

00761  
5



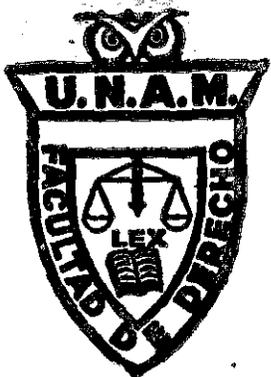
# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
FACULTAD DE DERECHO

LA COMPETENCIA JURIDICO-POLITICA DE LA CORTE EN  
LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO  
PRESENTA:

LIC. ANGEL DAVILA ESCAREÑO



TUTOR: DR. LUIS GERARDO VALDERRAMA NAVARRO

MEXICO, D. F. ENERO 2002

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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

*A Dios, por la vida y todo cuanto soy*

*A mis padres, que tienen una fe inquebrantable en la verdad, y que gracias a su ejemplo comprendo lo que es justo y honrado, lo que es recto y conduce a la felicidad*

*A mis hermanos, por su apoyo y comprensión*

*A mí tutor, Dr. Luis Gerardo Valderrama Navarro, hombre firme, paciente y sencillo, sobrio en palabras, y muy aproximado a la virtud de la humanidad*

*A la Universidad por sus valiosos maestros*

*A los sinodales:*

*Dra. Margarita Beatriz Luna Ramos*

*Dr. Carlos Pérez González*

*Dr. Luis Gerardo Valderrama Navarro*

*Dr. Rafael Quintana Miranda*

*Dr. Francisco Calvario Guzmán*

**ÍNDICE**

**Introducción.....5**

**LA COMPETENCIA JURÍDICO-POLÍTICA DE LA CORTE EN LAS  
CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

**CAPITULO 1. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL**

**1.1. Principios y formas de control constitucional.....8**  
**1.2. La justicia constitucional.....33**  
**1.3. Definición de controversia constitucional.....44**

**CAPITULO 2. MARCO LEGAL**

**2.1. Antecedentes constitucionales .....49**  
**2.1.1. Constitución de 1824.....52**  
**2.1.2. Constitución de 1836.....56**  
**2.1.3. Constitución de 1857.....65**  
**2.1.4. Constitución de 1917.....69**  
**2.2. Reforma judicial de 1994.....75**  
**2.3. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105**  
**constitucional.....85**

### **CAPITULO 3. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL**

#### **3.1. Naturaleza, objetivos y características de la controversia**

constitucional.....92

3.2. Entes, poderes y órganos en la controversia constitucional.....96

3.3. Defectos de las controversias constitucionales.....106

### **CAPITULO 4. LA COMPETENCIA JURÍDICO-POLÍTICA DE LA CORTE EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

#### **4.1. La competencia jurisdiccional de la Corte en las controversias**

constitucionales.....125

4.2. Control jurídico de la Constitución.....142

4.3. Control político de la Constitución.....165

Conclusiones.....180

Bibliografía.....186

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación incursiona en una serie de nuevos problemas relacionados con la competencia jurídico-política de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales, la defensa constitucional, la justicia constitucional, y los principios y formas de control constitucional.

El título, "La competencia jurídico-política de la Corte en las controversias constitucionales", pretende dar cuenta de los dos principales conjuntos temáticos que se abordan: la defensa constitucional en sentido general, y la competencia jurídico-política con que cuenta actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de controversias constitucionales en sentido específico.

El capítulo 1 trata sobre la defensa de la Constitución, es un tema central en el presente trabajo, y de manera provisional, podemos afirmar que está integrada por todos aquellos principios constitucionales y formas de control de carácter procesal-constitucional, con el objeto específico que encierra el mismo tema. Sin embargo, la abordaremos de manera general en lo que respecta a los principios y formas de control constitucional, y en igual forma la justicia constitucional. Además, consideramos las diversas opiniones de los juristas, en cuanto a la

definición de las controversias constitucionales, con la finalidad de tener fundamento para llegar a establecer una definición adecuada de dicha institución, y dejar por dicho lo que se entiende por ésta.

El capítulo 2 da cuenta de los principales antecedentes constitucionales del control constitucional, y de manera concreta de la garantía constitucional denominada controversia constitucional en las diversas constituciones mexicanas como son: 1814, 1824, 1836, 1857, y 1917, entre otros datos importantes. Del mismo modo, se analiza la reforma judicial de 1994, como también la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a manera de introducción.

El capítulo 3, por su parte, subraya tres proposiciones centrales en torno a las controversias constitucionales: Naturaleza, objetivos y características de las controversias constitucionales; entes, poderes y órganos en la controversia constitucional; y principales defectos de las controversias constitucionales, con sus posibles soluciones.

El capítulo 4 por último, se refiere a la competencia jurisdiccional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el control jurídico, y el control político ambos de la Constitución. Evidentemente este es nuestro objetivo central, ya que consideramos ante todo, que la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es de carácter jurídico-político en las controversias constitucionales previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional.

Diremos que, esta investigación consta de temas muy poco tratados, ya que efectivamente hay pocos libros escritos en cuanto a las controversias constitucionales, aunque si hay algunos artículos publicados. Sin embargo, el

interés intelectual que ha motivado a realizar la presente investigación, es muy interesante, y es precisamente el analizar de una manera específica la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales. Así mismo, pretende comprobar que la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales, es efectivamente una competencia de carácter jurídico-política, y sobre todo, mencionar que es preciso establecer una garantía constitucional, que efectivamente garantice la defensa constitucional, por medio de un procedimiento *ad hoc* de que hacemos mención a lo largo del trabajo. Debemos, por tanto, decir que resaltamos los principales defectos de las controversias constitucionales, para así poder dar una posible solución.

Ahora bien, por último, me limitaré a describir el método utilizado en la presente investigación. Diremos que, hicimos uso del método deductivo ya que partimos de lo general, es decir, de la defensa constitucional, a lo particular que es precisamente la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales, por medio del razonamiento lógico. Además, también utilizamos el método analítico para desmembrar la defensa de la Constitución, es decir, que por medio de sus principios y formas de control, como garantías constitucionales, pudimos observar las causas, la naturaleza y los efectos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales.

## **LA COMPETENCIA JURÍDICO-POLÍTICA DE LA CORTE EN LAS CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES**

### **CAP. 1. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL**

#### **1.1. Principios y formas de control constitucional**

Como se advierte, la defensa de la Constitución, es un tema central en el presente trabajo, y de manera provisional, podemos afirmar que está integrada por todos aquellos principios constitucionales y formas de control de carácter procesal-constitucional, con el objeto específico que encierra el mismo tema. Sin embargo, la abordaremos de manera general en lo que respecta a los principios y formas de control constitucional, y en igual forma a la justicia constitucional.

Considerando que la estructura de principios y formas de control constitucional, son aquellos medios sin los cuales, la organización constitucional en sentido amplio no podría lograr el equilibrio del sistema jurídico-político establecido en ella. Por lo tanto, antes de tratar a detalle las controversias constitucionales como medio de control constitucional, es necesario dar una visión de manera general de los principios y formas de control constitucional, y tratar de resumir en pocas palabras, a manera de introducción lo que han dicho nuestros

juristas, procurando abstenerme de entrar en indagaciones demasiado profundas, y tratando dentro de ciertos límites las que son más sencillas, haciendo hincapié a que no pueden existir unos sin las otras, para procurar sentar sobre su relación necesaria, alguna forma mejor que la existente en el tema a tratar, y así mismo lograr el funcionamiento adecuado de la estructura constitucional para la mejor administración y procuración de la justicia constitucional.

Por lo pronto, en lo que respecta a los principios constitucionales, me limitaré, a exponer lo mejor que los constitucionalistas, los más destacados, han dicho acerca de éste punto y de lo que hemos indicado.

Iniciemos la investigación refiriéndonos a la definición del principio de limitación. Puede decirse que es aquel que establece la recíproca acción reguladora que debe existir entre el poder del Estado y los derechos individuales, de modo tal que ni el Estado a la hora de ejercer el poder puede exceder la racionalidad que debe de gobernar la reglamentación de los derechos, ni los titulares de los derechos individuales pueden pretender que la acción de la ley no restrinja el ejercicio de sus libertades cuando razones de bien público lo hagan imperioso.<sup>1</sup> De conformidad con lo dicho, el principio de limitación no tiene mayor problema, ya que realmente es cumplido, en la medida en que está establecido con precisión la numeración de los derechos y garantías individuales de forma tal que ambos, al estar regulados por la parte dogmática de la Constitución y en caso de ser violados por la autoridad, que tiene una regulación confrontada, pueden hacerse valer por medio del control constitucional específico denominado en

---

<sup>1</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 28, 1991, p.155.

nuestro sistema jurídico "Juicio de Amparo", que por su importancia y trascendencia lo veremos de manera especial durante la presente investigación, el cual a la vez nos ayudará a dar una posible solución a la hipótesis que nos planteamos; pero también es importante destacar que dicho principio es definido de forma incompleta, y sus límites son parciales, toda vez que dicha limitación por medio de la recíproca acción reguladora se refiere únicamente, a la que existe entre el poder del Estado y los derechos individuales, sin tomar en cuenta la recíproca acción reguladora entre órganos de poder del Estado, en cuanto a las atribuciones y competencias específicas de cada uno de ellos.

En cuanto al principio de funcionalidad, podemos decir que es aquel que establece las condiciones de funcionamiento de la estructura del poder en el Estado, a partir de la división de los poderes de gobierno, tanto en el ámbito central como estatal, con el objeto de impedir la concentración del mismo, sin que ello contradiga la conveniencia de lograr una cooperación funcional entre ellos y así lograr el equilibrio de las decisiones de gobierno y, de tal modo, lograr la separación, cooperación y no bloqueo entre los poderes.<sup>2</sup> Este principio, es tratado a profundidad, en la obra: *El espíritu de las leyes* de Carlos Luis de Secondant Barón de la Brede y de Montesquieu. Sin embargo, podremos aclarar haciendo la observación, que en este principio hay ciertos términos como la separación, cooperación y equilibrio entre los diversos poderes, que no han sido respetados de una u otra forma, dando lugar a la invasión de competencias tanto a

---

<sup>2</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto, Op. Cit., p.184.

nivel federal como estatal de los diversos poderes del Estado haciendo necesaria la búsqueda de un medio de control constitucional *ad hoc.*, al cual pretendemos llegar en el presente estudio.

Por lo que hace al principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, es lo que asegura la unidad en el funcionamiento de dicho ordenamiento y la plena vigencia del estado de derecho a partir del respeto de la ley fundamental en cada país, dicho principio está previsto en el artículo 133 constitucional, lo cual no quiere decir que establezca la supremacía de la Constitución federal sobre el derecho local o más bien dicho, sobre la Constitución local, ya que los estados son libres y soberanos, es decir, que tiene por función fijar los límites de los órganos de Estado y entre las diversas competencias jurisdiccionales que la misma Constitución establece con el objeto de su observancia general, por parte de todo el orden jurídico.

Además, dicho principio, supone que todo poder político debe estar subordinado a la ley suprema, o lo que es lo mismo, toda ley debe de estar por debajo de ella, esta especie de principio se establece por medio de constituciones escritas, ya que las constituciones modernas *stricto sensu* tienen todas una estructura común, es decir, se dividen en una parte dogmática que contiene los derechos o garantías individuales y una parte orgánica en la que se instituyen poderes en función de esos derechos. De este modo los poderes del Estado que en su conjunto forman el poder político, nacen en la misma Constitución, limitados y vinculados a los derechos antes declarados en ella, y así también las leyes federales, estatales y municipales.

Es evidente que el principio de supremacía constitucional es el principio básico de todo sistema jurídico, descrito de forma precisa en la jerarquía de las normas y los diferentes grados del orden jurídico kelseniano, ya que éste afirma que la Constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional.<sup>3</sup>

También, Tena Ramírez,<sup>4</sup> considera que la supremacía de la Constitución presupone la existencia de un poder constituyente y de los poderes constituidos y que a su vez aquél es supremo respecto a estos, debido a una necesidad lógica, en virtud de que el constituyente precede a los poderes constituidos, y estos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente, sin que puedan, en su carácter de poderes, alterar en forma alguna la ley que los creó y los dotó de competencia, y es de suponer que dicha Constitución es rígida, ya que en ningún sistema constitucional se admite ciertamente que cualquier órgano constituido pueda poner la mano en la Constitución, esto es entendido, que cualquier órgano está sometido a lo ordenado en la Constitución. Al no ser así, implicaría la destrucción del orden constitucional. Además, advierte que la soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución, que está por encima de ellos como ley suprema. Y que la defensa de la Constitución consiste en la nulificación de los actos que la contrarían, y se logra por medio de dos formas, ya sea de manera subsidiaria por medio de los principios constitucionales, o bien, de forma directa por medio del control constitucional encomendado al Poder Judicial Federal.

---

<sup>3</sup> KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad., de Eduardo García Máynez, 5° reimpresión, UNAM, México, 1995, p.146-147.

<sup>4</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, trigesimasegunda edición, México, Porrúa, 1998, p.12-16.

De este modo, resulta lógico decir, que si los constituyentes locales exceden de la autonomía que les fue reservada, y otorgan a cualquier poder por él creado facultades reservadas para la Federación, atentan contra la Constitución federal al desconocer los límites que ésta ha establecido en ejercicio de la soberanía; igualmente vale esto para los poderes constituidos de un Estado y de la Federación, operando el principio de supremacía de la Constitución federal. De ahí que, la Constitución debe ser la norma básica y suprema de conducta de todos los poderes y funciones de éstos tanto en el ámbito federal, como en el local.

El jurista Fix Zamudio afirma: "Para que la Constitución pueda desempeñar su papel de elemento clave en el orden jurídico, estatal y político, es preciso que se le reconozcan cuando menos dos principios fundamentales, a saber: el principio de supremacía y el principio de inviolabilidad."<sup>5</sup> Sin embargo, para hacerlo actuante se requiere establecer los medios adecuados para prevenir que una ley o un acto puedan violar la Constitución, y en el supuesto de que ello ocurra, existan también leyes correctivas que restauren el orden constitucional violado. Estos medios pueden ser de diversa índole: de naturaleza política, económica o social como pueden ser el juicio político, la facultad investigadora de la Corte para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, la facultad de la Corte para indagar de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público estipulados en los artículos, principalmente en el 97, 103, 105, 107, 110 y 111 constitucionales.

---

<sup>5</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999, p.68.

Por otro lado, el principio de inviolabilidad de la Constitución, el cual Fix Zamudio señala que está íntimamente ligado al anterior, no es necesario definirlo, en virtud de que ya ha sido expuesto con anterioridad, siguiendo el pensamiento del jurista austriaco, Hans Kelsen, el cual lo describe de una manera precisa y clara.

Tocante al principio de legitimidad descrito de una manera completa por Hans Kelsen,<sup>6</sup> que señala que la validez de las normas jurídicas puede ser limitada con el tiempo, y advierte que el principio, lo mismo que el fin de tal validez encuentranse determinados únicamente por el orden al cual las normas pertenecen, y que por lo tanto, permanecen validas mientras no son derogadas en la forma que el mismo orden jurídico determine.

En cierto sentido, este principio es importante, sobre todo para garantizar el orden jurídico establecido en la Constitución y así mismo señalar la forma de sustitución de la ley fundamental prescrita por el mismo orden, además es importante destacar que este principio deja de existir cuando hay una fractura en el sistema no prevista, como puede ser una revolución, estando en presencia de circunstancias muy especiales.

De acuerdo con Hans Kelsen, la existencia del principio de efectividad consiste, en lo siguiente: " ...La eficacia del orden jurídico total es una condición más no la razón de validez de las normas que lo constituyen. Es decir, son validas no en cuanto el orden total tiene eficacia, sino en cuanto son constitucionalmente creados, sin embargo son válidas sólo en condición de que el orden jurídico total

---

<sup>6</sup> KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, Op. Cit., p.137.

sea eficaz; dejan de serlo no sólo cuando son derogadas de acuerdo con el procedimiento constitucional, sino también cuando el orden jurídico total pierde su efectividad...<sup>7</sup>

En igual forma, con respecto al principio de estabilidad, podemos decir que, sin equilibrio dinámico dentro de los límites del sistema político, proveídos por el programa constitucional, este pierde su fiel y el sistema se desestabiliza. Es por ello que todas las constituciones establecen mecanismos que regulan e impiden la crisis, a favor de asegurar el mantenimiento del equilibrio del sistema y de su transformación de acuerdo con reglas. Este se ve asegurado si la reforma de la Constitución es lo suficientemente rígida, sin irse al extremo, por la simple lógica de las emergencias políticas y económicas que encuentran solución en los regímenes transitorios, respetando efectivamente el orden de las competencias del Estado, es decir, que tampoco en tal caso las intervenciones federales o en las autonomías municipales o regionales, deben exceder las puntuales previsiones de las constituciones para situaciones de desgobierno.<sup>8</sup>

Por lo que se refiere al principio de control, se dice también: que sin control el sistema político y la Constitución del Estado no tienen asegurado su equilibrado funcionamiento. El arte de la buena organización política radica en establecer un sistema de control múltiple y variado, tanto interno como externo a la organización misma, sea por órganos o mecanismos políticos como por el control jurisdiccional.

No hay dificultad en cuanto a distinguir el sistema de control constitucional. Como he dicho, por sistema de control constitucional debemos entender aquél

---

<sup>7</sup> Ibidem, p.140.

<sup>8</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto, Op. Cit., p.236.

régimen que tiene por finalidad específica invalidar actos de autoridad y leyes que sean anticonstitucionales, o dicho de otra forma, que vayan en contra de la ley fundamental; pero aún la violación a la Constitución debe ser prevenida o reparada. Prevenida por una serie de principios como autocontrol, que hemos establecido y explicado *grosso modo*, y reparada por una serie de mecanismos denominados medios de control constitucional. Una vez sentado lo precedente, hay que considerar cuantas son las formas de control constitucional, lo que son cada una, inquiriendo ante todo cuáles son las buenas, pues tras haberlas determinado, se evidenciaran sus defectos.

Dentro de los medios de defensa constitucional, podemos decir que éstos pueden ser de diversa índole, de naturaleza política, jurídica, o mixtos, como pueden ser todos los principios constitucionales de forma indirecta y directamente como garantías constitucionales: el juicio político, la facultad investigadora de la Corte para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, o para indagar de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, las acciones de inconstitucionalidad, el juicio de amparo, las controversias constitucionales; entre otros, como el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y el juicio de revisión constitucional electoral, los cuales no analizaremos a profundidad, sino que únicamente se mencionan con la intención de dar a nuestro lector, una visión más amplia de los diferentes medios de control constitucional existentes, ya que no es tema imprescindible para la presente investigación, sino que únicamente se hace con la finalidad de tomarlos como referencia, haciendo uso del método deductivo, es decir, para partir de lo general a lo particular del tema a tratar, que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sería prácticamente las controversias constitucionales, que por su importancia y trascendencia, y por ser el tema a desarrollar ameritan ser tratadas en los posteriores capítulos.

Acabamos de decir, cuales son los medios o instrumentos de control constitucional, ya que efectivamente el control del poder tiene como finalidad velar por el respeto a la Constitución cuando esta ha sido violada, en virtud de que la Constitución fue concebida como un instrumento de control y de limitación del poder, por lo que el constitucionalismo moderno ha dedicado estudios a este tema, con la finalidad de poner los múltiples instrumentos que el derecho constitucional ha ido generando para encauzar, limitar y ejercer un control estricto del poder. Tanta es la importancia del tema del control que se le considera inseparable del concepto mismo de Constitución y fundamento imprescindible para que pueda existir el Estado de derecho y el régimen democrático.

