medio de defensa ordinario, si éste se agotó previamente a la interposición del amparo ( artículo 73, fracción XII, tercer párrafo, de la ley invocada).<sup>16</sup> d) Si la ley que se reclama no perjudica - al quejoso por su sola entrada en vigor, sino que es necesario algún acto de autoridad, posterior a la expedición de la misma ley, que la aplique contra y directamente al quejoso, previniéndole el modo en que debe cumplirla, entonces el amparo puede pedirse en dos diferentes tiempos:

---

16

Apéndice 1985, Pleno, tesis 76, p. 157.

I.-Ya dentro de los quince días siguientes a la notificación que se haga al quejoso del referido acto de autoridad que le impone el cumplimiento de la ley - (art. 73, fracción XII, párrafo segundo, de la Ley de Amparo).

II.- O dentro de los quince días siguientes a la notificación que se haga al quejoso del resultado del recurso interpuesto con apoyo en los preceptos de la misma ley (art. 73, fracción XII, párrafo tercero, de la Ley de Amparo).

Es importante señalar que hasta antes de que entrara en vigor el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, el hecho de agotar los recursos que la ley inconstitucional establecía, significaba el sometimiento a dicha ley, y en consecuencia, operaba la causal de improcedencia prevista por la fracción XI, del artículo mencionado.

Lo anterior lo podemos corroborar con el criterio de la Suprema Corte de Justicia en la siguiente ejecutoria:

LEYES, AMPARO CONTRA, IMPROCEDENCIA POR SOMETIMIENTO A SUS DISPOSICIONES, CUANDO LA DEMANDA SE PRESENTA ANTES DE LAS REFORMAS DE LA LEY.

El hecho de agotar un recurso cuando se combate la ley en su integridad, significa, en materia de amparo contra leyes, someterse a la misma ley, y por tal motivo opera la causal de improcedencia prevista en la fracción XI del artículo 73 de la Ley de Amparo, siendo aplicable la tesis número 2 del Apéndice de Jurisprudencia de 1917-1965 Primera Parte, si la demanda de amparo se presentó cuando aún no estaba en vigor el artículo 73, fracción XII, de la Ley de amparo, en cuanto conceda a los particulares la posibilidad de optar entre agotar el recurso ordinario que establece la ley impugnada o acudir directamente al juicio de amparo.

Séptima Época, Primera Parte: Vol 25, Pág. 23. A. R. 1172/58. Genaro Tamasana. Mayoría de 12 votos. Vol. 61, Pág. 39. A. R. 5988/55 Colgate Palmolive. S. A. Mayoría de 11 votos.

Afortunadamente las reformas de 1967 vienen a modificar - la situación referente a la utilización de los recursos establecidos en la ley inconstitucional, pues ahora, su empleo ya no significa el sometimiento a la ley inconstitucional, sino - una oportunidad de la persona que resiente en su perjuicio la aplicación de la ley en cuestión para que la misma no le sea aplicada. En caso de que el recurso empleado no prospere, se tiene expedito el juicio de amparo, mediante el cual un tribunal federal decidirá sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley.

Ahora bien, el utilizar los recursos ordinarios que la - ley inconstitucional establece, es potestativo para la persona perjudicada en sus garantías individuales realizar dicha acción procesal, pues, de preferir el juicio de amparo, puede acudir a él sin que esté obligado a agotar los recursos ordinarios que la ley establece, sin que esto pueda ser por sí causal de improcedencia. Lo anterior constituye una verdadera excepción al principio de definitividad en el amparo. Al respecto, el - maestro Burgoa, dice: "Pues bien, tratándose del juicio de amparo contra leyes, esto es, cuando éstas, en sí mismas consideradas, independientemente de cualquier acto aplicativo posterior, son las directamente atacadas por él, no opera el principio de definitividad, puesto que puede intentarse tal medio, aun cuando la disposición tildada de inconstitucional consigne medios comunes que el afectado puede hacer valer contra su aplicación."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>El juicio de amparo. op. cit., p. 232.

Asimismo, corroboramos lo anterior con la siguiente tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**AMPARO CONTRA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. RECURSOS ORDINARIOS.**

De acuerdo con la Ley de Amparo vigente en mil novecientos sesenta, cuando se impugnaba una Ley por estimarla inconstitucional, el quejoso no tenía que agotar ningún recurso establecido por ésta porque de hacerlo, se sometería a sus disposiciones constitucionales. Tal es el criterio que informa la tesis jurisprudencial que con el número 1 puede consultarse en la Primera Parte del último Apéndice del Semanario Judicial de la Federación: actualmente, de acuerdo con las últimas reformas a la Ley de Amparo de fecha tres de enero de mil novecientos sesenta y ocho, publicadas el treinta de abril del indicado año, que entraron en vigor a los ciento ochenta días siguientes a su publicación, el quejoso puede a voluntad, contra el primer acto concreto de aplicación de la Ley, agotar el recurso que proceda y posteriormente acudir al amparo contra la resolución que en éste se dicte, o bien ejercitar la acción constitucional desde luego. Pero en ninguno de ambos supuestos, el hecho de no agotar un recurso establecido por la Ley que se estima inconstitucional, trae como consecuencia la improcedencia del juicio.<sup>19</sup>