Así, pues, la teoría del control en el Estado constitucional que corresponde a Karl Loewenstein, señala que la Constitución es el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder, en virtud de que en ella se establece un sistema de reglas fijas por medio de las cuales se distribuye el poder público entre sus detentadores y se establecen los controles a que dichos detentadores están sujetos; explicando en general y en detalle los controles del poder político. Afirmando que los controles se dividen en horizontales, porque se dan teóricamente al mismo nivel entre los poderes del Estado, y los controles verticales que surgen de los individuos, de los grupos o de la distribución del poder hacia los órganos supremos del Estado. Y a su vez, nos dice que los controles horizontales pueden ser intra-órganos o Inter-órganos, y que aquellos se

presentan dentro de un mismo órgano del Estado como sucede con el bicammarismo o el ejecutivo dual y el colegiado y estos cuando un órgano del Estado controla a otro órgano del Estado.<sup>9</sup>

También Manuel Aragón en su obra titulada, *Constitución y control del poder*, afirma efectivamente, que el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución; si se quiere dotar de operatividad al mismo, es decir, si se pretende que la Constitución se realice consecuentemente, el control no forma parte únicamente de un concepto político de Constitución, sino de su concepto jurídico, de tal manera que sólo si existe el control de la actividad estatal puede la Constitución desplegar su fuerza normativa y sólo si el control forma parte del concepto de Constitución puede ser entendida ésta como norma. El control del poder se manifiesta en el Estado constitucional a través de una heterogeneidad de formas que poseen caracteres muy diferenciados; las limitaciones al poder pueden ser no institucionalizadas o institucionalizadas, las primeras surgen de controles generales o difusos entre los que se encuentran tanto los que Jellinek denominaba garantías sociales, como otros instrumentos de control a través del juego de la opinión pública incluso por los medios no públicos de presión, en cuanto a las segundas establecen distintos controles políticos y jurídicos de carácter institucional entre ellos el control jurisdiccional al que debe considerársele como el paradigma del control jurídico. Pero si bien los controles jurídicos son de considerable importancia los controles políticos están ubicados en el centro del juego del poder.

---

<sup>9</sup> Cit. por FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.30.

Podremos aclarar esto haciendo la observación siguiente. En cada forma de control constitucional hay ciertos términos y objetivos que son generales y otros específicos; luego, entre estos dos extremos, es decir los más generales, tienen por objetivo único precisamente la defensa de la Constitución ya que es la que se erige para contener a los poderes dentro de sus órbitas respectivas; y los términos específicos son aquellos que nos permiten clasificar a los medios de control constitucional por sus características propias, como medios de control políticos, jurídicos o mixtos. Trataremos este tema a detalle en su oportunidad, pero ahora de forma sintética explicaremos cada uno de estos medios de control, aún y cuando no sea el fin de esta investigación, pero sólo a manera de introducción.

Sentado esto, comencemos por analizar brevemente *el juicio político* como medio de control constitucional. Es indudable que se trata de una función jurisdiccional que de manera excepcional realiza el Poder Legislativo que ha conservado constitucionalmente junto con la declaración de procedencia referente a la materia penal, considerada anteriormente como desafuero.

Asimismo el jurista Fix-Zamudio,<sup>10</sup> con quien compartimos su opinión al afirmar que el juicio político tiene sus antecedentes en el *impeachment* inglés y más aún en el norteamericano, país en el cuál desde que se expidió la Constitución se ha empleado contra algunos funcionarios judiciales y administrativos, y sólo en tres ocasiones contra el presidente Johnson, Nixon y

---

<sup>10</sup> Ibidem, p.685.

Clinton. En nuestro país no ha tenido gran fortuna, menos ahora que ha ensanchado su ámbito de aplicación, por la deficiente regulación constitucional.

Por esta circunstancia esta figura se inspira en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, de acuerdo con el cual corresponde al Senado federal el enjuiciamiento de los altos funcionarios de los tres órganos del gobierno, por infracciones de tipo político, especialmente a la Constitución federal, pero con la consecuencia, de que el fallo condenatorio únicamente implica la destitución e inhabilitación del responsable, del cual posteriormente, si su conducta está tipificada penalmente, puede ser sometido a un proceso ante los tribunales ordinarios. Estos mismos principios, con algunas variantes, fueron establecidos en las constituciones federales de 1857 y la vigente de 1917 artículo 110; además de lo anterior, el mencionado artículo 110 reformado en diciembre de 1994, para incluir aparte de los altos funcionarios como los senadores, diputados, ministros de la Suprema Corte de justicia de la Nación, secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia, a los consejeros de la Judicatura Federal, y de las judicaturas de los Estados y del Distrito Federal, y de las reformas de agosto de 1996 para agregar en la lista a los magistrados de la sala superior del Tribunal Electoral, así como al consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Con mucha razón, por lo que acabamos de decir, consideramos que este medio de control político de la Constitución, no ha tenido gran éxito en nuestro país ni en Estados Unidos de América por lo cual nos atrevemos a afirmar que es un medio de control constitucional con una serie de deficiencias, aún cuando en el presente artículo 110 regula de forma detallada los sujetos, las sanciones, los órganos encargados de la sustanciación del juicio político, así como el procedimiento que deben seguir para el efecto, nos referimos al desuso y falta de eficacia de este medio de control constitucional.

Veamos, pues, ahora la *facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional la que ha generado polémica, en cuanto a si efectivamente constituye dicha facultad una solución a la violación grave de alguna garantía individual, o al voto público; y por supuesto si tienen con las actuales reformas razón de ser, considerando que es una forma de control político ineficiente, precisamente por no encuadrar dentro del sistema de control jurisdiccional, si sobre todo porque no produce ni siquiera consecuencias políticas propias de su naturaleza, lo cual se resume en simple procedimiento innecesario.

La doctrina ha establecido que se trata de un simple procedimiento y no de un verdadero proceso, en cuanto la actividad encomendada debe versar sobre violaciones de carácter constitucional y no respecto de cuestiones de simple legalidad cuyo esclarecimiento en materia penal corresponde al Ministerio Público.

Como sabemos, por reforma de diciembre de 1977 se agregó el actual párrafo tercero del citado artículo 97 y se modificó ligeramente la redacción del párrafo anterior, suprimió la investigación de delitos federales, ampliando así, la

atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral, en el sentido de que esta facultad para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión.<sup>11</sup>

Como se advierte, dicho párrafo no tiene razón de ser, ya que, efectivamente, como lo señala el jurista Fix-Zamudio, con las reformas introducidas en 1986, primero en el ámbito federal y después en el local, verdaderos tribunales electorales para resolver los conflictos en esta difícil materia, y sobre todo que estos organismos jurisdiccionales se han perfeccionado posteriormente con las reformas constitucionales de 1990, 1993 y 1996, carece de sentido lo dispuesto por el citado párrafo tercero constitucional y compartiendo su opinión, debe suprimirse. El problema surge por no tomar en cuenta nuestra experiencia histórica, si recordamos cuando el entonces actual presidente de la Suprema Corte José María Iglesias debía sustituir al presidente de la república en ausencia o renuncia, declaró de oficio la nulidad de las elecciones en las que Sebastián Lerdo de Tejada había resultado electo presidente de la república y se proclamó titular del Poder Ejecutivo Federal, generando de manera indirecta la toma de las fuerzas armadas del general Porfirio Díaz.

En efecto, por lo que hace al párrafo que se refiere a la investigación de la Suprema Corte, en violaciones graves de alguna garantía individual, cayó en desuso, ya que en pocas ocasiones se hizo uso de tal facultad, sobre todo con

---

<sup>11</sup> Ibidem, p.851.

motivo de la desagradable matanza de campesinos del Estado en Guerrero en 1995, el Ejecutivo Federal solicitó a la Suprema Corte su intervención en cuanto a los hechos y consecuencias ocurridas en el vado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, no obstante, dicha intervención quedó desvirtuada por falta de coercitividad de la decisión del más alto tribunal, y como señalan algunos juristas, existe un grave defecto, que es la falta de reglamentación de dicho precepto constitucional, quedando este asunto a manera de recomendación, lo cual no es propio del sentido que deben tener las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Aunque el párrafo relativo al voto público es de la mayor trascendencia, ya que la atribución que tuvo la suprema Corte de Justicia de la Nación la había ejercido con extrema cautela y sólo en algunos casos se solicitó su intervención en asuntos electorales. Se debió dicha intervención sin duda a la petición de los partidos políticos en un proceso electoral específico y no en términos generales, como lo prevé el texto constitucional.<sup>12</sup>

Sin duda, en el tema electoral, el solo hecho de llevar a cabo de oficio una averiguación, por cuanto hace suponer en el ánimo de la Suprema Corte la duda acerca de la pureza de los comicios, es decisión que favorece sin duda a los contendientes vencidos, al sembrar la confusión en el ánimo de las gentes y preparar acaso un distanciamiento entre los poderes. Ojalá que los políticos nunca descubran la peligrosa facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que

---

<sup>12</sup> Cfr. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, 14a ed. México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, 1999, p.963; Quintana Miranda Rafael, *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, UNAM, México 1992, pág. 23.

se esconde en el artículo 97 constitucional como decía en su cátedra Emilio Rabasa, y si algunos políticos ya la descubrieron la Corte se ha precavido de ejercitarla. Se trata ante todo, de un medio de control político, que a su vez, al realizarse, nos lleva a verdaderos conflictos entre poderes y órganos del Estado de que se trate. Como bien lo dice Tena Ramírez,<sup>13</sup> citando a Guizot, la política no tiene nada que ganar, pero la justicia sí tiene mucho que perder, refiriéndose a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la política electoral.

Por otro lado, Tena Ramírez afirma que por lo que respecta a la violación grave de garantías individuales, se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su terreno, ya que su misión característica consiste en velar por las garantías de la persona que consagra la Constitución. Nada más que debe existir una diferencia entre la protección organizada a través del juicio de amparo y al que instituye el artículo 97 constitucional, pues de otro modo señala que esta sería repetición de aquella: Sin embargo, hay una diferencia notable. En cierto sentido el titular de la acción es el individuo perjudicado y su pretensión requiere una sentencia judicial; en otro sentido actúa la Suprema Corte de oficio o a solicitud de cualquiera de los poderes públicos que se enumera en el artículo 97, y algo importante que su actividad no termina de forma común en una sentencia, sino en una simple averiguación o, en su caso, en un dictamen sin efectos vinculados.

En igual forma, por lo que se refiere a la intervención investigadora de la Suprema Corte de justicia de la Nación en violaciones a garantías individuales, del mismo modo es una misión que indudable corresponde a la Corte, pero que a su

---

<sup>13</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Op. Cit., p.555.

vez se traduce en impotente en varios casos. Sin embargo, es preciso decir, que fue la única forma de protesta que la Constitución le concede frente a los poderes que rebasan sus límites infringiendo la Constitución. Por lo cual resulta muy parecido a la intervención que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en cuanto a su intervención y la terminación de su actividad en determinado caso concreto, concluye precisamente en un dictamen que carece de fuerza jurídica, que en última instancia, llega a tener, si acaso fuerza política. Además, existe una diferencia notable con la otra facultad investigadora de la Corte sobre la violación del voto público, y es precisamente que la defensa del sufragio efectivo no es tarea de la Corte, siendo prudente renunciar al ejercicio de tan peligrosa atribución.

Con estos argumentos, concluimos que el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte, creación del constituyente de 1917, carece de fines específicos pretendiendo sin duda, garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, lo cual ha resultado poco satisfactorio y esporádico como instrumento de control constitucional, tal vez por falta de una ley reglamentaria que precise los alcances del artículo en comento, y lo no menos importante por tratarse de cuestiones esencialmente políticas.

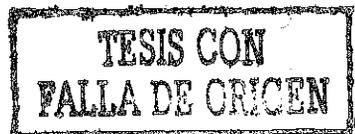
Pasemos ahora a las *acciones de inconstitucionalidad* previstas en el artículo 105 fracción II constitucional, de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para su conocimiento y resolución, de aquellas que por objeto planteen la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Diremos que, la acción abstracta de inconstitucionalidad, es otro medio de control constitucional, introducido en la Constitución por primera vez en las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994, esta institución tiene precedente en el modelo del derecho constitucional europeo, con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional, las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría, especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal. Es importante señalar que los planteamientos predominantes en las acciones de inconstitucionalidad, se dirigieron hacia la extensión de los efectos del amparo.

El conocido jurista Fix-Zamudio, "...considera a dicha garantía constitucional como una acción de carácter "abstracto", es decir, que tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental..."<sup>14</sup>

En algunos países, dichas acciones abstractas pueden ser de carácter previo, es decir, invocarse durante el procedimiento de discusión y aprobación, antes de la promulgación y publicación de la norma impugnada, como es el caso de Francia en la instancia del Consejo Constitucional, o bien, *aposteriori*, cuando las disposiciones legislativas ya han sido publicadas e inclusive tienen plena vigencia, como es el caso de México, que es uno de los que sigue este modelo. Esta acción es realmente una garantía a la oposición, para que pueda participar más activamente en las decisiones políticas de gobierno.

<sup>14</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.844.



La acción de inconstitucionalidad, al igual que la controversia constitucional que veremos en puntos posteriores posee también carácter y figura jurídica, con efectos de esta naturaleza, pero *de facto*, tiene índole y consecuencias políticas. Este sistema convierte a los legisladores en perdedores ante la Suprema Corte, y coloca a esta, también *de facto*, en la lucha entre mayorías y minorías parlamentarias, lo cual representa un grave riesgo para él más alto tribunal y para la función judicial misma. Es obvio, que si la corte se pronuncia a favor de unas u otras, entrara en conflicto con las partes, e incluso con el Ejecutivo, y el conflicto podrá trascender a esos poderes, y como consecuencia caerá en descrédito él más alto tribunal.<sup>15</sup>

Es preciso, señalar un desacierto que en las acciones de inconstitucionalidad se regula un proceso de constitucionalidad, es decir, el término es incorrecto por lo que debió denominarse acción de constitucionalidad, como proceso de resolución de acciones precisamente inconstitucionales, más no quiere decir que la acción sea inconstitucional, ya que efectivamente el nombre mismo es el acto que lo pone en movimiento, es decir la acción, lo cual es incorrecto.

No obstante que las acciones abstractas de inconstitucionalidad se establecieron recientemente de manera genérica en 1995, y sobre cuestiones electorales hasta noviembre de 1996, no han tenido gran éxito, debido a que las acciones promovidas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es difícil que se alcance o pronuncie sentencias de invalidez con efectos generales, tal vez esto

---

<sup>15</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, México, Porrúa, 1996, p.84.

se deba principalmente al porcentaje de la votación requerido, es decir, de por lo menos ocho votos.

Ahora debemos decir que la garantía constitucional denominada *Juicio de Amparo* es de las más importantes en el sistema jurídico mexicano, y que por medio de esta figura es como se funda el sistema jurisdiccional-constitucional por excelencia, como instrumento de defensa constitucional, tanto en la protección de las garantías individuales, es decir la parte dogmática, como indirectamente la parte orgánica de la Constitución por violaciones a particulares únicamente, lo cual consideramos erróneo, por los argumentos que daremos en el presente trabajo de investigación y análisis.

El juicio de amparo como instrumento procesal contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales de carácter fundamental en toda Constitución, o bien contra leyes o actos de la autoridad federal que invadan la autonomía de los Estados o viceversa, tiene un gran defecto y es precisamente haber caído en desuso las fracciones II y III del actual artículo 103 constitucional. Si duda, se debe tal desuso a que la Suprema Corte las sepultó por medio de su interpretación y por resolución de la Corte se consideró procedente únicamente si hubiere afectación a un derecho individual, lo que resulta ser ilógico, ya que efectivamente en las violaciones de carácter constitucional no siempre se afectaría a los derechos individuales, sino también a los derechos entre órganos de poder, como es señalado de manera clara en el citado artículo.

El derecho de amparo como señala Fix-Zamudio, se transformó y amplió de manera notable su campo de acción, como se consagró expresamente en los artículos 14,16 y 107 del texto fundamental de 1917, de manera que ahora se

emplea no sólo contra violaciones directas de la Constitución de los derechos fundamentales, tanto individuales como de carácter social, sino también por infracciones a las leyes ordinarias por parte de las autoridades públicas, especialmente las judiciales. Esto significa que implica la tutela de todo el ordenamiento jurídico, tanto federal como local, por conducto de los tribunales federales en su doble función jurisdiccional, lo que significa que los tribunales locales están subordinados a los federales, precisamente por medio de este instrumento.<sup>16</sup>

De ello resulta, que el juicio de amparo sea una construcción de instrumentos procesales autónomos. Cada uno de ellos posee una función específica, que a su vez determina una serie de aspectos peculiares que no pueden comprenderse sino por conducto de su análisis autónomo.

Así, pues, el juicio de amparo, tanto en la ley como en la doctrina tiene por finalidad la protección de las garantías individuales o derechos del gobernado, así mismo, es un medio protector de la constitucionalidad y la legalidad, de ésta de forma directa y de aquella de forma indirecta. Este juicio se rige por una serie de principios constitucionales como son el principio de la instancia de parte agraviada, el principio de la existencia de agravio personal y directo, el principio de definitividad, el principio de prosecución judicial, el principio de la relatividad de la sentencia o llamado "*formula Otero*" y el principio de estricto derecho.

Por lo que respecta al principio fundamental del amparo contra leyes en el derecho mexicano es el de la relatividad de la sentencia, que otorga la protección

---

<sup>16</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.806.

únicamente a los particulares de acuerdo con la llamada "*formula Otero*", misma que consideramos obsoleta y rebasada en sus principios, que en su oportunidad comentaremos, y que está prevista en el artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo.

Esta especie de Amparo tiene una doble configuración, por conducto de lo que hemos calificado como acción de inconstitucionalidad, en virtud de que implica un ataque directo, contra el ordenamiento legislativo, entendido como aquel que comprende disposiciones reglamentarias y tratados internacionales. La segunda vía para la impugnación de dichas leyes es calificada como recurso de inconstitucionalidad, y tiene su fundamento en el artículo 133 constitucional, y es precisamente un recurso porque no combate directamente un ordenamiento legal, sino la legalidad de una resolución judicial ordinaria.

Por lo tanto, puede hablarse de la existencia de una tendencia que, tiene cada vez más adeptos y que sostiene la superación de la llamada "*formula Otero*" al señalar que ya cumplió su misión histórica y, por tal motivo debe modificarse el principio de los efectos particulares de la sentencia que otorgue el amparo contra disposiciones legislativas inconstitucionales, para sustituirlo por la declaración general de inconstitucionalidad, al respecto existe un nuevo proyecto de Ley de Amparo.

Puede decirse que el juicio de amparo posee estrechas vinculaciones con el recurso de casación de origen francés, ya que tiene como objeto el examen de la legalidad de las resoluciones de última instancia dictada por todos los tribunales del país, y con este carácter fue aceptado de manera expresa en todas sus consecuencias por el artículo 14 de la Constitución de 1917, y fue introducido en el

sistema jurídico mexicano por requerimientos de carácter social y político, constituyendo en la práctica el sector de mayor trascendencia. El amparo así mismo, puede ser de una sola instancia contra resoluciones judiciales consideradas sentencias definitivas, o que pongan fin al juicio, contra las cuales no proceda ningún recurso o medio de defensa ordinario por las cuales puedan ser modificadas o revocadas con fundamento en el artículo 46 de la Ley de Amparo. Siguiendo las reglas clásicas de casación, las violaciones se dividen a su vez en violaciones cometidas durante el procedimiento, y que afecten el resultado del fallo, denominadas *lapsus in procedendo*, y las violaciones de fondo, es decir, las cometidas por el juez o tribunal competente en la sentencia misma o la resolución que pone fin al juicio, denominadas *lapsus in iudicando*.<sup>17</sup>

Hemos visto que en la defensa de la Constitución hay diversos principios y formas de control, todos referentes a la protección de la supremacía constitucional cosa que discutimos ya. Y de la misma primacía constitucional, ha llevado, en todo caso, a la búsqueda de muy diversos medios tomando en cuenta los modelos clásicos de justicia constitucional e incluso, a la realización de combinaciones entre éstos, como vimos, de diversa naturaleza: políticos, jurídicos y mixtos, difiriendo ambos en características específicas, puesto que se debe a la naturaleza del órgano competente. Ya he discutido este asunto suficientemente; en cuanto al tema, y lo demás, dejarlo para mejor ocasión. Considerando adecuada la presente investigación dirigiremos la mirada sobre otra cosa,

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.818,819.

iniciando su estudio con el examen de las varias teorías sobre la justicia constitucional.

## 1.2. La justicia constitucional

Hay que reconocer que existen dos sectores de la defensa de la Constitución, el primero que ya tratamos con anterioridad referente a la defensa subsidiaria de la Constitución, el cuál los constitucionalistas consideran apropiado llamarlo "autocontrol" constitucional, por estar integrado por todos aquellos instrumentos políticos, jurídicos, sociales incorporados a la ley fundamental escrita para limitar el poder público y en general a todo órgano de autoridad; y el segundo que queda por dilucidar, y que recibe el nombre genérico de "justicia constitucional" en el cual se estudian las llamadas "garantías constitucionales", mismas que son aquellas que se utilizan cuando el orden constitucional es desconocido o violado, con el único objeto de restaurarlo.

Existen pues, básicamente en todo sistema jurídico, dos sistemas de justicia constitucional, el americano y el austriaco, precisa establecer con mayor detalle su naturaleza respectiva.

Ahora trataré del sistema calificado como "americano", el cual tiene sus lineamientos esenciales en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, con antecedentes a su vez en la legislación, y en la jurisprudencia de las colonias inglesas en América, dicho modelo sirvió de paradigma a la mayoría de los países americanos.

Este sistema de revisión judicial de la constitucionalidad o control difuso, se caracteriza por la atribución del conocimiento de cualquier cuestión de constitucionalidad de las normas a todos los jueces sin importar su jerarquía en el ejercicio ordinario de la potestad jurisdiccional, con el fin de resolver sobre dichas disposiciones que contraríen a la Constitución, con efectos únicamente *inter partes*. Dicho control recae sobre un órgano de naturaleza jurisdiccional.

Frente a tal sistema, puede hablarse del sistema europeo o austriaco-Kelseniano, que se caracteriza, en síntesis, por la concentración de la competencia de conocer de la constitucionalidad de las normas legales por medio de un órgano *ad hoc*, en vía directa, por lo general un Tribunal Constitucional o Corte Suprema, determinados órganos de naturaleza eminentemente política, y con efectos *erga omnes*.

De acuerdo con Hans Kelsen<sup>18</sup>, quien desarrolló específicamente sus ideas sobre las garantías de la Constitución, en el cual sistematizó de manera precisa la forma de garantizar el cumplimiento de la norma fundamental de todo orden jurídico, por medio de un órgano distinto del legislativo, ya sea por medio de la revisión judicial, por medio de la responsabilidad del órgano, o por la declaración nula de pleno derecho, sin embargo en cuanto a la anulación de los actos o normas generales le corresponde a un órgano jurisdiccional. Esto lo llevo a establecer en la Constitución austriaca el establecimiento del Tribunal Constitucional encargado de velar por las garantías constitucionales y declarar esa inconstitucionalidad de los actos y normas de carácter general, cuya anulación

---

<sup>18</sup> KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, Op. Cit., p.186-192.

debía tener efectos generales o *erga omnes*. Dicha regulación de actos estatales en general los divide en a) preventivos o represivos, y b) personales u objetivos.

Asimismo, el jurista mexicano Rodolfo Reyes, citado por Fix-Zamudio en su obra *Derecho constitucional mexicano* que hemos citado, señala al analizar el concepto de justicia constitucional, de forma similar a los tratadistas alemán y francés que los medios es decir, las garantías para lograr esa defensa debían ser catalogados como:

a) preventivos, b) represivos y c) reparadores.

Ahora bien, los medios preventivos, según el jurista centroamericano Kestler Farnés son aquellos que se derivan del principio de supremacía constitucional. Son todos aquellos preceptos que establecen un autocontrol de la propia ley fundamental, circunscribiendo la actuación de los poderes y autoridades del Estado dentro de las competencias preestablecidas, a modo de evitar sus interferencias recíprocas y con los derechos individuales y sociales.

Por el contrario los medios represivos son aquellos que sirven para castigar a quienes han cometido una infracción constitucional. Y por tanto son todo aquel conjunto de responsabilidades de los altos funcionarios que señala la Constitución, y que analizamos de manera breve en el juicio político previsto en el artículo 110 constitucional.

Debemos, por tanto, entender por medios reparadores, aquellos que tienen por objeto restablecer el Estado de derecho quebrantado al desconocer los preceptos constitucionales. Significa que en estos medios defensivos encontramos

a los llamados sistemas de control de la constitucionalidad que vimos anteriormente.<sup>19</sup>

Ante todo, diremos que la clasificación de los medios de control más utilizados son: por un lado el sistema político, como el que se estableció en las llamadas siete leyes constitucionales de 1836, a través del Supremo Poder Conservador; y por otro un sistema jurisdiccional, como el que estableció el jurista Manuel Crescencio Rejón en la Constitución yucateca de 1840.

Una vez sentado lo precedente, hay que considerar en forma abstracta las dos categorías, sistemas o modelos, y a manera de síntesis teóricamente contiene las características contrarias del otro como lo señaló Piero Calamandrei, cuando afirmó que los lineamientos del binomio aparecen de ordinario agrupados según cierta necesidad lógica, de modo que el control judicial, es decir, el americano es necesariamente *difuso, incidental, especial y declarativo*, y a la inversa, el sistema "autónomo", es decir el austriaco, es *concentrado, principal, general y constitutivo*.<sup>20</sup> Además de los sistemas expuestos con antelación existen otros que pueden ser mixtos, es decir, contienen elementos característicos tanto del sistema americano, como del austriaco, por lo cual no podemos considerarlos en

---

<sup>19</sup> KESTLER, Farnés, Cit. MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1993, p.487.

<sup>20</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.198; FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La justicia constitucional en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989, t. IV, p.454; BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm.191, 1998, p.51.

forma pura, precisamente por la tendencia a su combinación utilizando las ventajas de ambos.

Los sistemas americano y europeo, se aproximan paulatinamente, de manera recíproca, y como ejemplo está la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, que parece ser el tribunal federal de mayor jerarquía en el clásico sistema difuso, por medio de su competencia discrecional denominada *certiorari*, introducida en 1925, pero se ha convertido en un verdadero tribunal constitucional, siendo sus resoluciones obligatorias para todos los jueces del país, de acuerdo con el principio de *stare decisis*, es decir la obligatoriedad del precedente, teniendo dicho fallo de hecho efectos generales.<sup>21</sup>

De este modo, la justicia constitucional mexicana en las reformas efectuadas a la Constitución vigente, ha incorporado elementos del modelo europeo continental, los que han conducido a la conformación de un tribunal constitucional especializado pero con la denominación anterior de Suprema Corte de Justicia. En la reforma de 1988, se modificó el sistema anterior por medio del cual la Suprema Corte funcionaba de manera predominantemente como tribunal de casación, es decir de legalidad, y se le encomendó la última instancia de los juicios de amparo y de otras controversias de carácter constitucional, y se trasladaron a los tribunales colegiados de circuito introducidos en 1951, y cuyo número había aumentado considerablemente, la decisión de los juicios de amparo en los cuales se planteaban cuestiones de legalidad. Y la reforma judicial de 1994, redujo el número de magistrados de la Suprema Corte de 21 numerarios y 5

---

<sup>21</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.200.

supernumerarios, a sólo 11, es decir, con una mayor proximidad a la integración de los tribunales y cortes constitucionales contemporáneos, y además de ampliar de manera considerable el contenido de las llamadas controversias constitucionales previstas en el artículo 105 constitucional, que ahora comprende también los llamados "conflictos de atribución", pero además introdujo la acción abstracta de inconstitucionalidad contra las disposiciones legislativas ya promulgadas, instrumento inspirados en ordenamientos europeos con el objeto de proteger a las minorías parlamentarias, como ya lo analizamos anteriormente; y por medio de una nueva reforma constitucional de 1996 éste medio de impugnación, se extendió a las leyes electorales, con el defecto de solo ser combatida por las dirigencias de los partidos afectados. Dichas reformas de 1994 y 1996 se reglamentaron por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada los días 11 y 25 de febrero de 1995.<sup>22</sup>

Después de lo dicho, es evidente que la jurisdicción constitucional orgánica ha jugado un papel muy importante en la protección directa de las disposiciones y principios constitucionales que consagran las atribuciones de los diversos órganos del poder y en este sector, podemos señalar el control judicial de la constitucionalidad de las disposiciones legislativas, en especial el calificado como *control abstracto* de las propias normas constitucionales, el cual puede resolver las controversias entre los diversos órganos de poder sobre el alcance de sus facultades y competencias.

---

<sup>22</sup> Ibidem, p.202.

Este tipo de conflictos como ya lo mencionamos en su oportunidad, surgen históricamente en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, en su artículo 3°; inciso 1, en cuanto atribuyó a la Corte Suprema Federal el conocimiento de las controversias en que participaren los Estados Unidos y aquellas que surgieron entre dos o más estados, disposición que no tuvo una fácil aplicación en la práctica, ya que ocasionó serios debates y variados precedentes. Así mismo, estos tipos de conflicto fueron incorporados al conocimiento de los tribunales o cortes constitucionales especializados a partir de su creación en la carta federal austriaca de 1920, y posteriormente se han ampliado para comprender no sólo las controversias relativas a la competencia de los distintos ámbitos territoriales o verticales de los órganos del poder, sino también los llamados "conflictos de atribución", es decir, aquellos que se producen entre órganos de la misma esfera, en la división horizontal de las funciones de los mismos órganos constitucionales del Estado, o sea una garantía jurídica del llamado principio de la división de poderes.<sup>23</sup>

En síntesis, y de acuerdo con Fix Zamudio, el sector de la jurisdicción constitucional orgánica constituido por medios procesales que los órganos estatales utilizan para impugnar los actos y las disposiciones generales de otros organismos del poder que violen o invadan las competencias territoriales o atribuciones de carácter horizontal establecidas en las disposiciones constitucionales. Cuando el conflicto se refiere a la constitucionalidad de disposiciones legislativas, asume un carácter abstracto. Sin embargo, *la influencia*

---

<sup>23</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 210; COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Las controversias entre estados en el derecho estadounidense", *El Foro*, México, novena época, t.X, núm. 1, primer semestre 1997, p.1.

*angloamericana* ha sido la más evidente en nuestras instituciones político-jurisdiccionales, sin olvidar también que es resultado de varias instituciones provenientes de otros sistemas jurídicos como el *common law* y la tradición hispánica de origen romano-canónico.

Del mismo modo, debe señalarse la influencia de la clásica institución angloamericana del *habeas corpus*, que se incorporó al juicio de amparo pero sin su nombre tradicional con el que se le conoce en los demás países latinoamericanos, otra institución que tomamos de la Constitución americana de 1787, es el juicio político de los altos funcionarios de la federación y de las entidades federativas que tratamos anteriormente, dicha influencia inspiró también la organización judicial en su denominación y estructura.

En cambio, la tradición hispánica fue menos evidente, pero al combinarse con el paradigma norteamericano, adquirió características peculiares, ya que por una parte desde la época colonial, existió una corriente judicialista apoyada por el Consejo de Indias, en beneficio de las audiencias, las cuales conocían de los actos y resoluciones de los virreyes, capitanes generales y otras autoridades administrativas. La Constitución española de 1812, que tuvo vigencia en México, tuvo un gran predicamento en varias de nuestras constituciones, especialmente por lo que se refiere a la preeminencia del organismo legislativo en el conocimiento de las violaciones de carácter constitucional.<sup>24</sup>

Es preciso tomar en cuenta, que la tradición jurídica francesa influyó en algunas constituciones mexicanas, debido a que fueron elaboradas por la corriente

---

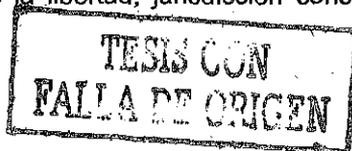
<sup>24</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.789.

conservadora contraria a la liberal y federalista que se inspiró en el derecho de Estados Unidos, trató de implantar en nuestro país el centralismo europeo cuyo paradigma era Francia, y cuya importancia en el campo de la justicia constitucional, se sacó el llamado Supremo Poder Conservador introducido en las llamadas leyes constitucionales de 1836, de la copia del Senado Conservador de la carta francesa del año VIII.

Después de lo dicho, además es necesario señalar aparte de la influencia de los sistemas jurídicos en comento, que el derecho procesal constitucional, cuya fundación se atribuye a Hans Kelsen, en su estudio sobre las garantías constitucionales que ya hemos mencionado, y que tienen por objeto esencial el análisis del sentido actual de estas, es decir, los instrumentos procesales dirigidos a la restitución del orden constitucional cuando el mismo ha sido violado por los órganos del poder. Significa que su contenido es la defensa de la Constitución que en varias ocasiones hemos denominado garantías constitucionales siguiendo la doctrina kelseniana.

Evidentemente la justicia constitucional se ha desarrollado de una manera imprevisible en la segunda mitad de este siglo, convirtiéndose en el tema fundamental del derecho constitucional. La razón es, que estamos en busca de sistemas que nos garanticen un ejercicio racionalizado del poder, y medios para reparar las violaciones de los poderes del Estado, que han demostrado su inmadurez y su descontrol.

En este intenso desarrollo, se puede ver con claridad tres ramas de la jurisdicción constitucional, que han abarcado a toda la justicia constitucional, y que a saber son: jurisdicción constitucional de la libertad, jurisdicción constitucional



orgánica, y jurisdicción constitucional trasnacional. Sin poder hacer una jerarquización toda vez que la justicia constitucional es un sistema, y por lo tanto todos los medios o figuras son complementarios.<sup>25</sup>

En este sentido cabría la siguiente definición de justicia constitucional: "*Es la función de dirimir los conflictos derivados de la aplicación de normas constitucionales, más que unos medios, se trata de una función.*"<sup>26</sup> En este sentido, el concepto de justicia constitucional se ha flexibilizado, se ha ampliado, pudiendo abarcar no solamente un concepto jurídico, sino práctico, debido a la orientación que ha tenido hacia un régimen de justicia social.

Siguiendo, el pensamiento de Fix Zamudio, podemos definir la justicia constitucional orgánica, *como aquella dirigida a la protección directa de las disposiciones y principios constitucionales que consagran las atribuciones de los diversos órganos del poder*, y en este sector podemos señalar el control judicial de la constitucionalidad de las disposiciones legislativas, en especial el calificado como control abstracto de las propias normas constitucionales, el cual puede resolver las controversias entre los diversos órganos del poder sobre el alcance de sus facultades y competencias.<sup>27</sup> Si no existiera este medio de control la supremacía constitucional quedaría a merced de la capacidad de autocontrol de los órganos constituidos.

---

<sup>25</sup> Dicha clasificación da la justicia constitucional corresponde al tratadista italiano Mauro Capelletti.

<sup>26</sup> SEPÚLVEDA I. Ricardo J., "Reflexiones sobre la controversia constitucional (Hacia un tribunal constitucional)", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de derecho, año 23, núm. 23, 1999, p.384.

<sup>27</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, p.209.

La jurisdicción constitucional orgánica como lo mencionamos, representa los medios jurídicos para restablecer la vigencia y aplicabilidad de la llamada "parte orgánica" de la Constitución; a diferencia de la jurisdicción constitucional de la libertad, que se enfoca a los derechos fundamentales, o conocidos como garantías individuales.

En el caso mexicano, como observamos diversos han sido los instrumentos jurídicos procesales que se han establecido en la Constitución para su defensa. Habiéndonos referido a cada uno de ellos y de forma general a la justicia constitucional, y tomando en cuenta estos antecedentes, y atendiendo a la clasificación de los medios de justicia constitucional, podemos ahora acercarnos al análisis de uno de esos medios de control constitucional, como lo es la controversia constitucional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### 1.3. Definición de controversia constitucional

Ahora consideraré las diversas opiniones de los juristas, en cuanto a la definición de las controversias constitucionales, con la finalidad de tener fundamento para llegar a establecer una definición adecuada de dicha institución, y dejar por dicho lo que entendemos por ésta.

Comenzaré por asentar que según el diccionario jurídico, las controversias constitucionales: "Son las de carácter jurídico que pueden surgir entre los integrantes de la Unión, cuando las mismas son planteadas directamente por las entidades afectadas ante la SCJ, de acuerdo con lo establecido por el artículo 105 de la Constitución."<sup>28</sup>

Ahora voy a considerar las opiniones de los juristas más destacados, tomaremos la definición de Fix Zamudio, a quien hemos citado preferentemente y quien señala: "Son aquellas controversias de carácter jurídico que pueden surgir entre los integrantes de la Unión; a las cuales también llama litigio constitucional".<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> *DICCIONARIO JURÍDICO 2000*, Desarrollo Jurídico Profesional Derechos Reservados 2000, México, disco compacto.

<sup>29</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, p.834.

De acuerdo con Sergio García Ramírez, "...las controversias constitucionales a las que se refiere la fracción I del artículo 105 de la ley suprema, son conflictos jurídicos -no políticos solamente- entre órganos del estado mexicano con motivo de la constitucionalidad de sus actos."<sup>30</sup>

Sigue señalando que se trata pues de verdaderos litigios constitucionales entre órganos del Estado en sentido estricto. Cada uno de estos, partes en el proceso, funda su pretensión procesal en el contenido y alcance de su propia atribución, afectada en el caso concreto que constituye la materia de la controversia. No se trata de impugnaciones genéricas, sin agravio que recaiga sobre atribuciones o funciones específicas del demandante. Por lo que es obvio que existe un verdadero litigio entre partes, en sentido material y formal.

Otra definición de controversia constitucional es la de Arteaga Nava Elisur, al afirmar que: "Es un medio por virtud del cual se controla la constitucionalidad, se define y se hace operante el principio de supremacía que es propio de una carta magna, se sancionan con nulidad los actos que atentan contra ellos y se encauza la acción de los poderes y órganos, federales y locales, a lo previsto y mandado por ella..."<sup>31</sup>. Se trata de procedimientos en los que antes que otra cosa, se busca definir materias constitucionales, por lo mismo, la actuación de las partes y del tribunal que conoce de aquellas, siempre debe estar encaminada a alcanzar esa definición.

---

<sup>30</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, Op. Cit., p.73.

<sup>31</sup> Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la corte (El caso Tabasco y otros)*, 3ª ed., Monte Alto, México, 1997, p.1; "Algunas notas en torno a la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad", *Responsa*, Centro Universitario México, año 1, núm. 04, bimestral, marzo 1996, p.21.

Del mismo modo, hay otras definiciones de controversia constitucional, que son del conocimiento general, entre ellas está la que da Cárdenas Gracia Jaime que señala:

Las controversias constitucionales son procesos de resolución de conflictos entre órganos y poderes, y para algunos su objeto no es necesariamente la asignación de competencias controvertidas, aunque es indudable que la mayoría de esos procesos persiguen tal propósito. Se ha dicho también, que la función de la Corte al resolverlas es la de ejercer un control de la regularidad jurídica, no siempre de carácter constitucional, sino también de legalidad, lo que de ser así, rompería en parte la noción y concepto de controversia constitucional que el derecho constitucional europeo considera como conflicto jurisdiccional constitucional entre órganos o poderes en donde se trata de garantizar la vigencia y aplicación de las normas constitucionales que organizan y atribuyen competencias a los poderes públicos, órganos y ámbitos.<sup>32</sup>

De acuerdo a lo antes dicho, es necesario la existencia de procesos y procedimientos para ventilar diferencias competenciales entre órganos y poderes tanto en los estados centrales como en los federales, con la finalidad de preservar la división horizontal y vertical del poder.<sup>33</sup>

Así mismo Juventino V. Castro señala en su obra *El artículo 105 constitucional* que:

"Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los

---

<sup>32</sup> Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales" *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, año XXIX, núm. 86, mayo- agosto 1996, p.447; \_\_\_\_\_, "El municipio en las controversias constitucionales", *Pemex Lex*, México, núm. 101-102, noviembre-diciembre 1996, p.34; \_\_\_\_\_, "El municipio en las controversias constitucionales", *Revista Ameinape*, Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano, México, núm. 1, enero-junio 1996, p.73.