Además de esta razón -siguiendo al maestro Burgoa- para excluir el principio de la definitividad del juicio de amparo cuando se impugne en él la inconstitucionalidad de las leyes, existe otra, también aducida por la Suprema Corte, consistente en afirmar que sería contrario a nuestro régimen constitucional, en el que el supremo intérprete de la Ley Fundamental es el Poder Judicial Federal y, en especial, nuestro máximo tribunal de justicia, que a una autoridad estatal, distinta de dicho poder, le fuera dable decidir si una disposición normativa

---

<sup>19</sup>

Apéndice 1985, Pleno. p. 156.

legal es contraria o no a nuestro ordenamiento supremo, lo cual acontecería si el quejoso estuviera obligado a interponer todos los medios ordinarios que la ley impugna consagra para impedir su aplicación a los diversos casos concretos que le fueren presentados.<sup>20</sup>

Así, analizadas las distintas oportunidades en las cuales se pueden impugnar las leyes inconstitucionales, nos cuenta - de la constante evolución del juicio de amparo, protegiendo - cada día más nuestra Carta Magna.

#### 4.- COMPETENCIA EN EL AMPARO CONTRA LEYES.

En páginas anteriores hemos hecho la clasificación de las leyes en cuanto al momento de su aplicación, así como también, se han expuesto los términos en los cuales los quejosos pueden impugnarlas cuando les produce perjuicios en sus garantías constitucionales.

Ahora bien, nos toca analizar a las autoridades competentes para conocer de los amparos que se enderecen contra la inconstitucionalidad de una ley.

El amparo contra leyes puede ser indirecto o biinstancial o bien, puede ser directo, según el caso lo amerite.

Ante un Juez de Distrito puede ser reclamada una ley que se estime inconstitucional al través de su promulgación o del acto de su aplicación, según los artículos 107, fracción VII, de nuestra Carta Magna, y 114, fracción VI, de la Ley de Amparo. Esto es, mediante el amparo indirecto o biinstancial.

---

<sup>20</sup> El juicio de amparo. op. cit., p. 232.

Ante un Tribunal Colegiado de Circuito se promoverá el amparo directo contra sentencia, y en los conceptos de violación se aducirán razones de inconstitucionalidad de la ley; según el régimen de competencias establecido en el artículo 7º Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por excepción la resolución que se pronuncie puede ser recurrida a través del recurso de revisión, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, y conocer del mismo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como lo dispone el artículo 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, es pertinente citar el siguiente criterio jurisprudencial:

LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS DE COMPETENCIA.

Tratándose de amparo contra leyes o contra actos que se estimen invasores de la soberanía de los Estados o de la Federación, pueden obtenerse las siguientes reglas de competencia: en amparo biinstancial, una ley que se estima inconstitucional o un acto tildado invasor de soberanías, pueden ser reclamados ante un Juez de Distrito al través de su promulgación o del acto de su aplicación, según los artículos 107, fracción VII, constitucional y 114, fracciones II y VI, de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 42, fracciones II y III, y 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El amparo contra sentencia definitiva en el que se aduzcan razones de inconstitucionalidad de la ley puede promoverse como amparo directo ante un Tribunal Colegiado según el régimen de competencias establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (7 Bis FI). Puede ser recurrida a través del recurso de revisión la sentencia que en amparo directo pronuncie un Tribunal Colegiado de Circuito (artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo) y conocer del mismo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación). En el amparo directo siempre se reclama una sentencia definitiva, sea que la violación constitucional alegada se haya combatido en la secuela del procedimiento o en la propia resolución (artí

culo 107, fracciones V y VI, de la Carta Magna); y 44, 45 y 46 en relación con los artículos 158 y 167 de la Ley de Amparo, cuando el conocimiento del asunto no corresponde a alguna de las Salas de este Alto Tribunal, en los términos de los artículos 24, fracción III, 25 fracción III, 26 fracción III y 27 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.<sup>21</sup>

**Nota:**

Las disposiciones citadas en la tesis son las que estuvieron en vigor cuando se aprobaron las ejecutorias que las contienen.

Como hemos observado, las reglas de competencia en tratándose de amparo contra leyes que se tildan de inconstitucionales son precisas, y según el momento procesal en que se impugnen, tocará conocer al tribunal federal correspondiente, en términos mencionados en líneas anteriores.

#### 5.- LAS LEYES INCONSTITUCIONALES Y LA INVASION DE ESFERAS.

Como bien sabemos, es la Constitución Federal la que de marca las atribuciones de los Poderes federales y de los Estados, estableciendo así un sistema de facultades expresas y limitadas. La excepción a este sistema la encontramos en el artículo 124 de la misma Constitución, en donde se faculta a las legislaturas locales a legislar sobre todo aquello que expresamente no se haya otorgado a los Poderes Federales. Ahora bien, no por dicha disposición deberá entenderse que la Constitución es flexible, puesto que, como dijimos con anterioridad, los demás poderes y las mismas legislaturas locales en sus funciones no legislativas se encuentran dotados de facultades expresas y limitadas.

---

<sup>21</sup> Apéndice 1985, Pleno. p. 153.

Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez, dice que "por lo que hace a las facultades de las legislaturas, bajo la vigencia de las tres Constituciones federales ha existido en todas las locales, con llamativa uniformidad, el precepto que autoriza a legislar en todo aquello que la Constitución federal no somete a los Poderes de la Unión...",<sup>22</sup> Quizás la justificación de dicho precepto la encontramos en que los Estados federados, en virtud del Pacto Federal, ceden parte de su autonomía, a fin de constituir un gobierno nacional, reservando se para sí las demás facultades que expresamente no cedieron a la Federación.

Las leyes tildadas de inconstitucionales son aquéllas que contravienen algún o algunos preceptos de nuestra Carta Magna, en virtud de que a las legislaturas locales o a la federal les está vedado expedir con absoluta libertad normas legales de cualquier índole, sino que sólo pueden hacerlo sobre aquéllas materias sobre las que expresamente están facultadas por la Constitución.

Por otra parte, no por el sólo hecho de que una ley federal o local haya sido tachada de inconstitucional, podemos decir que hay una invasión de esferas por parte del Poder legislativo que creo dicha norma, hacia otro poder. Es decir, si el Congreso Federal emitió una ley la cual se ha tachado de inconstitucional, no por ello ha invadido la competencia de alguna legislatura local, sino que sólo la invadirá cuando la ma

---

<sup>22</sup> Derecho constitucional mexicano, op. cit., p. 136.

teria que regula la ley inconstitucional le corresponda a la legislatura del Estado en cuestión. Asimismo acontece cuando - la legislatura de un Estado crea una ley sobre materia que no le compete, sino que, constitucionalmente le corresponde al Congreso de la Unión.

La Suprema Corte de Justicia, ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

CONSTITUCION FEDERAL.

Las constituciones particulares y las leyes de los Estados no podrán nunca contravenir las prescripciones de la Constitución Federal; esta es, por consecuencia, la que debe determinar el límite de acción de los Poderes Federales, como en efecto lo determina, y las facultades expresamente reservadas a ellos, no pueden ser mermadas o desconocidas por las que pretendan arrogarse los estados.<sup>23</sup>

Así, pues, sólo habrá invasión de esferas por una ley inconstitucional cuando el Poder Legislativo que la creó carezca de competencia para ello, y a su vez, dicha competencia corresponde a un diverso Poder Legislativo.

Es importante mencionar que la invasión de esferas por leyes inconstitucionales sólo puede darse entre el Congreso Federal y las legislaturas de los Estados o viceversa, pero no entre los mismos Estados federados, en virtud de que las leyes que expiden éstos últimos sólo rigen en la conformación territorial individual.

---

<sup>23</sup>

Tesis jurisprudencial número 112. Común al Pleno y Salas. Informe 1985, p. 174.

6.- COMPETENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION PARA CONOCER EN SEGUNDA INSTANCIA DEL AMPARO POR INVASION DE ESFERAS DE COMPETENCIA.

Es de suma importancia el análisis del presente tema, sobre todo tratándose de amparo contra leyes -que es donde mayormente se argumenta invasión de esferas- ya que existe profunda controversia en nuestro más Alto Tribunal para conocer o no de los juicios de amparo que se enderecen al respecto.

Para darnos una mejor idea, transcribiremos la esencia de la siguiente ejecutoria, así como el voto particular del Ministro Juan Días Romero.

C O N S I D E R A N D O

SEGUNDO:- Tomando en consideración que en el presente asunto no se surte la hipótesis a que se refieren los artículos 84, fracción I, inciso b) de la Ley de Amparo y 11, fracción V, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, este Tribunal - Pleno carece de competencia legal para conocer del recurso de revisión.

En efecto, el artículo 11, fracción V, inciso B), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece:

"ARTICULO 11.- Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno:... V.- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito:... B) .- Cuando en el recurso de revisión la cuestión plantea da implique el posible ejercicio, por la autoridad federal, de facultades reservadas a los Estados, o por las autoridades de éstos, de atribuciones constitucionales privativas de la Federación, en los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional relativos a invasión de soberanías, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza.."

Ahora bien, en el caso de la parte quejosa argumenta en sus conceptos de violación que las autoridades - responsables, al pretender imponer a la Comisión Federal de Electricidad gravámenes locales como el impuesto predial y derechos de limpieza, además de los cargos, respecto de los inmuebles de su propiedad --

ubicados en avenida Juárez número 1336 poniente y calle Ramos Arizpe número 55 norte, en la Ciudad de Tórrón, Coahuila, invaden la esfera de atribuciones de las autoridades federales, por lo que infringen las siguientes disposiciones:

a).- El artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Federal que establece que corresponde a la Nación el aprovechamiento de los bienes y recursos naturales para la prestación del servicio de energía eléctrica, lo que implica que los Estados de ninguna forma pueden gravarlos.

b).- El artículo 73, fracciones X y XXIX, apartado quinto, inciso a), de la Constitución, porque es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de energía eléctrica e imponer contribuciones a la misma, facultad que comprende todos los hechos y actos relacionados con la prestación del servicio, como son las empresas y organismos creados por la Federación para ese objeto.

c).- El artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que establece que las autoridades fedrativas no podrán establecer gravámenes sobre las empresas generadoras de energía eléctrica y los capitales invertidos para ese objeto, lo que implica que tampoco podrán imponer contribuciones con relación a bienes destinados a las plantas generadoras, líneas de transmisión, almacenes, oficinas administrativas y agencias comerciales.