<sup>33</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *El artículo 105 constitucional*, 2ª ed., Porrúa, México, 1997, p.61.

Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre estados que disidentes; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política."

Además, Ovalle Favela José, señala que: "Son controversias que se suscitan entre poderes y entidades con motivo del ejercicio de sus funciones públicas y tienen por objeto que la Suprema Corte de Justicia, como Tribunal Constitucional, determine cuáles son [sic] límites que la propia Constitución señala a las partes en conflicto."<sup>34</sup>

En igual forma, se dice que: "La controversia constitucional es un mecanismo de control de poder y de defensa de la Constitución, que tiene como fin, el mantener dentro de su órbita competencial determinada por la Constitución federal, a los diferentes órganos de poder público en sus distintos niveles de gobierno, tanto horizontal como vertical, esto es, en cuanto hace a su actividad ejecutiva y legislativa, por la acción u omisión de una facultad que no es de su competencia, constituyéndose por tanto, como una institución jurídica más, que contribuye al control de la constitucionalidad de los actos y leyes de los ejercitadores del poder público."<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> OVALLE FAVELA, José, "Las controversias constitucionales", *Revista Jurídica*, Villahermosa, Tab., nueva época, núm. 003, publicación trimestral, septiembre de 1995, p.77.

<sup>35</sup> ROBLES OSOLLO, Ana Gloria, "La controversia constitucional como control de la constitucionalidad", *Pemex Lex*, México, núm. 101-102, noviembre-diciembre 1996, p.6.

Hay varias formas de definir las controversias constitucionales como lo hemos anunciado, todo lo dicho nos ayuda para tener fundamento y dar nuestra propia definición o estar de acuerdo con alguna de las que anteceden, y así poder opinar al respecto, afirmando que: Debemos, por tanto, entender por controversia constitucional aquella garantía constitucional, prevista dentro de la justicia constitucional orgánica, cuyo procedimiento es de carácter jurídico-político, es decir, es un juicio accionable por los entes, poderes, u órganos del Estado mexicano, por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tiene por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos que no se ajusten a lo constitucionalmente ordenado; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución política.

La controversia constitucional es sin duda una institución procesal, que tiene por objeto garantizar el equilibrio entre los entes, órganos y poderes del estado, tanto ha nivel federal como estatal que señala expresamente el artículo 105 fracción I constitucional, y así mismo, lograr el objetivo específico de la justicia constitucional orgánica, es decir, ser un medio procesal de defensa de la Constitución en particular, resolviendo cualquier conflicto constitucional previsto en la parte orgánica.

Hemos explicado las diferentes definiciones de controversia constitucional de los juristas más destacados, y de igual manera, hemos tratado de dar nuestra propia definición partiendo de ellos. Lo dicho nos parece bastante por lo que hace a la definición de la controversia constitucional. Después de lo dicho, debemos por tanto, analizar a profundidad los antecedentes constitucionales de dicha institución, no olvidando que es nuestro tema central.

## CAPITULO 2. MARCO LEGAL

### 2.1. Antecedentes constitucionales

La primera Constitución que tuvo vigencia, así fuera sólo en el territorio dominado por los insurgentes que luchaban por la independencia, fue el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en el cual se advierte la influencia de la Constitución española de Cádiz, en una doble dirección; por una parte, a través del juicio de responsabilidad de los altos funcionarios por delitos oficiales, entre ellos las violaciones de carácter constitucional, la que se seguía en dos etapas, la primera ante el organismo legislativo, el que debía decir si procedía la consignación (artículo 120 y 126 del citado Decreto Constitucional) y el proceso criminal ante el llamado Tribunal de Residencia de acuerdo con la tradición colonial (artículo 227) o bien ante el Supremo Tribunal de Justicia (artículo 147), cuando se trataba de los secretarios del supremo gobierno.<sup>36</sup>

El segundo aspecto que puede destacarse es el relativo a la facultad de los ciudadanos para reclamar las infracciones de la Constitución, que podemos ver en una disposición en la parte final del artículo 237 del citado Decreto Constitucional de Apatzingán, y que se refería a la irreformabilidad de las bases esenciales de la forma de gobierno consagrada por el mismo decreto, en tanto no se redactara la

---

<sup>36</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.790.

Constitución definitiva; precepto en el cual se estableció: "Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare se entiende, de dicha carta constitucional.

Sin embargo, no se determina ante quién ni como, es decir, que procedimiento para tramitarla, pero si se toma en consideración que dicho precepto esta inspirado en el artículo 373 de la Constitución española de 1812, de acuerdo con el cual: "Todo español tiene derecho de presentar a las cortes o al rey para reclamar la observancia de la Constitución", puede concluirse en el sentido de que la denuncia hubiera podido hacerse tanto ante el Congreso como ante el Poder Ejecutivo Federal.<sup>37</sup>

Hubo una gran influencia del derecho público francés en el proyecto presentado al Congreso el 16 de mayo de 1813, denominado "Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana", suscrito por el diputado José del Valle y otros representantes, y en cuya base 8ª. Se propuso la creación de un Senado Conservador, si se toma en cuenta que entre sus facultades se encontraban las de: "celar la conservación del sistema constitucional", también reclamar al Congreso nacional las leyes que fuesen contrarias a la Constitución o que no fuesen discutidas o aprobadas en la forma que la misma prescribiera; así como juzgar a los altos funcionarios del Estado.<sup>38</sup>

La Constitución de Apatzingán de 1814, consideraba a un órgano político, y otorgaba al supremo Congreso la facultad de resolver las dudas de hecho y de

---

<sup>37</sup> Ibidem, p.791.

<sup>38</sup> Cfr. Idem; TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, vigesimoprimer edición, México, Porrúa, 1998, p.147.

derecho que se ofrezcan con relación a las facultades de las supremas corporaciones, reconociendo en la Constitución, como una garantía social, el establecer límites a los poderes.

A manera de síntesis, hay por otra parte, según Cárdenas Gracia,<sup>39</sup> distintas etapas sobre las controversias constitucionales. Una primera etapa en donde las controversias se solucionaban mediante la intervención de un órgano político, y en escasísimos casos con la intervención del Poder Judicial. En una segunda fase, que es la que corresponde a la Constitución de 1857, encontramos un avance en las competencias del Poder Judicial Federal. En el tercer periodo, que abarca desde la aprobación del artículo 105 de la Constitución de 1917 hasta las reformas del Poder Judicial de 31 de diciembre de 1994, la historia de las controversias constitucionales se caracteriza por la dualidad o distinción entre controversias políticas y controversias constitucionales, y por la reducida utilización que se hizo del procedimiento regulado en el mencionado artículo 105. Finalmente la actual etapa se distingue por un uso mayor de las controversias constitucionales, pero en un contexto en donde todavía existen mecanismos políticos de solución de controversias que podrían limitar sensiblemente su función como procedimiento preponderantemente de resolución de conflictos.

Por las razones anteriores, debemos analizar cada una de estas etapas de manera breve, y con fundamento en las principales leyes fundamentales de nuestro país, para lo cual dedicamos los siguientes puntos del presente capítulo.

---

<sup>39</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales", *Pemex Lex*, México, núm. 101-102, noviembre-diciembre 1996, p.36.

### 2.1.1. Constitución de 1824

Tocante a la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos aprobada el 4 de octubre de 1824 se advierte una combinación de instituciones para la tutela de las normas constitucionales que fueron adoptadas sin una clara comprensión de su alcance, ya que por una parte, dicha carta federal tomó como modelo a la Constitución española de Cádiz, en cuanto dispuso en su artículo 164: "El Congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta Constitución y el Acta Constitutiva (de 31 de enero de 1824)", y además estableció un organismo denominado Consejo de Gobierno, que funcionaba durante el receso del propio Congreso, y que en forma similar a la Diputación Permanente de las Cortes españolas, tenían entre sus atribuciones la de "Velar sobre la observancia de la Constitución, del Acta Constitutiva de las leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetos..." según lo previsto en el artículo 160, fracción I.

De acuerdo con el artículo 137, fracción V, inciso sexto, la Suprema Corte tenía facultad de conocer de las violaciones a la Constitución y leyes federales, esta vez inspirándose en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, pero dicho precepto no llegó a reglamentarse y por lo mismo careció de aplicación,

no obstante algún intento que se hizo para que la propia Corte conociera de dichas cuestiones.

En nuestro país, desde la Constitución de 1824, se estableció en su artículo 137, un procedimiento asignado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de diferencias entre estados de la Federación.<sup>40</sup> Igualmente, las Bases Orgánicas de 1842 dieron idéntica competencia a la Corte Suprema.<sup>41</sup> Sin embargo, en México no sólo el Poder Judicial Federal ha tenido esa función.

Es preciso también atender el predominio de la influencia hispánica, ya que el Congreso de la Unión, con apoyo en la facultad exclusiva que le otorgó el artículo 165 de la citada Constitución federal para resolver las dudas sobre el alcance de los preceptos constitucionales, anuló varias leyes expedidas por los órganos legislativos de las entidades federativas, por considerarlas contrarias a la propia Constitución federal.<sup>42</sup>

Por lo tanto, debido a la influencia del ordenamiento norteamericano se consagraron dos de los instrumentos que se desarrollaron con posterioridad, para resolver los conflictos de carácter constitucional. Nos referimos en primer término a las llamadas *controversias constitucionales*, claramente inspiradas en el artículo

---

<sup>40</sup> Nota: "Sección Tercera: De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia. Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: IV. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro".

I. Conocer de las diferencias que pueden haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro[...]

IV. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro".

<sup>41</sup> Nota: "Artículo 118. Son facultades de la Corte Suprema de justicia: V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, ó los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan á un juicio verdaderamente contencioso".

<sup>42</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.793.

III, sección 2, de la ley fundamental norteamericana, ya que en el artículo 137, fracción I, de la Carta de 1824, que se refiere a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, se dispuso, en su parte conducente: "Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro..."

Dicha Constitución, introdujo también el sistema del *juicio político* que tratamos en el capítulo primero, sobre los altos funcionarios de la Federación y de los estados, con algunos matices, especialmente en cuanto al enjuiciamiento de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Efectivamente, el artículo 38 estableció las reglas del citado juicio político, que encomendó a cualquiera de las dos cámaras del Congreso General, en calidad de gran jurado. Así mismo, evitar a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuyera la propia Constitución.

De acuerdo con Fix-Zamudio, podemos observar que no existía una estricta separación entre la responsabilidad política y la imputación penal, pero se tomaba del modelo estadounidense la necesidad de seguir un procedimiento previo ante una de las cámaras del Congreso de la Unión, que funcionaba como gran jurado, pero se apartaba del propio modelo en cuanto el proceso criminal no se seguía ante los tribunales ordinarios, sino ante la Suprema Corte de Justicia, con excepción del enjuiciamiento especial de los magistrados de la propia Suprema Corte de Justicia, lo que influyó de cierta manera el sistema del juicio político y penal de los funcionarios, en la Constitución federal de 1857.

Debemos hablar ahora, de uno de los frecuentes cambios políticos que se produjeron en el siglo pasado, aún y cuando la Constitución de 1824, en su artículo 171 establecía que: "Jamás se podrán reformar los artículos de esta Constitución y de la Acta Constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la Federación y de los Estados". No obstante la rigidez de la Constitución, se logró por medio del grupo conservador establecer el sistema centralista de inspiración francesa, al cual nos referiremos en el punto siguiente.

### 2.1.2. Constitución de 1836

Como se advierte, la Constitución centralista de 1836 o de las siete leyes constitucionales expedidas entre el 15 de diciembre de 1835 y 30 de diciembre de 1836, se observa una combinación de influencias, ya que el artículo 2º., fracción III, de la primera ley constitucional, estableció un instrumento procesal con la denominación de *reclamo* (denominación que persiste en otros ordenamientos posteriores), para tutelar la propiedad privada cuando la misma fuese expropiada por causa de utilidad pública, y que podía ser interpuesto por los afectados ante la Suprema Corte de Justicia en la capital y ante el tribunal superior respectivo en los departamentos (anteriormente considerados estados), suspendiéndose la ejecución de la resolución expropiatoria hasta el pronunciamiento del fallo judicial.<sup>43</sup>

Ante todo señala Tena Ramírez, que ni en el Acta Constitutiva ni en la Constitución de 1824 existió control de la constitucionalidad no obstante que en la primera de dichas leyes (Art. 24) se estableció la primacía del pacto federal sobre las constituciones de los estados. Afirma, que es hasta la Constitución centralista de 1836, cuando se encaró el problema de la defensa de la Constitución y que se

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p.195.

pretendió resolver mediante la institución de un órgano político, llamado el Supremo Poder Conservador, que se componía de cinco miembros, elegidos mediante selecciones por las Juntas Departamentales, la Cámara de Diputados y el Senado; de esos cinco individuos debía renovarse uno cada dos años.<sup>44</sup>

Se adoptó pues el modelo francés del Senado Conservador de la Constitución del año VIII, a través del organismo denominado *Supremo Poder Conservador*, regulado por la segunda ley constitucional, era un órgano político muy poderoso, ya que sólo era responsable de sus actividades ante Dios y la opinión pública, artículo 17.

Las facultades más importantes relativas a la defensa de la Constitución de dicho órgano, consistían, en síntesis, en declarar la nulidad de los actos, resoluciones o leyes contrarios a la Constitución de uno de los tres poderes, a solicitud de cualquiera de los otros dos ( artículo 12, fracciones I a III). Sin embargo, sostiene Tena Ramírez que ese sistema fracasó precisamente por falta de ejercicio, y porque los tiempos no estaban para esos injertos de alta técnica constitucional.

En el mismo sentido, Fix-Zamudio sostiene que las facultades aparentemente desorbitadas del Supremo Poder Conservador pecaban en realidad de inocentes, pues si bien dicho organismo pronunció algunas resoluciones importantes declarando la nulidad de leyes y actos que consideró inconstitucionales, dichos fallos no fueron obedecidos por las autoridades afectadas, las que alegaron pretextos y evasivas o simplemente los ignoraron, ya

---

<sup>44</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Op. Cit., p.495.

que la realidad política no permitía la subsistencia de un órgano de esta naturaleza, que había fracasado también en su país de origen.<sup>45</sup>

La Constitución de las Siete Leyes de 1836 puso de relieve la importancia del control de la constitucionalidad, sirviendo de estímulo para que otros corrigieran y mejoraran el sistema que proponían. Frente al órgano político, cuyo fracaso parecía evidente, pensando en el órgano judicial, para servir de titular de la defensa constitucional. En este tránsito de lo político a lo jurisdiccional, los juristas y políticos mexicanos fueron llevados de la mano por la obra de Tocqueville *La democracia en América*. Aludiendo, a la influencia que ejerce la Corte, para mantener la paz y tranquilidad de la república del Norte.

Nosotros, como lo mencionamos en el presente trabajo, no estamos por la existencia del Supremo Poder Conservador, el cual de forma acertada fue reemplazado en su tiempo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual tiene cada vez, nuevas atribuciones, nos referimos a las controversias constitucionales, las cuales nos parecen también acertadas. Sin embargo, en lo que no estamos de acuerdo no es en su competencia, sino en la forma o procedimiento de control constitucional por el cual se resuelven, y en otros aspectos más, como más adelante trataremos.

Es en esta Constitución donde aparece por primera vez en la historia constitucional de México un mecanismo claro de control constitucional, aún cuando es de índole política y no jurisdiccional, haciendo una defensa directa de la parte orgánica de la Constitución, que no se vuelve a ver durante el desarrollo

---

<sup>45</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.796.

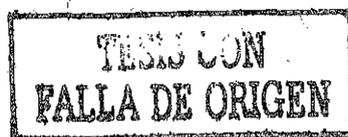
constitucional sino en forma indirecta y limitada a controles sobre constitucionalidad de leyes, hasta las últimas reformas al artículo 105 de la Constitución del 31 de diciembre de 1994, y que tiene el mérito a nuestro juicio, de haber considerado las controversias entre los tres poderes federales, y pensamos, que si este órgano hubiere realizado su función dictando resoluciones jurisdiccionales y no políticas, quizá no hubiera sido tan reprochable su existencia.

En varios proyectos que se elaboraron durante los agitados años de 1840 a 1842 con el propósito de reformar las citadas leyes constitucionales de 1836, o bien para sustituirlas con otro documento constitucional, se propuso la supresión del Supremo Poder Conservador (que fue abolido efectivamente en el año de 1841 con motivo de uno de tantos pronunciamientos militares) para sustituirlo por un instrumento procesal que recibió también el nombre de *reclamo*, el que debía ejercitarse ante los tribunales federales y particularmente ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de proteger tanto las normas constitucionales en general, como las garantías individuales, es decir, los derechos del hombre en particular, y si bien dichos proyectos no llegaron a obtener consagración legislativa, es evidente que prepararon el terreno para lograr el predominio de la revisión judicial, consagrada definitivamente en la carta federal de 1857.<sup>46</sup>

Es precisamente en este período, cuando empiezan las luchas incesantes entre los grupos liberales que defendían el sistema federal y los sectores conservadores que postulaban el centralismo.

---

<sup>46</sup> Ibidem, p.797.



Es de esta manera como en 1840 se sometió a la consideración del Congreso de Yucatán el proyecto de Constitución del mismo Estado, elaborado principalmente por Crescencio Rejón. La finalidad era convertir a la península en Estado soberano, y revelarse contra el sistema centralista, lo cual produjo anomalías en el proyecto de Rejón, como son: la implantación del bicamatismo, la creación de una Corte Suprema de Justicia y la organización del control de la constitucionalidad, objeto está última de nuestro estudio, influyendo en él las ideas de Alexis de Tocqueville y la aversión al Poder Conservador; pero en la obra de Rejón fue donde hallaron aquellas su formulación jurídica, teniendo su primer brote en la provincia disidente, y acogida en el seno de la nacionalidad mexicana, entregando su obra para ser perfeccionada y llegar a constituir el juicio de amparo. Dicho documento se considera el primero que consagra la revisión judicial de la constitucionalidad de los actos de autoridad.<sup>47</sup>

Además de lo anterior, y de acuerdo en forma más estricta con el modelo estadounidense, el artículo 75 de la carta yucateca establecía el llamado *control difuso* introducido por el artículo VI de la Constitución federal norteamericana, en cuanto disponía: "En la administración de justicia arreglarán los jueces sus fallos a lo prevenido en esta Constitución, prescindiendo de lo dispuesto contra el texto literal de ella en las leyes o decretos del Congreso del Estado." Por otra parte, debe destacarse el sistema de responsabilidad que se calificó de juicio político, inspirado también en el *impeachment* angloamericano.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Op. Cit., p.496; Idem.

<sup>48</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.798.

El proyecto entrega el control de la constitucionalidad a la Corte Suprema, en oposición a las providencias anticonstitucionales del Congreso y a las ilegales del Poder Ejecutivo, en las ofensas que se hagan a los derechos políticos y civiles. Por otra parte se involucran indebidamente en la protección los derechos políticos. Además, de la custodia de la parte orgánica de la Constitución, el Poder Judicial tiene en el proyecto de Rejón la de proteger las garantías individuales, pero con el defecto de sólo poder obrar a petición del agraviado y en beneficio exclusivamente de él. Dicho defecto no se vería sino con el transcurso del tiempo, y aún visto no se ha hecho nada al respecto.