d).- El artículo 115, fracción LV, de la Constitución Federal que dispone que corresponde a los municipios las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pero exime de dichas contribuciones a los bienes de dominio público de la Federación como son los destinados por ésta a los servicios públicos en términos del artículo 2º, fracción V, de la Ley General de Bienes Nacionales.

e).- El artículo 45 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que dispone que en todos los actos, convenios y contratos en que intervengan la Comisión Federal de Electricidad serán aplicables las leyes federales conducentes.

f).- Que en consecuencia, se infringen los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que al carecer los Estados de competencia legal para imponer contribuciones relacionadas con la prestación del servicio de energía eléctrica, los actos reclamados se emiten sin el debido fundamento legal, pues no son acatados los preceptos constitucionales y secundarios que regulan dicho servicio.

Como puede advertirse de esta síntesis, el problema que plantea la parte quejosa y que califica como invasión de esferas de competencia, no implica el posi

ble ejercicio de atribuciones constitucionales privativas de la Federación por parte de las autoridades fiscales del Estado de Coahuila, pues de lo que en realidad se queja es de la inobservancia de las disposiciones ordinarias que, a su juicio, establecen que el organismo público descentralizado Comisión Federal de Electricidad, se encuentra sometido exclusivamente a la jurisdicción federal y que, a la vez, excluyen a esa institución de la aplicación de disposiciones locales que gravan con impuestos municipales su patrimonio, aspecto éste que sólo representa un problema de mera legalidad consistente en resolver qué ley, la federal o la local, es de aplicación preferente en el caso que se somete a análisis, mas no un conflicto por usurpación de atribuciones constitucionales.

Asimismo, alega que sus inmuebles, conforme a la legislación ordinaria aplicable, son bienes del dominio público de la Federación y que, por esa razón, se encuentran exentos del pago de contribuciones locales; caso en que tampoco se plantea la vulneración de la esfera de atribuciones de la autoridad federal, sino más bien el posible ejercicio indebido o excesivo de una facultad que constitucionalmente corresponde a las legislaturas estatales y autoridades municipales consistentes en establecer y recaudar, respectivamente, los impuestos que gravan la propiedad inmobiliaria.

En otras palabras, el artículo 115 constitucional, en su fracción IV, inciso c), no establece una facultad privativa de la Federación al señalar que los bienes inmuebles de ésta no podrán ser gravados con impuestos locales, sino que tal declaración viene a constituir el límite de la atribución que tienen las legislaturas de los Estados y autoridades municipales para establecer y recaudar, respectivamente, los impuestos que afectan los inmuebles ubicados dentro de sus jurisdicciones.

El texto del artículo 115, fracción IV, incisos a) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la siguiente:

" Art. 115.-Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones a favor, y en todo caso: ...a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasa adicional, que establezcan los Estados sobre la

propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como - los que tengan por base el cambio de un valor de los inmuebles...c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.----Las Leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren - los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones..."

En efecto, de ningún modo puede considerarse que la - posible inobservancia de la excepción prevista en la última parte de la disposición constitucional transcrita, se traduzca en el ejercicio, por parte de la autoridad estatal, de una atribución reservada a la Federación, pues como se dijo, ni siquiera dicha disposición contempla una verdadera facultad a favor de aquélla, sino que únicamente delimita el campo de aplicación de las leyes fiscales dirigidas a gravar la propiedad inmobiliaria.

Por lo tanto, cuando fueran fundados los conceptos de violación aducidos por la parte quejosa en el aspecto antes indicado, ello no significaría que el cobro de los tributos reclamados fuera violatorio de garantías por oposición a lo establecido en el artículo 115 - constitucional, fracción IV, ni que invadiera el ámbito de atribuciones de la autoridad federal.

Por último, en cuanto a las violaciones de los artículos 27, párrafo sexto y 73, fracciones X y XXIX, apartado 5º. inciso a), de la Constitución Federal, debe decirse que también son insuficientes para que se surta la competencia del Tribunal Pleno, no obstante que estos preceptos contienen verdaderas facultades privativas del Congreso de la Unión, como son las relativas al aprovechamiento de los bienes y recursos naturales, legislar en materia de energía eléctrica, y establecer contribuciones sobre ésta, pues lo cierto es que de la lectura integral de la demanda se advierte que los ordenamientos reclamados y su aplicación no se atacan porque sean ejercidas indebidamente tales facultades.

Las leyes y las liquidaciones aludidas no se combaten porque las autoridades responsables aprovechen los bienes y recursos naturales o establezcan una contribución en materia de energía eléctrica, pues sólo se reclaman, en forma genérica, por aplicar en perjuicio del organismo unas leyes locales al requerirle el pago

por concepto del impuesto predial a que se refieren las liquidaciones; en consecuencia, tampoco se plantea realmente la invasión de las facultades legislativas de la Federación.

En tal virtud, la competencia para conocer del presente recurso de revisión corresponde al Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, con residencia en la ciudad de Torreón, Coahuila, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 85, fracción II, de la Ley de Amparo, 44, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Segundo del Acuerdo número 1/88 dictado por el Tribunal Pleno el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho.

Por lo expuesto y fundada y con apoyo además en los artículos 90 y 91 de la Ley de Amparo, se resuelve:

PRIMERO.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno carece de competencia legal para conocer del recurso de revisión a que este toca se refiere.

SEGUNDO.- Para los efectos precisados en el considerando segundo de este fallo, remítase el cuaderno de amparo con testimonio de esta resolución y demítase el cuaderno de amparo con testimonio de esta resolución y demás constancias necesarias al Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, con residencia en la ciudad de Torreón Coahuila.

Notifíquese y cúmplase.

#### VOTO PARTICULAR

Estoy en desacuerdo con las conclusiones a que llega el voto mayoritario, en primer lugar, por considerar que atendiendo objetivamente a los conceptos de violación, sin disfrazarlos ni manipularlos, aparece que se vienen planteando auténticas violaciones al artículo 73 constitucional, así como transgresiones al artículo 103, fracción III, de la Carta Magna, en relación con el artículo 115 del mismo ordenamiento.

En segundo lugar, porque aun cuando en verdad se invocara en contra de las leyes reclamadas sólo violaciones a otras disposiciones legales, la competencia seguiría siendo exclusivamente de la Suprema Corte y no de los tribunales colegiados de circuito, por estimar que los artículos 107, fracción VIII, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84, fracción I, incisos a) y b), de la Ley de Amparo, y 11, fracción V, incisos A) y B), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, deben interpretarse en el sentido de que el recurso de revisión en el amparo contra leyes cuando tal cuestión subsiste en segunda instancia, sólo debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia, sin importar el tipo de conceptos de violación que se invoquen.

Las leyes pueden ser impugnadas en amparo mediante la formulación de diferentes géneros de conceptos de violación, de entre los cuales sobresalen los siguientes:

A.- Los que tienen por objeto demostrar que la ley reclama es directamente violatoria de algún precepto constitucional.

B.- Aquellos que tienden a probar que la ley impugnada rebasa la esfera de poder (federal o local) que constitucionalmente corresponde a su expedidora.

C.- Los razonamientos que propenden a justificar que la ley reclamada es violatoria de otra ley; en este tipo es común que vaya implícita alguna cuestión de invasión de esferas de poder, pero no siempre es así.

D.- Los conceptos que tienden a evidenciar que la ley combatida es contraria a lo establecido en un tratado internacional.

Originalmente, conforme a la Ley de Amparo publicada el diez de enero de mil novecientos treinta y seis - (artículos 82 a 94), las Salas de la Suprema Corte conocían del recurso de revisión de todas las sentencias dictadas por los jueces de distrito en la audiencia constitucional, lo cual significa que este alto Tribunal resolvía todas las resoluciones de amparo contra leyes sin importar el tipo de conceptos de violación invocados, fueran de constitucionalidad, de invasión de esferas de poder, de contraposición con otra ley o de contrariedad con un tratado internacional.

Fue hasta las reformas a la Ley de Amparo publicadas el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, cuando se dividió la competencia para conocer de las revisiones entre las Salas de la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito recién creados, reservándose a aquéllas, entre otras, las revisiones de amparo en que se reclama "...una ley por su inconstitucionalidad o se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Federal" (artículo 84, fracción I, inciso a), mientras que a los tribunales colegiados de circuito entonces existentes, se encomendaban todas las revisiones no comprendidas en el artículo 84, fracción I (artículo 85, fracción II).

Pese a que la mencionada reforma otorgada competencia a las Salas para resolver las revisiones cuando en el amparo se reclamaba "...una ley por su inconstitucionalidad o se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Federal", nunca se interpretó esa disposición en el sentido de que las Salas sólo podrían conocer de dichos recursos cuando en la demanda se invocaban en contra de la ley violaciones directas a la Constitución o invasión de esferas de poder, pero no otra clase de conceptos, esto es, no se entendió que la compe

tencia en esta materia de amparo contra leyes se dividía entre las Salas y los tribunales colegiados, ni tal división tomara en cuenta el tipo de conceptos de violación, sino que se interpretó en el sentido de que todas las revisiones aludidas correspondían a las Salas de la Suprema Corte, sin importar la clase de conceptos que se propusieran en contra de la ley reclamada.

En esas condiciones, cuando el primero de enero de mil novecientos cincuenta y ocho entraron en vigor las reformas de la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1957), dando competencia por primera vez al Pleno para conocer de negocios de amparo, la competencia de las Salas en materia de revisión de amparo contra leyes pasó íntegra a este Tribunal, sin tomar en cuenta la clase de conceptos de violación, sino sólo la importancia del acto reclamado.

Es de hacerse notar, que este último aspecto que ya desde las reformas legislativas mencionadas de mil novecientos cincuenta y uno, se reconoció lo siguiente en la exposición de motivos:

"El problema de amparo contra leyes es el más grave y más genuinamente constitucional, no sólo porque se está frente al control directo de actos legislativos, sino porque éstos, por ser de observancia general, deben tener aplicación inmediatamente para el correcto desenvolvimiento de la vida social..."

Y fue precisamente la trascendencia de la ley como acto reclamado en el amparo, la razón fundamental tomada en cuenta por el reformador de 1957, para quitar a las Salas la competencia de revisión en amparo contra leyes, y otorgársela al Pleno.