Evidentemente, podemos señalar defectos en el ensayo de Rejón, pero de él se han conservado como conquista definitivas, las siguientes: la defensa de la Constitución se encomienda al Poder Judicial en lugar de un órgano político; la actividad judicial solo puede despertarse a petición del agraviado adquiriendo así el amparo su característica de defensa de la Constitución; por último, la definición de inconstitucionalidad sólo aprovecha en el caso concreto, con lo que se excluyen las apreciaciones generales.<sup>49</sup> Sin embargo, las últimas dos conquistas son muy discutibles, en el presente trabajo.

Por su parte, Mariano Otero en el año de 1842 presentó un nuevo proyecto de Constitución, en el cual proponía un sistema mixto de defensa de la Constitución, pues por una parte se establecía el control judicial al confiar la Suprema Corte la protección de las garantías individuales, exclusivamente frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, mientras que por la otra

---

<sup>49</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Op. Cit., p.498.

instituía el control político al autorizar que una ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional por el presidente de la república de acuerdo con su consejo, sometido a la decisión de las legislaturas y el resultado se daba a conocer por la Suprema Corte. Este sistema se consideró inferior al de Rejón, pues sólo en forma limitada consagraba el control judicial, referido a las garantías individuales, y aún así no alcanzaba a proteger contra las violaciones cometidas por las autoridades judiciales y por las autoridades federales de toda índole.<sup>50</sup>

Es hasta el Congreso de 1846, cuando Rejón da a conocer concisamente sus ideas sobre el control judicial, y que fueron expuestas en varios folletos publicados en Mérida y en México y sostenidas en la tribuna del Congreso General.

Sin embargo, Otero, aprovechó como suyo lo principal del sistema de Rejón, lo formuló magistralmente y al fin lo hizo triunfar en el seno de la asamblea hasta conseguir la aprobación del Acta de Reformas, quedando establecida la institución del amparo, hay que entender que el control de la constitucionalidad se encomienda al Poder Judicial únicamente con respecto a las garantías individuales y no para todo el cuerpo de la Constitución. En efecto, la defensa del régimen federal instituido por el Acta se organizó en forma política y no judicial, al establecer en el artículo 22 que las leyes inconstitucionales de los Estados serían declaradas nulas por el Congreso.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Ibidem, p.500; FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.799.

Sin duda, la Suprema Corte de Justicia tenía una intervención reducida, se encargaba, únicamente de recibir la reclamación de inconstitucionalidad y transmitirla a las legislaturas, era una simple recolectora y computadora de votos para al final hacer la declaración del sentido en que había votado la mayoría de las legislaturas, convirtiéndose en vocero del legislativo. El control de la constitucionalidad no era, por lo tanto, judicial, sino política, pero lo aceptable de este control era que la decisión tenía alcances de generalidad. Es esta precisamente la diferencia radical entre la obra de Otero y la de Rejón, ya que la de este último, la defensa total de la Constitución, se ponía en manos del órgano judicial y la del primero, la defensa, era mixta.

El Acta de Reformas de 1847 se preocupó también por organizar la defensa de los derechos individuales y por mantener dentro de su jurisdicción respectiva a la Federación y a los estados, instituyendo para el primero el procedimiento judicial y para el segundo el control político. Permitiendo a los constituyentes de 1857 extender el control judicial ideado para las garantías individuales, a los casos de invasión de jurisdicción, previstos ya en el Acta; así desapareció definitivamente de nuestro derecho constitucional el control político, para ser remplazado íntegramente por el judicial, a cuyo conocimiento quedaron sometidas las violaciones de las garantías individuales y las invasiones de la esfera federal en la local, y viceversa.<sup>52</sup>

Es precisamente en esta Constitución, cuando desaparecen los controles constitucionales de carácter político de nuestra historia constitucional, para dar

---

<sup>52</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Op. Cit., p.502.

paso al amparo como control jurisdiccional de la constitucionalidad, pero con la gran limitante de circunscribir bajo tutela la protección de la Constitución tanto dogmática como orgánica, por la vía exclusiva de violación de las garantías individuales, habiendo dejado sin protección a los propios poderes que conforman la Federación, para evitar la invasión de las propias esferas de poder.

En resumen, durante la vigencia de la Constitución de 1836, el Congreso General, el Consejo de Gobierno y el Supremo Poder Conservador fueron órganos encargados de dirimir los conflictos entre los distintos órdenes de poder. Sin olvidar, que en esa época los problemas de constitucionalidad se solucionaban políticamente, y en el caso de leyes contrarias a la Constitución se dictaban su nulidad.

Evidentemente en esta primera etapa, la resolución de conflictos entre órganos y poderes descansaba casi totalmente en los órganos políticos.<sup>53</sup>

Por otra parte, el Acta de Reformas de 1847 estipulaba que las leyes de los estados que fueren contrarias a la Constitución o a las leyes generales podían ser anuladas por el Congreso. El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se constreñía a publicar el resultado, aunque los conflictos entre estados siguieron siendo competencia de la Suprema Corte.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Nota: En la segunda ley constitucional, en el artículo 12, se establecían las atribuciones del Supremo Poder conservador y consistían en:

" I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, [...] cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo[...]"

II. Declarar la nulidad de los actos contrarios a la Constitución de cualquiera de los tres poderes, excitado por alguno de los poderes en mención. Ley séptima dice: "5. Sólo al Congreso general toca resolver las dudas de artículos constitucionales".

<sup>54</sup> Vid. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, vigesimoprimer edición, México, Porrúa, 1998, p.448ss.



### 2.1.3. Constitución de 1857

Llegamos así, en este breve recorrido sobre la evolución de nuestra justicia constitucional, a la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero de 1857, la que constituye el antecedente inmediato de la actualmente en vigor, y en ella se advierte un predominio del modelo norteamericano en los tres instrumentos de garantía constitucional que regula: el juicio de responsabilidad de los altos funcionarios, las controversias constitucionales y el juicio político.

La Constitución de 1857 estableció dos medios de defensa, el principal, el autocontrol, previsto en el artículo 121<sup>55</sup>, y el juicio de amparo, al que le confirió efectos relativos; el control adicional, el juicio político, que fue estructurado expresamente para sancionar a los autores de violaciones a la Constitución. Aunque algunos autores señalan que la controversia constitucional no fue contemplada por ella; es invención del Constituyente de Querétaro.<sup>56</sup>

El constituyente de 1857 hubo de seguir un camino largo y difícil. El artículo 102 del proyecto de Constitución de 57 recogió la fórmula de Otero (petición de parte agraviada y protección en el caso especial, sin hacer ninguna declaración

---

<sup>55</sup> Nota: "Art. 121. Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará juramento de guardar esta Constitución y las leyes que de ella emanen."

<sup>56</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la corte (El caso Tabasco y otros)*, 3ª ed., Monte Alto, México, 1997, p.10.

general); confiriendo el conocimiento del amparo exclusivamente a los tribunales de la federación o a estos juntamente con los de los estados, según lo establecía la ley orgánica, desvirtuando la naturaleza del amparo como juicio especial, pues los tribunales federales conocerían en apelación de las resoluciones pronunciadas por los locales en materia constitucional, o bien la unidad se quebrantaría al distribirse el control de la constitucionalidad entre la justicia federal y la común.<sup>57</sup>

El primitivo artículo 102 se fraccionó en el proyecto de Ocampo en los artículos 100, 101 y 102. De estos tres preceptos, el artículo 100, que creaba la competencia de los tribunales federales para conocer de las violaciones a las garantías individuales y de las invasiones entre sí de la jurisdicción federal y local, es decir, establecía el control judicial. El artículo 101 por su parte, consignaba mediante la fórmula de Otero las características del amparo. Y el artículo 102, instituí el jurado. La asamblea estaba desorientada, como consecuencia del desconocimiento del sistema que en su mayor parte tenían los diputados constituyentes.<sup>58</sup>

Por otra parte, la misma Constitución de 1857 siguió los mismos postulados que establece la carta federal de los Estados Unidos en el establecimiento de las llamadas controversias constitucionales, en sus artículos 97, fracciones III y IV, relativas a aquellas en que la Federación fuerè parte, y las que se susciten entre dos ó más estados respectivamente, (que el artículo 98 encomendó en única instancia a la Suprema Corte) relativas a los conflictos que se suscitaran de un

---

<sup>57</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Op. Cit., p.502; \_\_\_\_, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, vigesimoprimer edición, México, Porrúa, 1998, p.626.

<sup>58</sup> Op. Cit. 503-504.

Estado con otro y en aquellas en que la Federación fuese parte. Ya que efectivamente, en la parte relativa del artículo tercero, sección segunda, de la carta federal de 1787 se encomendó al Poder Judicial de la Federación conocer de: "Las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o más estados..."

Esta segunda etapa de la cual ya hicimos mención, es decir, la que comprende la Constitución de 1857 también fomento las facultades de los órganos políticos para resolver conflictos competenciales.<sup>59</sup> El artículo 116 de la Constitución de 1857 decía: "Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión ó violencia exterior. En caso de sublevación ó trastorno interior les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por las legislaturas del Estado ó por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida." Dicho artículo es el equivalente al actual 119 constitucional, el verdadero árbitro de los conflictos internos en el país era el presidente de la república, y en el caso concreto de Benito Juárez, éste utilizó repetida y excesivamente sus atribuciones arbitrariamente. En su informe presidencial de 16 de septiembre de 1870 propuso al Congreso de la Unión la aprobación de una ley secundaria para la solución de controversias.

El avance más significativo durante esta etapa implicó que el artículo 98 de la Constitución de 1857 otorgara facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación no sólo para resolver controversias entre Estados, como la Constitución de 1824, sino también competencia para resolver controversias en que la Unión fuese

---

<sup>59</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales", Op. Cit., p.36.

parte. Como resultado de la vigencia de dicho precepto, surgieron graves problemas jurídicos por no existir una ley reglamentaria.<sup>60</sup>

Se llegó a decir, que al no haber ley reglamentaria para sustanciar controversias constitucionales, los Estados carecían de derecho para entablar estos conflictos. Es preciso destacar, por lo antes dicho, que tanto el juicio de responsabilidad como las controversias constitucionales no tuvieron eficacia práctica, por lo que fue el juicio de amparo el único instrumento que se utilizó para impugnar las violaciones a la carta federal de 1857, pero restringido a las llamadas garantías individuales, defecto que existe en la Constitución que se encuentra actualmente vigente.

Y así, antes de la aprobación de la Constitución de 1917, el celebre proyecto de Constitución de José Diego Fernández propuso, con excelente técnica jurídica, dos artículos para fortalecer el poder mediador de la Suprema Corte de Justicia. Los artículos enumeran de mejor manera quienes eran los sujetos legitimados en las controversias: se mencionaba, además de los Estados y Federación, a las asambleas electorales, a las cámaras, al Poder Ejecutivo, al Congreso General, a la Diputación Permanente, funcionarios del Poder Judicial, jueces de distrito y magistrados de circuito. Igualmente, el proyecto en el artículo 98 señalaba las principales reglas del procedimiento ante el pleno de la Suprema Corte.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Ibidem, p.37.

<sup>61</sup> Cit. Idem.

#### **2.1.4. Constitución de 1917**

Ahora bien, del texto original del artículo 105 de la Constitución de 1917, con antecedentes en las de 1824 y 1857, se regulaban las controversias constitucionales, que se referían a los conflictos de carácter vertical entre las distintas entidades territoriales de la Federación y de los Estados o estos entre sí, pero las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1996, extendieron dichas controversias también a los municipios y al Distrito Federal, pero también introdujeron los "conflictos de atribución" de naturaleza horizontal, entre los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles, y además se dividió dicho precepto en dos fracciones y en la segunda se creó una acción abstracta de inconstitucionalidad.

El artículo 105 original, tal como fue aprobado por el Constituyente de 1917 disponía: "Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como en aquellas en que la Federación fuere parte."

Es pues, en la Constitución de 1917 cuando se introduce el artículo 105 que faculta a la Suprema Corte para dirimir los conflictos entre Estados, o entre

poderes de un mismo Estado, respecto a la constitucionalidad de sus actos, o aquellos en que la Federación fuese parte. La inclusión de este artículo, así lo delata el debate parlamentario, se debió a la necesidad de regular la intervención de la Federación en las entidades federativas, pues la discusión en el seno del Constituyente se refirió a quién debía ser el competente el Senado de la república o la Suprema Corte de Justicia. El proyecto del primer jefe cedió, y terminó por distinguirse que el Senado era el competente tratándose de los conflictos políticos, y la Suprema Corte de Justicia en materia de constitucionalidad.<sup>62</sup> A pesar de dicha reforma, las controversias constitucionales cayeron prácticamente en desuso, y en su lugar los órganos federales acudían a la figura de la *desaparición de poderes*, establecida en la fracción V del artículo 76 constitucional, es evidente, como lo juzga Fix-Zamudio a quien ya hemos citado anteriormente, fue en perjuicio de los Estados, con lo cual se favorece la centralización, pero no bastó eso, sino que hoy día se ha confirmado dicha centralización con la reforma de 1994.

La controversia constitucional, tal como fue prevista por la Constitución de 1917, era un juicio de alto nivel; sólo se podía dar entre entes y poderes: entre Estados integrantes de la Federación, entre los poderes de un mismo Estado, siempre que estuviera de por medio la constitucionalidad de sus actos, entre la Federación y los Estados y en los casos en que la Federación fuera parte. Ya que el Distrito Federal y sus órganos de autoridad estaban impedidos para hacerlo, por

---

<sup>62</sup> Cfr. Diario de Debates, 22 de enero de 1917.

el hecho de no ser entidad federativa y sus autoridades no tenían el rango de poder.

Esta garantía constitucional, también con antecedentes en la Constitución Federal de los Estados Unidos ( artículo III, sección 2) se encuentra actualmente regulada por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de su importancia intrínseca, la competencia de la Suprema Corte para resolver conflictos entre Estados es también el primer antecedente mexicano de las controversias constitucionales previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional. En efecto, los artículos 137 de la Constitución de 1824, y 98 de la Constitución de 1857, tuvieron como fundamento directo en cuanto a sus alcances y contenido el citado artículo III de la Constitución norteamericana. A partir de 1917, sin embargo, en cierto sentido se da una separación en los contenidos de ambos ordenamientos constitucionales, puesto que el artículo 105 constitucional incorpora nuevos contenidos normativos, y esa separación culmina totalmente en 1994, con motivo de la aprobación de reformas a ese mismo precepto constitucional.<sup>63</sup>

En otro sentido, Fix-Zamudio señala, que para comprender la regulación actual, resulta conveniente analizar brevemente esta institución en el texto original del citado artículo 105 constitucional, tal como fue aprobado por el Constituyente de Querétaro y reglamentado por las diversas leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación, y finalmente en los artículos 11, fracciones I a IV, de la Ley

---

<sup>63</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Las controversias entre Estados en el derecho estadounidense", *El Foro*, México, novena época, t.X, núm. 1, primer semestre 1997, p.25.

Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, anterior a la vigente, así como los artículos 12 y 44, respectivamente, de las leyes de coordinación fiscal de 22 de diciembre de 1978, que entró en vigor el primero de enero de 1980, y de planeación de 5 de enero de 1983.

De acuerdo con estos preceptos, se otorgaba al tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad de resolver en única instancia las controversias a que se refieren los preceptos anteriormente mencionados. Según las citadas fracciones del artículo 11 de la mencionada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988, el tribunal en pleno era competente para conocer de los conflictos que podrían suscitarse entre dos o más entidades federativas; entre los poderes de una misma entidad sobre la constitucionalidad de sus actos; de las controversias que se suscitaban por leyes o actos de la autoridad federal que vulneraran o restringieran la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadieran la esfera de la autoridad federal; de los que surgieran entre una entidad federativa y la Federación y, finalmente, aquellos en los que la Federación fuese parte, cuando a juicio del mismo tribunal en pleno se considerasen de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República.<sup>64</sup>

Ahora bien, como dice Robles Osollo,<sup>65</sup> la controversia constitucional aparece por primera vez con esta denominación, en la Constitución de 1917, como un mecanismo limitado de control del poder como el único instrumento de defensa

---

<sup>64</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p.834.

<sup>65</sup> ROBLES OSOLLO, Ana Gloria, "La controversia constitucional como control de la constitucionalidad", Op. Cit., p.6.

directo de la parte orgánica de la Constitución, que a la letra decía: "Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte".

El constituyente de 1917, respecto a los problemas que se suscitaran entre los poderes de un Estado distinguió: el conocimiento de los de naturaleza política, que fueron confiados al Senado (Art.76 frac. VI) los problemas de índole constitucional, al pleno de la Corte.

Por otro lado, en 1917 el juicio de amparo ya se había arraigado, y tenía una tradición jurídica de primer orden, conservando intactas todavía las disposiciones que consignó la Constitución de 1857 en relación con la competencia constitucional del Poder Judicial Federal con las características del juicio de amparo, lo mencionamos, aunque quizá parece fuera de tema, pero hay una razón importante, y es precisamente que lo consideramos como una posible solución para el conocimiento de las controversias constitucionales, es decir, nos referimos al juicio de amparo pero no al tradicional sino con otra modalidad, el *amparo político*, que trataremos posteriormente.

Con el contenido del artículo 103 constitucional, se reitera de este modo el control judicial de la constitucionalidad, limitado a la protección de las garantías individuales y de las jurisdiccionales federal y local.

En cuanto a las notas esenciales del juicio de amparo, se encuentran previstas en el artículo 107 que anteriormente nos referimos.

En síntesis, en esta tercera etapa el proyecto de Venustiano Carranza confiaba sólo a la Suprema Corte la facultad para dirimir controversias entre la Federación y los Estados o entre los poderes de un Estado. No obstante en las discusiones del constituyente prevaleció la idea de dos tipos de cuestiones: las políticas, que debían estar y desde entonces lo están confiadas al Senado respecto a conflictos entre autoridades locales, y las constitucionales, que se asignaron al Poder Judicial Federal. También, el artículo 105 sufre en esta etapa dos modificaciones. La primera en 1967 para adicionar que los casos en que la Federación sea parte, La Suprema Corte conocerá por disposición de la ley. La segunda fue en 1993 como un aspecto de la reforma política al Distrito Federal de ese año, y consistió en incorporar los órganos del Distrito Federal a las controversias constitucionales.

Dentro de esta tercera parte sobresale una nutrida jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar cuándo la Federación es parte en las controversias constitucionales, y que aún hoy con la reforma de 1994, provoca discusión en la doctrina jurídica y a la luz de estas modificaciones constitucionales.<sup>66</sup>



<sup>66</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Cuando la federación es parte en la controversia" *Lex*, México, 3ª época, año 1, núm. 4, octubre 1995, p. 10.

## 2.2. Reforma judicial de 1994

Resulta, por tanto, que entre las más importantes y discutibles reformas constitucionales esta el nuevo texto del artículo 105, que recoge las controversias constitucionales que analizaremos principalmente, las acciones de inconstitucionalidad y la atracción de ciertos asuntos no constitucionales, sino de carácter ordinario por parte de la Suprema Corte, cuando en ellos sea parte la Federación.