Así, en el oficio en que el Presidente de la República envía a la Cámara de Senadores la iniciativa de reforma a la Ley de Amparo (1957), después de asentarse que "el problema del amparo contra leyes es uno de mayor interés y dificultad en la doctrina y en la jurisprudencia...", indica: "...mientras que la anulación de los actos concretos de la autoridad solamente afecta las relaciones entre el particular lesionado con la providencia impugnada y la autoridad que lo emitió, o cuando más, a otros particulares cuya situación jurídica sea incompatible con la anulación (y los cuales normalmente tienen la oportunidad de defenderse como terceros perjudicados), la concesión del amparo contra la aplicación de una ley altera la seguridad de toda la sociedad, pues aunque el artículo 107 constitucional es categórico acerca de que la ley como tal, no pierde su vigencia por el hecho de que en uno o varios casos concretos se haya concedido el amparo contra su

aplicación, lo cierto es que en ese supuesto esta destinada a llevar en adelante, cuando más, una vida precaria", y concluye pidiendo: "...la modificación de los textos de la Ley de Amparo que es indispensable - reformar, para que la facultad en esta materia pase al Tribunal en Pleno. Aparte de que debe esperarse que la mayor solemnidad y profundidad que acompaña a las decisiones de este cuerpo, permitirá que se forme una jurisprudencia mejor organizada, nutrida con las opiniones y los esfuerzos de todos los individuos que como miembros titulares integran la Suprema Corte".

Asimismo, en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del mismo año de 1957, se manifestó: - "Cuando en 1950 se modificó el artículo 107 de la constitución redistribuyendo las competencias entre la Suprema Corte y las Salas a fin de hacer más expedita la administración de la justicia, se estableció -reconociéndose la importancia de la facultad a que me refiero-, que sería la Suprema Corte la que conocerse siempre de las revisiones de los amparos en que se impugnara la constitucionalidad de una ley. Confiar ahora esta facultad al Pleno de la Suprema Corte es, pues, reiterar y vigorizar simplemente un principio contenido ya en nuestra Constitución". Más adelante, después de enumerar las atribuciones que hasta entonces competían al Pleno y para justificar su incremento con el amparo contra leyes, señaló: "En la aprobación de una ley por el Congreso de la Unión intervienen los representantes populares de todas y cada una de las regiones del territorio nacional. Lo mismo acontece, dentro de su esfera propia, con una ley local, pues bien, el sistema vigente permite que el juicio de tres Ministros, eventualmente, anule la acción de esos congresos. Es posible inclusive que una mayoría de miembros de la Suprema Corte considere como constitucional la ley impugnada y que, a pesar de ello, se conceda el amparo contra su aplicación solamente porque falta el mecanismo que permita que en una decisión de tan singular importancia puedan intervenir todos los Ministros numerarios de la Suprema Corte.

"Las reformas de 1950 ya mencionadas, así como el proyecto del Ejecutivo de 1944 que fue su antecedente inmediato, han iniciado una tendencia saludable al descargar al Tribunal Supremo de numerosos negocios que con beneficio para todos pueden despachar los Colegios de Circuito. Esa saludable tendencia, sin embargo, no se opone sino antes reclama para que se mantenga íntegra la autoridad del Poder Judicial de la Federación, que ciertos negocios se conserven dentro de la órbita de atribuciones de la Suprema Corte, y precisamente actuando en Pleno, cuando la trascendencia so-

cial y política de los mismos lo exija".

Si las razones tomadas en consideración para reservar al Pleno las revisiones de referencia son atendibles y siguen siendo válidas, habrá de aceptarse que sustentándose aquéllas en la importancia del acto reclamado, que es la ley, y no la clase de los conceptos de violación, la competencia corresponde al Pleno (y eventualmente a las Salas), cuando se trate de revisión de amparo contra leyes, porque cuando éste se concede y hasta cuando se hace cualquier pronunciamiento sobre la ley, se produce un resultado de gran trascendencia en el aspecto jurídico y político, sin importar que las razones fundatorias de la sentencia deriven de una violación directa a algún precepto constitucional, o de las violaciones al sistema de poderes, a otra ley, o a un tratado, pues el resultado trascendente seguirá siendo el mismo, con repercusiones tanto más graves cuanto que al integrarse jurisprudencia, el criterio obligará a todos los tribunales, así como a suplir la deficiencia de la queja.

El criterio de rehusar la competencia del Pleno en beneficio de los tribunales colegiados cuando no se formula en contra de la ley reclamada conceptos que impliquen violación directa a la Constitución o invasión de esferas de poder, data de hace pocos años y sólo tiene como apoyo la interpretación estrictamente gramatical de la fracción VIII, del artículo 107 constitucional y preceptos relativos de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando otorgan competencia a la Suprema Corte para conocer de la revisión en esos casos de invasión y "cuando se impugna una ley por estimarla inconstitucional", de donde fue fácil llegar a la conclusión de que si el ordenamiento se impugna por razones diferentes, el recurso deben resolverlo, por exclusión, los tribunales colegiados de circuito.