Con la reforma de 1994 se inicia una cuarta etapa en materia de controversias constitucionales. La reforma aunque presenta deficiencias, contiene algunas innovaciones importantes, entre las que deben mencionarse: a) la inclusión clara y expresa del municipio; b) que algunas controversias pueden dar lugar a resoluciones de la Suprema Corte con efectos generales cuando sean aprobadas por una mayoría de ocho votos, y c) que por primera vez se expidió la ley reglamentaria correspondiente.<sup>67</sup>

El régimen de controversias constitucionales no es creación de las reformas de 1994. Sin embargo, éstas le dieron extensión y consecuencias que no existían anteriormente, como el efecto invalidante que tiene la sentencia cuando se refiere

---

<sup>67</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales", Op. Cit., p.37.

a una norma general. Se resuelve acerca de la constitucionalidad de actos y normas, expedidas por determinado ente público, que afectan atribuciones de otro, entrando en juego todos los órganos del poder público, federal, estatal y municipal.

Ahora nos vamos a referir principalmente a la reforma jurídica de 1994 que en materia de administración y procuración de justicia se efectuó al Poder Judicial Federal, que mejor dicho debería denominarse reforma jurídica en materia de impartición y procuración de justicia; y así mismo, lo correspondiente a otras reformas importantes que tomaremos en cuenta como antecedentes a manera de introducción, es decir, para ver la finalidad u objetivo que dió lugar a dicha reforma de 1994, y poder resaltar sus posibles efectos.

De ahí que, salvo una incipiente reforma que tuvo este artículo el 25 de octubre de 1967 que adicionaba a su parte final lo siguiente: "*en los casos que establezca la ley*"; permaneció inmutable y prácticamente en desuso este precepto, hasta la última reforma que se le hiciera el 31 de diciembre de 1994, que transforma y amplía la concepción de esta institución jurídica.

La reforma a la que me refiero, fue el resultado de un ofrecimiento electoral insistentemente formulado por el candidato a la presidencia de la república propuesto por el Partido Revolucionario Institucional, triunfador en los comicios de 1994. Que sin lugar a dudas se trató, de un tema político, presentado como reforma integral del Poder Judicial en materia de impartición de justicia.

El dictamen elogia, reiteradamente, la reforma constitucional de 1988, que dió, "en muchos sentidos a la Corte su carácter verdadero de Tribunal

Constitucional". Sin embargo, esa reforma dejó pendiente una tarea de más importancia: la declaratoria de inconstitucionalidad de leyes a cargo de la Corte.<sup>68</sup>

Hay coincidencias y diferencias importantes entre los dos proyectos que las comisiones tuvieron a la vista para formular su dictamen. En cierto sentido, el Ejecutivo Federal por su parte propuso la reglamentación de las tres fracciones del artículo 105 constitucional, en lo que respecta a la fracción III que se refiere a la atracción de conocimiento: "no debe ser parte de la reglamentación de la ley que se estudia, el contenido de esa facultad de atracción, pues no se trata de una acción constitucional", en tal virtud debe de quedar recogida en otro ordenamiento. El que se aprobaría debiera ser, por ello, una "Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución".

En otro sentido los legisladores del PAN sugirieron a diferencia del Ejecutivo incorporar la reglamentación del "control preventivo" de la Constitución, así como del control difuso, encomendado a todos los órganos jurisdiccionales por el artículo 133 de la Constitución. En consecuencia, esos legisladores promovían una "Ley de Procedimientos Constitucionales Reglamentaria de los Artículos 105 y 133 de la Constitución".

Estas formas de control constitucional propuestas por los legisladores del PAN, ya las comentamos (Vid. *Infra* en 1.2), y por lo que respecta al artículo 133 constitucional parece a simple vista que es letra muerta, y así mismo, lo han demostrado los estudiosos del derecho por medio de la doctrina.

---

<sup>68</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, Op. Cit., p.127-128.

En general, la iniciativa de reforma proponía sobre todo: "el fortalecimiento del Poder Judicial modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño en sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública."<sup>69</sup>

Además, la iniciativa presidencial explicó las razones y propósitos de la reforma judicial del modo siguiente: "la fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia".<sup>70</sup> Así mismo, se pretendió consolidar a la Suprema Corte de Justicia como tribunal de constitucionalidad, lo que exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir las controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.

De acuerdo con Fix Zamudio, a pesar de los propósitos de la iniciativa, está levanto controversia en el medio jurídico y en la propia opinión pública, coincidiendo muchas opiniones en que por su importancia así pudo y debió haberse hecho era apropiado sujetarla a un análisis y discusión más detenida, donde interviniesen diversos sectores de la sociedad mexicana.

---

<sup>69</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p. 762.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p.763.

Después, la Cámara de Senadores, elaboró un dictamen que fue aprobado por el pleno, en el cual expresó que la más destacada de las funciones de la Corte es "velar por la constitucionalidad de todos los actos del poder público. El Estado Constitucional, por esencia, debe marcar límites al ejercicio del poder, límites que solo pueden ser efectivos si existe un tribunal encargado de sancionar cualquier exceso de autoridad."<sup>71</sup> Resultando que la iniciativa de reforma tiene el propósito de convertir a la Suprema Corte en un órgano capaz de hacer efectivos todos y cada uno de los preceptos constitucionales, perfilándola hacia un tribunal de constitucionalidad, de una forma muy deficiente ya que en otros términos, se señala lo siguiente.

Agregó el dictamen que, "la reforma pretende consolidar de manera definitiva el propósito histórico de hacer de nuestra Suprema Corte un verdadero Tribunal Constitucional".

Si bien la reforma judicial de 1995 debe considerarse positiva en muchos aspectos, en la misma se advierte una situación contradictoria, que seguramente no se resolvió por falta de un conocimiento preciso de la naturaleza y funciones de los tribunales constitucionales, ya que invariablemente en los ordenamientos, actualmente muy numerosos y pertenecientes a diversas familias, sistemas o tradiciones jurídicos, que regulan a los tribunales o cortes constitucionales (con excepción de las salas de esa naturaleza, que se han establecido como organismos autónomos dentro de los tribunales o cortes supremas), se sitúan al lado de los organismos jurisdiccionales ordinarios, encabezados por los tribunales

---

<sup>71</sup> *Ibidem*, p.765.

o cortes supremas, e inclusive en ocasiones se regula a los tribunales especiales en materia constitucional como organismos constitucionales autónomos situados fuera del Poder Judicial, pero en ningún supuesto se han confundido, con los más altos tribunales de la jurisdicción ordinaria.

Además, por virtud de la reforma de 1994, el Procurador General ha dejado de ser consejero jurídico del presidente de la república; no obstante ello, por ser un especialista en derecho, se le conservó la intervención que por mandamiento de la Constitución y las leyes tenía en diferentes materias.

Asimismo, en la reforma constitucional de 1994 se modificó el artículo 105 para incluir, las controversias en las que pueden ser parte los municipios contra los demás poderes y entidades. Esta fue una modificación sustancial, pues el texto anterior impidió que la Suprema Corte pudiera admitir un número considerable de controversias planteadas por autoridades municipales.

En contrapartida, la reforma suprimió como controversias constitucionales los conflictos en los que "la Federación sea parte", los cuales no plantean realmente una controversia constitucional entre dos poderes o entidades, sino que eran juicios civiles en los que una de las partes era la Federación. Al haberse suprimido este tipo de controversias dentro del artículo 105 de la Constitución, se eliminó un supuesto falso y se evita tener que recurrir a la compleja interpretación judicial que tuvo que elaborarse para entenderlo.<sup>72</sup>

También, por lo que hace a las reformas constitucionales de 1987 y 1994 se ha tratado de consolidar la función de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal

---

<sup>72</sup> OVALLE FAVELA, José, "Las controversias constitucionales", Op. Cit., p.78.

Constitucional. Desde que en 1920 se han venido estableciendo tribunales de este tipo, y que una de sus atribuciones más importantes consiste en resolver jurídicamente los conflictos de competencia entre los diversos poderes y entidades que integran los estados federales o regionales. Por ello resulta que en México, se tiene una tradición muy desagradable que va en contra de la realidad política-jurídica, y que es precisamente el copiar de otros sistemas jurídicos figuras de órganos, tribunales, etcétera, y más aún con el defecto de no copiarlos en su totalidad, me refiero a que la competencia de la Corte no llega a constituir la en un verdadero Tribunal Constitucional.

En resumen, el contenido de la reforma judicial, después del procedimiento del poder revisor, versó sobre los siguientes aspectos fundamentales: estructura de la Corte, reformando el artículo 94 constitucional relativo al número de ministros; régimen de los ministros; nueva competencia constitucional de la Corte, para consolidarla como un auténtico Tribunal Constitucional, en el artículo 105 se le ha asignado una competencia más amplia: por un lado las controversias constitucionales y por otro la declaración general de inconstitucionalidad; Consejo de la Judicatura, órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación; modificaciones al Ministerio Público; sistema nacional de seguridad pública. Sin embargo, no todos los puntos nos interesan en la presente investigación, sino que únicamente los mencionamos como contenido general de la reforma.

El artículo 105 constitucional con dicha reforma de 1994 quedó de la siguiente manera:

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

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

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

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios

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

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia".<sup>73</sup>

Se dice también: que en algunos lugares como en Italia, el Poder Judicial se ha convertido a diferencia de México en depurador de los poderes restantes y hasta del conjunto de la vida política; aquí parece suceder lo contrario, los poderes políticos, el Ejecutivo y el Legislativo, emprendieron lo que algunos calificaron como una "depuración" del Poder Judicial, que este ha recibido sin elevar la voz ni intentar el voto, dentro de los cuales se encuentra García Ramírez.

Asimismo, algunos consideran que la reforma de 1994 vino a desviar la evolución natural del amparo, ha precipitado los tiempos y las circunstancias propicias para un cambio de tales características y proporciones, y ha concurrido a politizar la justicia, aunque esto mismo se puede considerar desde otro ángulo: judicializar la política. Lo que es mejor, desde nuestro punto de vista y que es lo que proponemos como solución en la presente investigación es precisamente judicializar la política, consideramos que es mejor y menos peligroso que politizar la justicia. En efecto, puede ser una posible solución, el *amparo político*, en tratándose de las actuales controversias constitucionales, y sobre todo porque se resuelven dichas controversias del mismo modo que el juicio de amparo. Como se

---

<sup>73</sup> Nota: Vid. Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1994.

advierte va a ser un juicio diferente al tradicional juicio de amparo, y por supuesto debe serlo, por tratarse de conflictos políticos y por tanto de una competencia jurídico-política de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **2.3. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional**

Ahora debemos hablar de algunos puntos importantes, referentes a la ley reglamentaria y decir que es lo más conveniente considerar en ella, respecto a las controversias constitucionales.

Es cierto que la solución de este asunto no corresponde a la ley reglamentaria ni, por ende, a sus autores, sino al precepto constitucional y, en consecuencia, al Constituyente Permanente. La ley reglamentaria debe atenerse, sin duda, a una realidad constitucional consumada, cosa que ocurrió al final de 1994, sin el amplio debate nacional y la profunda reflexión que eran deseables en una cuestión de tanta trascendencia.<sup>74</sup>

Se dice también: que Manuel Herrera y Lasso en su obra *Estudios Constitucionales*, fue quien más alusión hizo de la importancia de elaborar una ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, para regular este tipo de controversias, que consideraba procedente cuando el amparo como medio indirecto de control constitucional, resultara insuficiente.

---

<sup>74</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, Op. Cit., p.127.

Extraña y antijurídicamente, el artículo 105 constitucional reformado no entraría en vigor sino hasta la entrada en vigor de su ley reglamentaria, según el artículo octavo transitorio del decreto de 31 de diciembre de 1994. Esto implica dos serias objeciones al procedimiento:

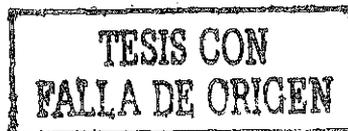
Primero, que si los legisladores hubiesen tenido la misma diligencia para emitir tal ley reglamentaria, que la que tuvieron para reglamentar el primitivo artículo 105, el nuevo texto probablemente nunca entraría en vigencia. No obstante, esta observación ha sido superada, pues en esta ocasión sí se ha expedido una ley reglamentaria del numeral, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1995.

La segunda objeción es más breve, pues el artículo octavo transitorio mencionado entraña una flagrante violación al artículo 133 de la propia Constitución, pues en vez de que la norma secundaria se supedita a la ley fundamental, el precepto constitucional se subordina, al menos en su vigencia, al precepto reglamentario, lo que es a todas luces, antijurídico y revela una pobre técnica legislativa. Además, y por si fuera poco, la redacción del artículo noveno transitorio del mismo decreto de 31 de diciembre, da lugar a confusiones, pues su sólo texto aparece inteligible a primera vista.<sup>75</sup>

Es evidente que la controversia constitucional versa sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones generales de las entidades federativas o de los municipios, pero ni el texto constitucional, ni la ley reglamentaria aluden a la constitucionalidad de disposiciones generales de la Federación. De ello resulta

---

<sup>75</sup> ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, "La controversia constitucional", *Lex*, México, 3ª época, año 1, núm. 3, septiembre 1995, p.53.



ilógico e improcedente intentar tal vía en contra de leyes y reglamentos federales, y en consecuencia los conflictos sólo pueden referirse a actos concretos, pero nunca a normas generales; es decir, no pueden plantearse una controversia constitucional respecto de leyes, reglamentos o tratados internacionales, porque resultaría improcedente.

Además, otro aspecto, es que al señalar el artículo 105, fracción I constitucional, y el 10 de su ley reglamentaria los que pueden ser partes en este tipo de asuntos, no precisan que no cualquier acto o disposición podrán ser impugnados, ni cualquier entidad, poder u órgano podrán ser partes en el procedimiento, en virtud de que dependerá de que el acto o disposición afecte o no la esfera de competencia de otro nivel de gobierno, que es el principio fundamental que rige en las controversias constitucionales, y que el ente, poder u órgano sea aquél que represente al nivel de gobierno respectivo, y no cualquier otro órgano.

Por su parte Burgoa,<sup>76</sup> comenta que como consecuencia lógico-jurídica de las consideraciones expuestas (vid. Supra en 3.1.1. del capítulo 3), se infiere que el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución pugna en contra del mismo precepto que se dice reglamentado, toda vez que considera como partes en las controversias constitucionales, no a la Federación ni a los Estados como personas morales en Derecho Público, sino a entidades, poderes u órganos de gobierno. Por ende, a pesar de dicha disposición

---

<sup>76</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Cuando la Federación es parte en la controversia" *Lex*, México, 3ª época, año 1, núm. 4, octubre 1995, p.13.

secundaria, la Suprema Corte es incompetente para fallar las controversias que se susciten entre dichos órganos.

Luego, en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional y en la Ley de Amparo existe la regulación de dos medios de control constitucional, lo que constituyen su primer semejanza.

Además, una y otra adoptan como régimen supletorio al Código Federal de Procedimientos Civiles; existen reglas similares en cuanto a días hábiles, plazos, notificaciones y nulidad de actuaciones; ambas regulan figuras jurídicas tales como suspensión, improcedencia, sobreseimiento, etcétera.<sup>77</sup> Sin embargo, es preciso señalar que también existen diferencias que en esta ocasión no trataremos por no considerarlo necesario.

Así, pues, el artículo 10 señala a las partes como actor y demandado, agregando la figura del tercero interesado, así como la intervención del Procurador General de la República. Estos conceptos claramente se tomaron de la Ley de Amparo, y se parecen sin duda al tercero perjudicado y a la intervención que en dicho juicio se otorga al Ministerio Público, pero sin embargo no son iguales, tal vez en sus orígenes sí lo fueron, es decir, en 1916.

Por lo que hace a los artículos 14 a 18 nuevamente aluden a figuras exploradas del juicio de garantías, siguiendo su técnica. De igual forma, se menciona la posibilidad de la suspensión del acto impugnado, bien de oficio o a petición de parte, aclarando que no procede contra normas generales, lo que es

---

<sup>77</sup> SÁNCHEZ CORDERO, Olga, "Breve análisis comparativo de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional", *Lex*, México, 3ª época, año 1, núm. 4, octubre 1995, p.22.

acorde con la jurisprudencia que estima que no procede otorgar la suspensión contra leyes. También es interesante apuntar que al igual que en el amparo, la suspensión se tramita en vía incidental, y que puede modificarse el auto en el que se hubiere acordado sobre la misma; en el amparo también no procede cuando se afecte al orden público y al interés social.<sup>76</sup>

De este modo, también los artículos 19 y 20 aluden a la improcedencia y al sobreseimiento de la controversia, de nueva cuenta siguiendo los conceptos del juicio de garantías. La fracción I del artículo 19, declara improcedentes las controversias constitucionales entabladas contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que resulta innecesario, pues el Poder Judicial Federal nunca puede ser parte de una contienda de esa naturaleza, por no estar previsto en el artículo 105 constitucional.

Incluso el artículo 20 señala las causas de sobreseimiento: la fracción I, por desistimiento de la parte actora, el cual no opera en tratándose del caso en que se hubiere impugnado normas generales; la fracción II, por existir alguna causa de improcedencia; la fracción III, por no acreditarse la existencia del acto impugnado y la fracción IV, menciona un supuesto sumamente extraño, pues parece ser que la constitucionalidad de los actos impugnados ante la Corte puede ser materia de convenio, lo que resulta antijurídico; sin embargo, este último caso no es aplicable a las normas generales, sobre las que no se puede convenir, lo que es acorde con la fracción I del precepto.

---

<sup>76</sup> Cfr. ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, "La controversia constitucional", Op. Cit., p.54; SÁNCHEZ CORDERO, Olga, "Breve análisis comparativo de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional", Op. Cit., p.18-23.

Resulta por demás interesante el que en términos del penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, la inconstitucionalidad declarada de disposiciones generales, tendrá efectos *erga omnes*, lo que nunca se ha admitido en materia de amparo. Cabe reiterar aquí, que las normas objeto de este supuesto sólo pueden ser locales, nunca federales, por no preverlo la Constitución. Así, se podría declarar inconstitucional una ley local, cuando la hubiere planteado el Ejecutivo estatal, algún municipio o en tratándose de las leyes locales del Distrito Federal, el Ejecutivo Federal, en tanto no es electo el jefe del Distrito Federal en 1997.<sup>79</sup>

Por simple lógica, en el caso de que el acto impugnado no sea una norma general; esto es, que se trate de un acto concreto, los efectos de la sentencia sólo se referirán a ese caso, tal como en la formula Otero o principio de relatividad de las sentencias de amparo.

En cuanto a este punto, tal y como lo señala Juventino V. Castro, es de suma importancia recordar que existe una íntima conexión entre el juicio de amparo y las controversias constitucionales ya que:

1. En ambos se impugnan normas generales.
2. En ambos conceptos de impugnación es el mismo: tales normas son contrarias a lo que dispone la Constitución.

Pero, lo que representa la diferencia fundamental entre las dos figuras es: la naturaleza de los demandantes que impugnan y las notas distintivas de cada una de esas figuras, es decir:

---

<sup>79</sup> ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, "La controversia constitucional", Op. Cit., p.54.

1. En el juicio de amparo el actor es un particular; en las controversias en cambio los actores o actor son poderes, órganos, o entidades.
2. En el amparo se defienden las garantías constitucionales, y en las controversias constitucionales el sistema federal.
3. En el amparo hay un agravio personal y directo, en las controversias hay defensa de la constitucionalidad.

Ahora bien, en el artículo 38 de la ley reglamentaria en comento se prevé la posibilidad de que dos o más controversias se resuelvan conjuntamente. Se requiere la especificación de que esto también opera respecto de los recursos interpuestos en ésta, cuando sean dos o más y se encuentren vinculados entre sí, por un elemental principio de unidad procesal, y para evitar resoluciones contradictorias.

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

### **CAPITULO 3. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

#### **3.1. Naturaleza, objetivos y características de la controversia constitucional**

Ahora debemos, mencionar que existe el principio teórico expreso y terminante de que la Constitución es de naturaleza suprema (Art. 40, 41 y 133) por virtud de él todos los entes y autoridades previstos por ella, están obligados a acatarla y a someter su actuación a lo que ella disponga; por razón de ese principio de supremacía, se afirma que todo acto que la contradiga es nulo. Así mismo, como la Constitución es de naturaleza suprema, es lógico decir, que la controversia constitucional es de naturaleza también constitucional, por ser un medio de control constitucional de la parte orgánica de la misma. Por tanto, esta garantía constitucional tiene la naturaleza de medio de justicia constitucional orgánica.

También deriva de la peculiar naturaleza que tiene esta función -la de control constitucional- y que en opinión de los autores no es realmente una función judicial, sino una función jurisdiccional.

Por medio de la controversia constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación asume las funciones de interpretar y resolver conforme a lo que prevé la Constitución, y por lo mismo definir su sentido e impedir que los entes, poderes y órganos de autoridad previstos por ella, rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros.

"Se trata pues de un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas"<sup>80</sup>

Por lo tanto la controversia constitucional tiene como objetivo, constreñir la actuación de los poderes u órganos previstos por la propia Constitución política a lo que ella dispone; las partes cuando la plantean, buscan invalidar cualquier invasión a su campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, les otorga la Constitución, y la anulación de cualquier acto de autoridad que sea contrario a ésta.

Por su parte Ovalle Favela,<sup>81</sup> afirma que son controversias que se suscitan entre poderes y entidades con motivo del ejercicio de sus funciones públicas y tienen objeto que la Suprema Corte de Justicia, como Tribunal Constitucional, determine cuáles son sus límites que la propia Constitución señala a las partes en conflicto.

La finalidad de la figura de la controversia constitucional no sólo se encuentra encaminada a buscar una solución jurídica-política de los diversos conflictos competenciales que pueden suscitarse entre las entidades, órganos y poderes, establecidos en el artículo 105 constitucional, sino que también, éstos tengan a su alcance un instrumento procesal de carácter constitucional a efecto de invalidar normas generales o actos contrarios a la Constitución, logrando así el orden constitucional.

---

<sup>80</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la corte (El caso Tabasco y otros)*, Op. Cit., p.15.

<sup>81</sup> OVALLE FAVELA, José, "Las controversias constitucionales", Op. Cit., p.77.

Como podemos apreciarlo, por las opiniones transcritas, el sentido de la controversia es hacer respetar la Constitución por parte de los órganos de autoridad, logrando con ello el equilibrio que debe haber -como principio constitucional- entre los órganos federales u locales o entre órganos de un mismo nivel de autoridad.

En algunos casos, la controversia constitucional, tiene como característica especial y propia, la de que cuando la acción intentada prospera, los efectos de las resoluciones que dicta la Suprema Corte, no se limitan a quienes fueron partes; si no que puede tener efectos generales.

Así, pues, para Edgar Corzo Sosa,<sup>82</sup> las características propias de esta garantía son que sólo puede ser solicitada por organismos de carácter público y su objeto es un litigio pero de carácter jurídico y no político, criterios que resultan muy útiles para diferenciar esta garantía de la del amparo soberanía, consagrada en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

Sin embargo, nuestro punto de vista es totalmente diferente al de éste autor, en lo que se refiere a que no se trata de litigios de carácter político, sino jurídico únicamente; ya que efectivamente, toda controversia constitucional trae consigo un litigio de carácter político-jurídico, y por lo que toca al mal llamado amparo soberanía, tampoco coincidimos en que es totalmente diferente a las controversias constitucionales, por los argumentos que en el punto siguiente haremos referencia.

---

<sup>82</sup> CORZO SOSA, Edgar, "Controversia constitucional. Legitimación procesal para promoverla", *Anuario Jurídico*, México, UNAM, nueva serie, 1997, p.15.

En esta misma línea de discurso hay que advertir que la Suprema Corte de Justicia, sólo puede conocer de los conflictos de constitucionalidad, y dentro de éstos, con un alcance limitado, sin poder ir más allá de la problemática constitucional, como característica propia. La razón de esto deriva de que si no fuera así, la materia constitucional daría pie para intervenir en los problemas de legalidad.

### 3.2. Entes, poderes y órganos en la controversia constitucional

La ley fundamental de nuestro país, a lo largo del tiempo y en su texto, a contenido diferentes instituciones y sistemas por virtud de los cuales se controla la actuación de los *entes, poderes y órganos* cuya existencia ella prevé y se sanciona con nulidad, por virtud de una declaración de inconstitucionalidad, los actos que le son contrarios.

Los controles de la constitucionalidad que existen son el producto de un largo proceso histórico; responden a diferentes necesidades y requerimientos de carácter político-jurídico; dando lugar a procedimientos de diversa naturaleza, con actores diferentes, y sobre todo resoluciones con diferentes efectos.

Ahora, debemos establecer que se entiende por ente, en palabras del maestro Elisur Arteaga "Por *ente* debe entenderse que se trata de la Federación, los Estados y los municipios, cuando la materia sea atribuible, en lo general, a ellos."

"Por *poder* debe entenderse cada una de las partes en que, por mandamiento constitucional, se divide el poder para su ejercicio, tanto a nivel federal, como estatal; para ese efecto lo son el Congreso de la Unión, el presidente de la república, los congresos locales, los gobernadores y los tribunales superiores. El

que se hable de poderes supone, necesariamente, que ellos existen legal y realmente. Todo poder público tiene a su favor la presunción de ser legal."<sup>83</sup>

"Por *órgano* debe entenderse toda aquella autoridad a la que no es dable reconocerle el carácter de poder, pero que ejerce autoridad, tales son aquellos con que cuenta el Distrito Federal: la asamblea de representantes, el jefe de esa entidad, el tribunal superior de ella y los municipios: los ayuntamientos y los concejos municipales."<sup>84</sup>

En cierto sentido, la controversia constitucional, tal como fue prevista por la Constitución de 1917, era un juicio de alto nivel; sólo se podía dar entre entes y poderes: entre estados integrantes de la Federación, entre los poderes de un mismo Estado, siempre que estuviera de por medio la constitucionalidad de sus actos, entre la Federación y los Estados y en los casos en que la Federación fuera parte. Ya que el Distrito Federal y sus órganos de autoridad estaban impedidos para hacerlo, por el hecho de no ser entidad federativa y sus autoridades no tenían el rango de poder.

Sin embargo, en las reformas de 1967 se restringió la competencia del tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer de los juicios en que la Federación es parte, exclusivamente en aquellos en que el mismo pleno las considerara de importancia trascendente para los intereses de la nación (artículo 105 constitucional, y 11 fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación); en virtud de que la jurisprudencia había sido muy variable y, en

---

<sup>83</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte (El caso Tabasco y otros)*, Op. Cit., p. 24.

<sup>84</sup> *ibidem*, p.26.

ocasiones, el propio tribunal en pleno estaba obligado a resolver controversias entre particulares y autoridades federales de escasa importancia económica o jurídica.<sup>85</sup>

Además, Burgoa<sup>86</sup> al preguntarse ¿Cuándo la Federación es parte en una controversia?. Contesta que esta cuestión no es de fácil solución, máxime que la Constitución no especifica cuando esa entidad jurídica y política denominada "Federación" puede comparecer en juicio, bien como actora o bien como demandada. Responde diciendo que la Federación es parte cuando en relación con el particular aparece defendiendo derechos propios, cuando actúa o aparece en la causa remota de la acción correspondiente como sujeto de derechos y obligaciones de carácter privado frente al individuo. Y por el contrario cuando actúa en su carácter de persona moral coercitiva, autoritaria, susceptible de imponer su voluntad sobre la de los individuos, entonces no puede ser parte en un juicio federal que no sea el amparo.

Puede suceder, en efecto, que la relación de coordinación, de la que surja la controversia, se haya entablado entre el particular y un órgano de la Federación a propósito del ejercicio de las funciones que legalmente tenga encomendadas. En tal caso como lo afirma Burgoa, el conflicto jurídico debe ventilarse mediante un juicio federal del que conozca en única instancia la Suprema Corte de Justicia en los términos del artículo 105 constitucional o, por lo contrario, dirimirse por un juez

---

<sup>85</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Op. Cit., p. 760.

<sup>86</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Cuando la Federación es parte en la controversia" p.10.

de distrito en primera instancia conforme a la fracción III del artículo 104 de la Constitución.

De ahí que sólo en las controversias que reconozcan como origen las relaciones en que la Federación se ostente como persona jurídica en sí misma y no como entidad funcional, puede afirmarse, en puridad jurídica, que es "parte", debiendo conocer de ellas, en única instancia, la Suprema Corte conforme al artículo 105 constitucional.<sup>87</sup>

Ya que por Federación, debe entenderse a la persona moral en que se conforma el Estado mexicano. De esta forma, la hipótesis en que se puede suscitar la controversia constitucional únicamente se da en el caso de que el propio Estado mexicano sea el centro de imputación de derechos y deberes con el que exista una diferencia jurídica, y no cuando se pretenda demandar a algún órgano del Estado, como el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo o alguna dependencia, como la Procuraduría General de la República. Así lo ha sostenido el pleno de la Corte en diversas tesis visibles en la sexta época del Semanario Judicial de la Federación tomo V, página 70. La misma opinión es compartida por la doctrina.<sup>88</sup>

Luego, en la reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1993 al citado artículo 105, se agregó al Distrito Federal entre las entidades que podían promover controversias constitucionales, las que también procedían respecto de los órganos de gobierno del propio Distrito Federal.

---

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> Idem; ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, "La controversia constitucional", Op. Cit., p.52; BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Constitución política de los Estados Unidos comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Textos y Estudios Legislativos, México, núm. 59, 1985.

Originalmente las partes en una controversia sólo podían ser la Federación, los Estados y los poderes de éstos; estaban excluidos tanto el Distrito Federal como los municipios. El artículo 105 hasta antes de 1994, había sido modificado dos veces: una en 1967, para facultar al Congreso de la Unión para determinar, de las controversias en que la Federación es parte, cuáles son del conocimiento de la Corte; otra, por virtud de la cual se previó la posibilidad de que los órganos de gobierno del Distrito Federal pudieran ser parte en las controversias constitucionales. En 1994 el artículo fue modificado de nueva cuenta; la competencia del pleno ha sido ampliada; en lo sucesivo conocerá de controversias entre poderes y entre órganos de autoridad: por invasión de facultades y de atribuciones.<sup>89</sup>

Una clara dificultad, que advierte el maestro Elisur Arteaga, es la inclusión en los supuestos de procedencia, de los conflictos entre los municipios de diversos Estados, o inclusive los conflictos entre un municipio y un Estado. Normalmente estos conflictos tienen un problema de constitucionalidad muy secundario y tangencial, pues derivan de la aplicación de la Constitución local, no de la general, y deberían resolverse por sus órganos internos, respetando de esta manera el sistema federal.

No obstante que es necesario defender la autonomía municipal, hay que tener cuidado para evitar que por esta interpretación y a través de la controversia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación termine calificando la constitucionalidad local de las leyes de los Estados.

---

<sup>89</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte (El caso Tabasco y otros)*, Op. Cit., p. 11.

Ya que pocos meses antes de la modificación al mencionado artículo 105 constitucional de diciembre de 1994, algunos municipios plantearon controversias constitucionales contra los gobiernos de sus respectivas entidades federativas, y la Suprema Corte aceptó y resolvió algunas de ellas. Con mayor razón al introducirse expresamente a los municipios como entidades legitimadas para promover dichas controversias, estas se acrecentaron respecto de los mismos.

Por lo pronto, la Suprema Corte de Justicia, durante muchos años, negó a los municipios la posibilidad de recurrir a la controversia, por no tener el carácter de poder; no obstante lo anterior, y por razones políticas, la Suprema Corte, para mostrarse obsequiosa con el sistema, cambió de criterio, lo hizo en dos casos, en uno de ellos llegó al extremo de forzar el derecho de manera atrevida: sostuvo que el municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judicial, propias de un verdadero poder político. Si de manera analítica se llama poder político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al municipio tal carácter, de manera sintética, al ser órgano que ejerce tres funciones de gobierno.<sup>90</sup>

Las posibilidades de controversia previstas por este precepto en su texto reformado en 1995, de acuerdo con las reflexiones de José Ramón Cossío,<sup>91</sup> pueden comprenderse en tres supuestos. El primero se refiere a los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como antecedente cuando

<sup>90</sup> Nota: véase Amparo en revisión 4521/90, Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, 7 de Noviembre de 1991.

<sup>91</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA, Op. Cit., p. 1059-1067.



controvierten la Federación y un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio y dos municipios de diversos Estados (incisos, b, e, f y g de la citada fracción II). El segundo supuesto, aquellos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o la legalidad de normas generales o de actos, es decir, los surgidos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sea como órgano federal o del Distrito Federal, o entre un Estado y un municipio perteneciente a un Estado distinto (inciso c y j). El tercero, los conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se plantee exclusivamente la constitucionalidad de las normas generales o de los actos entre dos poderes de un Estado; de un Estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal, incisos h, i y k.

La determinación de las entidades públicas legitimadas de manera activa o pasiva en lo que se refiere a las controversias constitucionales ésta regulada por el artículo 10 de la citada ley reglamentaria, el cual dispone que será actor aquél que promueva la controversia, en demanda dirigida contra quien "...hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia", y tercero perjudicado (en realidad interesado), el orden u órgano que pudiera resultar afectado con la sentencia. Además, el Procurador General de la República, previsto en el artículo 102 constitucional que actúa como representante del interés social y debe entenderse que lo hace para la defensa del orden constitucional.

Como sabemos, sólo pueden ser parte en una controversia aquellos a quienes la Constitución autoriza expresamente. Únicamente pueden figurar como

partes, ya sea como actores o demandadas, ciertas autoridades; ella sólo se puede dar entre: la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios; eso es lo que hace que opere la competencia exclusiva del pleno de la Corte; esa debe ser la regla general, válida en todo caso, salvo que se trate de un acto que afecte directa, expresa y limitadamente a un poder u órgano de autoridad determinado y exista norma expresa que así lo permita como lo hacen los incisos (c), (h) y (k) de la fracción I del artículo 105.

El artículo 105 fracción I alude a los entes, a los poderes y a los órganos, este último es válido por lo que se refiere al Distrito Federal, se alude a municipios y no a los órganos que dentro de ellos ejercen actos de autoridad y los representan, como son los ayuntamientos y los consejos municipales, también se excluye a las diputaciones permanentes de las entidades.

Los entes, poderes y órganos, para estar en posibilidad de acceder a la controversia y ser parte en ella, requieren de un interés, a ese pudiera denominársele interés constitucional; la existencia de este elemento hace que, en principio, sean inaplicables los criterios que en materia de amparo existen para determinar cuando, por ejemplo son partes en los juicios de garantías la Federación o los Estados. Ese elemento tiene tres aspectos: que exista una violación a la Constitución general; que la violación sea atribuible a alguno de aquellos que por virtud de lo dispuesto en la fracción I del artículo 105, pueden ser demandados en la controversia, y que ella sea en perjuicio de uno o varios entes, poderes u órganos que esa misma fracción enumera; y que lesione el campo de

acción de quien demande o invada el ámbito competencial que constitucionalmente le corresponde.<sup>92</sup>

Por virtud de la reforma de 1994, el Procurador General ha dejado de ser consejero jurídico del presidente de la república; no obstante ello, por ser un especialista en derecho, se le conservó la intervención que por mandamiento de la Constitución y las leyes tenía en diferentes materias. En las controversias y en las acciones de inconstitucionalidad debe intervenir personalmente; al ser parte implica, entre otras cosas, que pueda contestar una demanda, interponer recursos, formular alegatos y solicitar la suspensión del acto que motive la controversia. Por ser parte, pudiera, incluso, pretender asumir el carácter de actora en sustitución del ente, poder u órgano que sea remiso en la defensa de sus facultadas. Algo indica que esto va contra el sentido común, pero el legislador dió base a eventuales ingerencias indebidas y no deseables.<sup>93</sup>

Resulta, por tanto, que la ley reglamentaria le reconoce el carácter de parte, pero a pesar de eso una intervención de esa naturaleza pudiera no estar acorde con la naturaleza de la controversia, que supone un conflicto entre la entidad, poder o autoridad que invade una competencia o viola la Constitución y un ente, poder o autoridad invadida, dicha intervención debió ser limitada únicamente para facultarlo a emitir una opinión que pudiera ser calificada como autorizada.

El Procurador General de la República debe tener el papel de un tercero que interviene para moderar entre partes, en una controversia que pudiera implicar

---

<sup>92</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte (El caso Tabasco y otros)*, Op. Cit., p. 19.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p.28.

materias políticas o requerir de conocimientos altamente especializados en asuntos delicados y auxiliar, sin parcialidad, técnicamente a las partes en el planteamiento y defensa de sus puntos de vista con base en la Constitución. Sólo en este sentido es como puede ser tenido como parte en una controversia.<sup>94</sup>

La intervención del procurador puede traer una serie de problemas en las controversias constitucionales, primero que puede su intervención desvirtuarla y propiciar confusión en el procedimiento, pues no se trataría de un litigio entre dos partes, sino entre tres; segundo que siempre que la Federación fuera parte, la intervención de ese servidor público pudiera derivar en desventaja para los Estados y los municipios.

Así mismo, la ley reglamentaria sólo reconoce el carácter de terceros interesados en una controversia constitucional a las entidades, los poderes y órganos previstos en la fracción I del artículo 105; los particulares, sea personas físicas o morales, no pueden tener ingerencia en ella, por ningún concepto y en ninguna de las etapas del procedimiento, como pudieran ser los partidos políticos.

De ahí que, pueden ser parte en la controversia todos los entes, poderes y órganos de autoridad previstos en la Constitución, con excepción de la rama judicial federal, comprendiendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los tribunales que la integran. En las leyes se establecen las bases y los criterios para resolver los conflictos de competencia que se presentan entre los tribunales, tanto federales como locales.

---

<sup>94</sup> Idem.

### **3.3. Defectos de las controversias constitucionales**

La tarea que me propuse casi llega a su término. Ahora vienen las causas de las reformas de 1994, por las que me propuse investigar este tema tan delicado y complejo, cuántas son y su naturaleza, es decir, la variedad de defectos de diversa índole que degeneran al Poder Judicial Federal y de forma específica a la Suprema Corte como medio de control jurídico-político, aún que, también es honesto decir que hay aspectos en las controversias constitucionales muy acertados. Sin embargo, trataré únicamente los defectos y del modo de prevenirlos en general y por qué medio puede establecerse o salvar la defensa de la Constitución, refiriéndome específicamente en el tema de control jurisdiccional y político.

Ante todo, asiento como punto de partida que la intención del constituyente en las controversias constitucionales, fue procurar dar a la Suprema Corte la competencia de un Tribunal Constitucional, pero que por la precipitación de las reformas se cayó en una serie de deficiencias y defectos, sobre todo por carecer de técnica legislativa y jurídica y también por no tomar en cuenta las circunstancias específicas en que se encuentra nuestro sistema jurídico nacional, y que necesariamente se trata de un problema que tiene que verse desde el punto de vista jurídico y no político solamente.

Estas son las verdaderas causas de los defectos y deficiencias de las actuales controversias constitucionales, entre otras:

En efecto, quedaron fuera de consideración debiendo quedar abarcadas por la regla constitucional los conflictos entre las cámaras federales y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Resultando obvio que, dicha Comisión o las cámaras federales o una de ellas realice funciones que no le son expresamente concedidas, invadiendo competencia de la Comisión Permanente o en su caso esta de las cámaras federales, contrariando por tanto la Constitución.

De acuerdo, con el artículo 29 constitucional, la Comisión Permanente tiene la facultad de aprobar la suspensión de garantías solicitada por el Ejecutivo, pero no puede concederle facultades extraordinarias para legislar durante la emergencia. En todo caso, al conceder facultades esta invadiendo dicho órgano competencia del Congreso.