Sin embargo, tal criterio no toma en consideración que jamás, ni la Constitución ni las correspondientes leyes reglamentarias, le han otorgado atribuciones a los tribunales colegiados de circuito para resolver revisiones de amparos contra leyes, cualquiera que sea la causa de impugnación. Cuando mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del treinta de abril de mil novecientos sesenta y ocho se devolvió competencia a las Salas para conocer limitadamente de este tipo de revisiones por el rezago del Pleno en esta materia, se especificó perfectamente de qué clase de amparos contra leyes tocaba resolver a las Salas, pero ni siquiera entonces, por la necesidad de aliviar al Pleno del gran número de asuntos, se pensó en clasificar los amparos contra leyes atendiendo al tipo de conceptos invocados en su contra, para en

encomendar algunos a los tribunales colegiados. Si en la disposición que dice "cuando se impugne una ley por estimarla inconstitucional" se insiste en en contrar la referencia a conceptos que implique violación directa a la Constitución, deberían entenderse - tal supuesto, simplemente, como el prototipo del amparo contra leyes, pues ciertamente esta clase constituye el porcentaje mayor de los de su género; ello permitiría entenderla extensivamente para incluir todos los amparos contra leyes, lo que sería acorde con el desarrollo constitucional y legislativo de la materia y con la trascendencia del acto reclamado.

Sólo cabe agregar en contra de la competencia del tribunal colegiado, que la Suprema Corte, para pronunciarse al respecto en asuntos de tal gran importancia social y política, sólo tendrá la escasa oportunidad que le otorga una eventual contradicción de tesis, oportunidad que se nulifica de plano cuando el tribunal colegiado es único en el circuito y decide sobre una ley local.

Amparo en revisión 202/88.- Comisión Federal de Electricidad.- 22 de noviembre de 1988. Mayoría de 12 votos.- Ministro dictaminador: Juan Díaz Romero.- Secretario: José Luis Rodríguez Santillán.- Voto Particular del Ministro Juan Díaz Romero.

Como hemos podido observar, para que la Suprema Corte de Justicia en Pleno se considere competente para conocer en segunda instancia de los amparos por invasión de esferas de competencia, deben darse dos supuestos: primero, que afirme el quejoso que existe una invasión de esferas de la federación hacia algún estado o viceversa, y segundo, que esa afirmación implique una posible invasión. Es decir, el Pleno debe prejuzgar si existe una invasión de esferas para entrar al estudio de la cuestión planteada, caso contrario declina su competencia hacia los tribunales colegiados de circuito.

En la gran mayoría de los amparos enderezados contra leyes que se consideran invasoras de esferas de competencia, la Suprema Corte de Justicia en Pleno se declara incompetente para conocer de las mismas, argumentando siempre que se trata de proble

mas de mera legalidad, y con ello toca conocer a los tribunales colegiados de circuito, sin considerar la gran trascendencia social y polftica que tiene el juzgar a una ley de inconstitucional, además de que dichos tribunales colegiados de circuito carecen de competencia constitucional para conocer en segunda - instancia de dichos juicios, como es que lo afirma el Ministro Juan Díaz Romero, y cuya afirmación compartimos, remitiendonos a las consideraciones vertidas en el voto particular descrito en páginas anteriores. Asimismo, nos unimos a su propuesta de que el Pleno debe ser competente de la revisión de amparo contra la yes sin atender estrictamente a los conceptos de violación.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA: Las controversias suscitadas por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados y viceversa, se encuentran previstas en los artículos 103 de nuestra Carta Magna: 1, 84 fracción I, inciso b, y 114 fracción VI, de la Ley de Amparo; 11 fracción V inciso b, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que a la letra dicen:

CONSTITUCION GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

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

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

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

LEY DE AMPARO.

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

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

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

Art. 84. Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

I.- Contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, cuando:

b) Se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

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

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.

LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

Art. 11. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer en Pleno:

V. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito:

b) Cuando en el recurso de revisión la cuestión planteada implique el posible ejercicio, por la autoridad federal, de facultades reservadas a los Estados, o por las autoridades de éstos, de atribuciones constitucionales privativas de la Federación, en los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional relativos a invasión de soberanías, sin que - baste la afirmación del quejosos sobre la existencia de un problema de esa naturaleza.

SEGUNDA: Conforme a los preceptos transcritos, es claro que la Constitución, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Po

der Judicial de la Federación, destacan en forma específica la procedencia del amparo, no sólo por violación de garantías individuales, sino uno diverso con las siguientes características:

a) Combate la invasión de soberanías y no la violación de garantías individuales.

b) Se promueve por un gobernado y no por la entidad afectada o la Federación.

c) Persigue la defensa de la soberanía o de los derechos y atribuciones que la Constitución, en forma exclusiva, confiere a los Estados o a la Federación, en sus respectivos casos, contenidos en la parte orgánica de la Constitución.

d) Se demanda en primera instancia ante los jueces de Distrito, y se revisan las sentencias de éstos por la Suprema Corte en Pleno, destacándose así la importancia que se da a este tipo de amparos.

**TERCERA:** El artículo 103 de nuestra Carta Magna, establece en forma limitada el amparo por invasión de esferas de competencia, ya que no prevee las controversias que se susciten entre dos o más Estados o entre los poderes de un mismo Estado, en afectación del interés jurídico de un gobernado.

**CUARTA:** No obstante de estar previstas las controversias referidas en la cláusula primera, no existe un juicio de amparo que defienda la soberanía invadida. En efecto, -

los Estados o la Federación, no pueden resolver los con  
flictos a que se refieren las fracciones II y III del ar  
tículo 103 constitucional, mediante el amparo, ya que d  
icho juicio fue creado para proteger las garantías i  
ndividuales del gobernado y no para defender a las a  
utoridades.

QUINTA: La entidad federativa o la Federación no pueden pr  
omover amparo por invasión de esferas, pues si así fuera,  
la sentencia que recayere al proceso -si se llegara, a  
considerar fundada la acción- tendría efectos erga om-  
nes, de aquéllos que prohíben expresamente la Constitu-  
ción, ya que el fallo protector tendría efectos de g  
eneralidad, cuando menos para los habitantes sujetos a la  
jurisdicción de la entidad pública promovente del a  
mparo.

SEXTA: La invasión de esferas de competencia sólo puede ser  
reclamada por un particular quejoso que reclame viola-  
ción a sus garantías individuales, ya que mientras no se  
le conculquen sus garantías constitucionales no podrá a  
cudir en demanda de garantías. Según criterio estable-  
cido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEPTIMA: La actuación de la autoridad invasora no es más que  
la falta de competencia de ésta, en consecuencia, la m  
isma se puede reclamar por violación a la garantía de l  
egalidad contemplada en el artículo 16 de nuestra Carta  
Magna, resultando innecesario fundarlo en las fracciones

II y III del artículo 103 constitucional. De igual forma se pueden reclamar la inconstitucionalidad de las leyes, cuando invadan la soberanía de la Federación o de los Estados.

OCTAVA: Estando protegidas las invasiones de soberanías mediante la garantía de legalidad contenida en el artículo 16 constitucional, cuando dichas invasiones afecten a un particular quejoso, resultan innecesarias las fracciones II y III del artículo 103 constitucional y II y III del artículo 1º, de la Ley de Amparo; pugnando por la supresión total de las mismas, asimismo, para evitar el sinnúmero de controversias que han suscitado y seguirán suscitando.

NOVENA: Para que la Federación o los Estados diriman las controversias a que se refieren las fracciones en comento, creemos necesaria una reforma, tanto en nuestra Constitución General como en las leyes ordinarias en el fondo como en el procedimiento, haciendo más explícita la forma de solucionar dichos conflictos. Asimismo, en el artículo 105 de la Carta Magna, se prevean los choques de los poderes federales entre sí.

Sólo queda esperar que con el tiempo sea correctamente sistematizado el juicio de amparo, para realizar su grandeza.

## B I B L I O G R A F I A

- ARELLANO GARCIA, Carlos. Práctica Forense del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 1ª edición, México, 1983.
- - - El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 1ª edición. México, 1982.
- BURGOA, Ignacio. El juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 25ª edición, México, 1988.
- - - Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, S.A. 21ª edición, México, 1988.
- - - Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- BASDRESCH, Luis. El Juicio de Amparo, Curso General, Editorial Trillas, 4ª edición, México, 1986.
- CASTRO, Juventino Víctor. El Sistema del Derecho de Amparo Editorial Porrúa, 1ª edición, México, 1979.
- - - Hacia el Amparo Evolucionado, Editorial Porrúa, S. A., 2ª edición, México, 1972.
- CARPISO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 5ª edición, México, 1982.
- COUTURE, Eduardo. Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Roque de Palma, Editor, Buenos Aires, 1958.
- CARRO MARTINEZ, Antonio. Derecho Político, Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, Madrid, 1959.
- ESTRELLA MENDEZ, Sebastián. La Filosofía del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 1ª edición, México, 1988.

- GONGORA PIMENTEL, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., 1ª edición, México, 1987.
- GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, - Alianza Editorial, Madrid, 1984.
- GONZALEZ URIBE, Hector. Teoría Política, Editorial Porrúa, S.A., 4ª edición, México, 1982.
- JELLINECK, George. Teoría General del Estado. Cía. Editorial Continental, 2ª edición, México, 1958.
- LIRA GONZALEZ, Andrés. El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición México, 1972.
- MADRID HURTADO, Miguel De la. Elementos de Derecho Constitucional, Instituto de Capacitación Política, 1ª edición, México, 1982.
- MARIA LOZANO, José. Estudios de Derecho Constitucional Patrio, Editorial Porrúa, S. A., 4ª edición, México, 1987
- MANCILLA OVANDO, Jorge Alberto. Las Garantías Individuales y su Aplicación en el Proceso Penal. Editorial Porrúa, S.A., 1ª edición, México, 1988.
- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús. El Derecho Constitucional Consuetudinario, U.N.A.M., 1ª edición, México, 1983.
- R.H.S. Crosman, Biografía del Estado Moderno, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpresión, México, 1978.
- RABASA, Emilio. La Constitución y la Dictadura, Editorial Porrúa, S. A., 6ª edición, México, 1982.

SOTO GORDOA, I y LIEVANA PALMA, G. La Suspensión del Acto Reclamado en el Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S. A., 2ª edición, México, 1977.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., 19ª edición, México, 1983.

TOCQUEVILLE, Alexis. De la Democracia en América, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

VAZQUEZ DEL MERCADO, Oscar. El Control de la Constitucionalidad de la Ley, Editorial Porrúa, S. A., 1ª edición, México, 1978.