Como sabemos, también el artículo 67 constitucional expresamente señala que:

"El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán de asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva."<sup>95</sup>

De ahí que, puede darse el caso de que las cámaras se reúnan en sesiones extraordinarias, sin que las haya convocado previamente para ese objeto la Comisión Permanente sin estar facultadas, o bien, que convocándolas se ocupen

---

<sup>95</sup> Nota: Vid. Artículos 29, 67, 74, 76, 78, 79, 84 y 85 constitucionales.

de asunto o asuntos distintos de los que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, invadiendo facultades y contrariando a lo constitucionalmente ordenado.

La fracción I del artículo 79 constitucional determina la facultad de la Comisión Permanente para otorgar su consentimiento para que el Ejecutivo Federal haga uso de la Guardia Nacional, en los términos que establece el artículo 76, fracción IV, en donde, como sabemos, se reserva como facultad exclusiva del Senado dicha facultad, por lo que esto puede ser motivo de una controversias constitucional, y sin embargo, no lo es por no estar regulado en la fracción I del artículo 105 constitucional.

Asimismo, es posible pensar que la Comisión Permanente convoque a sesiones extraordinarias, sin haber reunido el requisito que establece el artículo 79 fracción IV, referente al voto necesario de las dos terceras partes de los individuos presentes.

También, de acuerdo con los artículos 84 y 85 constitucionales, la Comisión Permanente puede nombrar un presidente provisional en caso de falta de titular; pero, inmediatamente debe convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que designe al presidente interino o sustituto, según sea el caso.

Además, pudiera darse el caso de que el presidente de la república convoque al Congreso a celebrar sesiones extraordinarias, como se hacía en la Constitución de 1824, según lo establecía el artículo 130. Por lo tanto es posible que el Ejecutivo Federal al no existir acuerdo de la Comisión, invada facultades exclusivas de la Comisión Permanente, aunque este supuesto y muchos más que se pudieran suscitar están incluidos en la fracción I del artículo 105 constitucional;

y aunque es probable también que el Congreso no acataría dicha convocatoria, de todas formas, es una facultad exclusiva de la Comisión Permanente.

Debemos, por tanto, señalar que estos son algunos de los posibles casos, por los que consideramos que la Comisión Permanente no debió ser excluida en las controversias constitucionales previstas en el inciso c) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

Como afirma Fix-Zamudio,<sup>96</sup> de acuerdo con lo dispuesto por el precepto constitucional, las controversias constitucionales pueden referirse a actos concretos o bien a disposiciones normativas generales de cualquier naturaleza, por lo que la frase "disposiciones generales" establecida por el propio precepto debe entenderse en sentido material, es decir, que comprende leyes, reglamentos y tratados internacionales, e inclusive preceptos constitucionales, pero en este último supuesto sólo por violaciones de carácter estrictamente formal.

Por esta circunstancia como se ha afirmado anteriormente, el nuevo precepto constitucional no tiene razón fundada para dejar fuera de competencia de la Corte la materia electoral, ya que esta materia puede traer consigo controversias de carácter o naturaleza constitucional, de la Federación, Estados o los municipios.

Ahora debemos, de tratar si cualquiera de los poderes llegase a realizar actos que vulneraran el principio de supremacía, habría que distinguir como se debe actuar respecto de sus actos propios y de los actos ajenos. En sus actos propios, el Poder Ejecutivo y el Legislativo tienen la posibilidad de enmendarlos,

---

<sup>96</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p.837.

no así el Poder Judicial que solo puede hacerlo en virtud de un recurso utilizado conforme a la ley por la parte afectada.<sup>97</sup> Así mismo este aspecto, no fue contemplado en los procedimientos de controversias constitucionales dejando afuera de alcance de dichas controversias al citado poder, cosa que resulta ilógica en razón de que también puede realzar actos que afecten o vulneren la competencia de otro poder de manera tanto horizontal como vertical.

Las invasiones de indole constitucional del Congreso de la Unión y del presidente de la república, en el ámbito de la Corte, son de imposible solución; no existe vía para recurrirlas ni tribunal competente para conocer de ellas. En teoría, con el Congreso de la Unión o el presidente de la república asuman funciones que competen al Consejo de la Judicatura, sus determinaciones pudieran ser impugnables ante el pleno de la Corte.

Por otro lado, hay supuestos específicamente previstos en la fracción I del artículo 105 en que inequívocamente aparece, o puede aparecer, un órgano jurisdiccional. Así sucede, cuando efectivamente se alude a controversias entre "dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales" (inciso h), y a litigios entre "dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales" inciso K. Sin embargo, esta hipótesis sólo prevé las controversias entre órganos jurisdiccionales de los Estados o del Distrito Federal por actos o disposiciones generales que contraríen a la carta fundamental, pero claro esta que no incluyen al más alto tribunal ( Suprema Corte), quien mediante los acuerdos

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, p.287.

generales y un sin número de competencias, entre las cuales resaltan las sentencias judiciales que en muchas ocasiones vulneran y puede vulnerar la Constitución, de aquí la importancia de que el más alto tribunal debe también ser sujeto de controversia constitucional, con la posibilidad de que reflexione y corrija su actuación siendo juez y parte, aunque suene ilógico, resuelva conforme a lo constitucionalmente ordenado, ya que por el contrario al no ser parte no hay posibilidad de corregir su actuación, aunque indudablemente resolverá casi siempre a su favor.

Pero hay un defecto que de acuerdo con García Ramírez,<sup>98</sup> la reforma constitucional fue muy apresurada e incurrió en errores de técnica jurídica y legislativa, que con una reflexión más rigurosa y suficiente hubieran podido tener éxito. Se refiere a que la fracción I del artículo 105 alude a los contendientes en estas controversias, por ejemplo, a "dos órganos de gobierno", o bien, a "un Estado y uno de sus municipios". Hubiera sido preferible, para evitar dudas innecesarias o interpretaciones estrechas, que al referirse a los sujetos legitimados empleara, como regla, el plural.

La regulación del artículo 105 necesariamente debió hacerse en una ley reglamentaria, así lo dispone el propio precepto; dado a que se trata de una materia específica y diferente de la del amparo, fue necesario expedir una ley exclusiva; no es factible que parte de la reglamentación quede en otras leyes, como por ejemplo la Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por virtud del

---

<sup>98</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, Op. Cit., p.75.

hecho de que los autores de la reforma, como se ha dicho, por un error de técnica jurídica, dispusieron que lo fuera sólo en cierta clase de leyes: la reglamentaria.

La redacción de los incisos h, i y j de la fracción I del artículo 105 pudieran llevar a suponer lo contrario, que la Corte tiene una competencia para conocer de las dos clases de inconstitucionalidades que pueden darse: las que tengan que ver con la general y las particulares de los Estados. A primera vista parece que las partes y la Corte gozan, en la materia, de una acción y competencia genérica: "...sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

Hasta ahora la Suprema Corte, cuando menos en las controversias promovidas por los municipios de *Mexicali vs. Gobierno del Estado de Baja California* y de *Delicias vs. Gobierno del Estado de Chihuahua*, se consideró competente para conocer de cuestiones relativas a constitucionalidad local.<sup>99</sup>

Por otra parte, García Ramírez sigue señalando que es indudable que los actos controvertidos pueden ser de naturaleza legislativa o administrativa. Asimismo, es posible que revistan carácter jurisdiccional, es decir, cabe la impugnación a través de las controversias constitucionales de sentencias u otras resoluciones jurisdiccionales dictadas por órganos dotados de funciones de éste último carácter. Por lo que dicho artículo no hace distinción alguna entre los actos que pueden ser combatidos a través de la controversia constitucional: basta con que existe el conflicto para que sea practicable esa vía.

El maestro Elisur Arteaga, destaca también que las cuestiones de constitucionalidad que se susciten entre la Federación, los Estados, el Distrito

---

<sup>99</sup> Nota: Vid. Amparo en revisión 4521/90 y controversia constitucional 1/90.

Federal y los municipios, la Constitución no determina que se trata sólo de actos o disposiciones generales, por lo mismo debe entenderse que las controversias que se planteen pueden versar sobre todo tipo de materias.<sup>100</sup>

Así, pues, además de los ya mencionados, el nuevo precepto, como en general toda la llamada reforma judicial de diciembre de 1994, tiene varios defectos: Uno de ellos es que hizo recaer en la Corte que tiene una nueva organización, funciones, responsabilidades y trabajos extremadamente especializados, con un número menor de ministros y salas; otro, que se la integra, si bien con algunos concedores del amparo, no son gente que domine a profundidad la materia constitucional, concretamente la parte orgánica y el sistema federal, que es de lo que conocerán, de forma preferente, en lo sucesivo; otro defecto que tiene la reforma, es ser casuística; y por último, usa en forma incorrecta la terminología jurídica.<sup>101</sup>

Sin embargo, no nos atrevemos a afirmar y a compartir la opinión del maestro Arteaga Nava Elisur, ya que indudablemente no toda la reforma tiene defectos, también tiene algunos aciertos, y asimismo no todos los ministros son personas que no dominen la materia constitucional, aunque si se puede dar el caso de algunos, y en cuanto a la afirmación de que es casuística consideramos que el legislador si la entendió, pero que más bien, quiso establecer un modelo diferente con efectos más limitados que el anterior, es decir, no quiso que fuera tan amplia.

---

<sup>100</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte (El caso Tabasco y otros)*, Op. Cit., p.18.

<sup>101</sup> *Ibidem*, p.12.



Incluso se afirma, que por desgracia, la normatividad que regula tanto la controversia constitucional como la acción de inconstitucionalidad es defectuosa y omisa; pero que tiene un vicio más y que es muy grave: que desvirtúa ambas instituciones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho su parte; en los primeros casos relacionados con las materias previstas en el artículo 105 constitucional, que se han sometido a su consideración, ha demostrado que no ha entendido las nuevas instituciones y, lo que es más, que las ha confundido con el amparo; y que por falta de criterio ha terminado por neutralizarlas; un número crecido de ministros no ha tenido la entereza de asumir su papel de ser los más altos y definitivos defensores de la Constitución.<sup>102</sup>

Asimismo, también se ha sustraído a los efectos absolutos de la sentencia algunas disposiciones generales: en efecto, no aparece el efecto invalidatorio cuando un Estado o un municipio, por ejemplo, han impugnado una norma federal inconstitucional, tema que no figura en el catálogo del penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105. Esta limitación, que establece un trato diverso para los actos inconstitucionales de la Federación, en un caso, y de los Estados y de los municipios, en otro, constituye un desacierto notorio. Tampoco tienen efectos generales las resoluciones de la Corte contraídas a otra especie de actos, es decir, a aquellos que no tienen el carácter de disposición general.<sup>103</sup>

En el nuevo artículo 105, se cambió el alcance de las resoluciones que dicta el pleno. En el texto anterior, dado que la Constitución no disponía nada al respecto, en teoría, sin importar el número de votos con que fuera aprobada una

---

<sup>102</sup> Idem.

<sup>103</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, Op. Cit., p.79.

resolución por el pleno, ella tenía efectos generales de anulación, sin importar que se tratara de la Federación o de los Estados. En lo sucesivo, por virtud de la reforma, con vista a lo dispuesto en el último párrafo de la fracción primera, implícitamente la resolución que dicte la Corte por virtud de la cual se anule un acto, si se trata de la Federación, sólo alcanzará a las partes, sin que pueda tener efectos generales, a pesar de haber sido declarado contrario a la Constitución.

Otro aspecto, de suma importancia a la que se refiere García Ramírez,<sup>104</sup> es sin duda lo referente a los efectos jurídicos de la resolución en la que culmina la controversia constitucional. Si el tema de la soberanía se plantea a través de un proceso de amparo, esa sentencia sólo tendría efectos relativos, es decir, limitaría su alcance a las partes contendientes en el juicio. El constituyente quiso afrontar directamente el problema de la ley inconstitucional y su aplicación a quienes no fueron parte en el amparo. Con este propósito definió los lineamientos característicos de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Por otro lado, para la decisión de una controversia basta el voto mayoritario de los integrantes del órgano jurisdiccional, pero esa mayoría absoluta no es suficiente para que la sentencia respectiva tenga consecuencias invalidatorias de una disposición general impugnada. A este respecto, la iniciativa presidencial propuso una mayoría calificada de nueve votos, tomando en cuenta que la Suprema Corte de Justicia se compone de once ministros. Por ello el dictamen del Senado, que definió el texto final de la reforma, redujo esa mayoría calificada a

---

<sup>104</sup> Idem.

ocho votos, pero establecer un número menor como lo consideran algunos autores por considerarla excesiva, resultaría peligroso políticamente y además por certidumbre es factible se realice por unanimidad.

El problema es de mayor profundidad, ya que el criterio de sujetar los efectos generales de una sentencia de inconstitucionalidad que se refiere a la invalidez de disposiciones también generales, a una votación calificada, como lo es de ocho votos frente a once que integran la Suprema Corte, nos parece aun aceptable aunque como lo mencionamos sería mejor por unanimidad de votos. En efecto, en una materia tan compleja como lo es una controversia sobre constitucionalidad de normas generales, no se debe exigir una votación menor. Lo único que podría suceder es que se llegara a declarar la inconstitucionalidad de una disposición general, creando incertidumbre, y de todas maneras consideramos sea peligroso políticamente que un número reducido de votación llegare a declarar dicha declaración.

En efecto, la reforma fue diseñada para servir como un instrumento de agresión a disposición de la Federación, en perjuicio de los Estados; a puesto fin a la situación de igualdad teórica, que se desprendía del texto ahora derogado. No cuesta mucho trabajo suponer que tratándose de la Federación quién demande, no será difícil reunir ese número mínimo. Mientras no exista un cambió de mentalidad, será difícil que en una controversia en la que la Federación sea la demandada, lleguen a reunirse ocho votos de los ministros, que serán los

necesarios para que una resolución de la Corte tenga efectos generales y sea anulada la invasión. La reforma, en esencia atenta contra el sistema federal.<sup>105</sup>

No obstante, no son factibles los enfrentamientos entre desiguales; entre quién siendo poder y que goza de facultades, se enfrenta con alguien que solo es órgano, en el caso del jefe del Distrito Federal, que debe su nombramiento a aquél con quién se enfrenta y que sólo goza de atribuciones. No es entendible un enfrentamiento entre alguien que si tiene beligerancia y alguien que no la tiene; entre un superior y un inferior; de conformidad con el inciso (i) de la fracción VI del artículo 122, el jefe del Distrito Federal puede ser removido por el Senado o por la Comisión Permanente siguiendo un proceso que está lejos de ser un juicio político; no se le conceden las mínimas garantías de defensa. Dado el sistema político, se tratará de un mero tramite. Un cuestionamiento constitucional pudiera derivar en una solución política.<sup>106</sup>

Si bien la reforma judicial de 1995 como ya se mencionó debe considerarse positiva en muchos aspectos, en la misma se advierte una situación contradictoria, que seguramente no se resolvió por así quererlo o por no copiar con precisión la naturaleza y funciones de los tribunales constitucionales, ya que invariablemente en los ordenamientos, actualmente muy numerosos y pertenecientes a diversas familias, sistemas o tradiciones jurídicas, que regulan a los tribunales o cortes constitucionales (con excepción de las salas de esa naturaleza, que se han establecido como organismos autónomos dentro de los tribunales o cortes

---

<sup>105</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte (El caso Tabasco y otros)*, Op. Cit., p.36.

<sup>106</sup> Idem.

supremas), se sitúan al lado de los organismos jurisdiccionales ordinarios, encabezados por los tribunales o cortes supremas, e inclusive en ocasiones se regula a los tribunales especiales en materia constitucional como organismos constitucionales autónomos situados fuera del Poder Judicial, pero en ningún supuesto se han confundido con los más altos tribunales de la jurisdicción ordinaria.

Hace falta corregir esta omisión, ya que si no es muy notoria en un futuro lo será, ya que la Suprema Corte, en su calidad de Tribunal Constitucional, no tendrá capacidad para efectuar funciones de dos organismos jurisdiccionales diversos: por un parte, la resolución de las controversias que se derivan de la aplicación de las disposiciones constitucionales, y por la otra, decidir sobre los juicios de amparo de mayor trascendencia en los que se discuta la aplicación de normas ordinarias (facultad de atracción, Vid. Infra), unificar la jurisprudencia sobre problemas de legalidad (resolución de tesis contradictorias de los tribunales colegiados de circuito, como jueces de casación, Vid. Infra), así como la resolución de conflictos de competencia cuando en ellos no se controvierten cuestiones directamente constitucionales.

De acuerdo con Fix-Zamudio,<sup>107</sup> la solución de este tipo de problemas no es sencilla, ya que sería muy difícil retornar a la Suprema Corte de Justicia su competencia como tribunal de casación federal de última instancia, y crear un verdadero Tribunal Constitucional, inclusive con ese nombre, por lo que tal vez pudiera promoverse una próxima reforma constitucional que perfeccione las de

---

<sup>107</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p.817.

1988 y 1995, por conducto del establecimiento de un tribunal federal superior o de una sala superior de los tribunales colegiados, sistema que ya existe en el ordenamiento federal de nuestro país en relación con el Tribunal Fiscal de la Federación, los tribunales federales agrarios y el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal. Dicho tribunal o sala superior poseería estas facultades de atracción, de unificación de la jurisprudencia y de resolución de conflictos de competencia, por lo que la Suprema Corte de Justicia sólo debiera conocer de cuestiones directas de constitucionalidad, que son las que corresponden a un Tribunal constitucional en sentido estricto.<sup>108</sup>

Si duda, los tribunales constitucionales poseen funciones más específicas que una Corte Suprema en los sistemas de la tradición continental europea.

Así, la Constitución italiana y después la ley fundamental de Bonn atribuyeron al Tribunal Constitucional la competencia para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los poderes del Estado o entre los órganos federales superiores, además de ventilar, claro está, los conflictos que se suscitaban con ocasión de la distribución territorial del poder.<sup>109</sup>

En cambio, Estados Unidos desde su fundación y por prestigio de los tribunales, a diferencia de Europa, los tribunales y en última instancia la Corte Suprema de Justicia han sido los encargados de dirimir los conflictos competenciales entre órganos, entes y poderes.

---

<sup>108</sup> *Ibidem*, p.817.

<sup>109</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales", *Op. Cit.*, p.34.

Diremos, que en México esta figura de carácter de medio de justicia constitucional que reviste la controversia constitucional se ha ido alejando de los asuntos de mera legalidad; me refiero a esto con el objeto de subrayar la vocación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal de constitucionalidad, aún y cuando no estemos de acuerdo con el establecimiento de un tribunal de este carácter.

Es también evidente, la preocupación que deriva de la tendencia que ha tomado esta intervención de la Corte, y tiene como base la equivocada procedencia que se le ha dado a algunos asuntos que, en nuestra opinión, debieron haberse desechado, por no abordar problemas de constitucionalidad federal, o bien los alcances de algunas de las sentencias en las que nuestro máximo tribunal aborda inconsecuentemente ámbitos de mera legalidad.

No haría falta advertirlo, pero si se desvirtúa el carácter de medio de control constitucional de la controversia, entonces se debilitará el sistema entero de justicia constitucional, quedando nuevamente reducido a un control indirecto a través del juicio de garantías, o con la efímera eficiencia de la acción de inconstitucionalidad o del juicio político. La connotación del Estado moderno conlleva, hoy por hoy, la existencia de un Tribunal Constitucional. Para esto es necesario hacer una diferenciación de lo que es la interpretación constitucional de la interpretación legal.<sup>110</sup>

Además, hay aciertos en el conocimiento y resolución de las controversias constitucionales que corresponde a la Suprema Corte de Justicia funcionando en

---

<sup>110</sup> SEPÚLVEDA I. Ricardo J., "Reflexiones sobre la controversia constitucional (Hacia un tribunal constitucional)", Op. Cit., p.382.

pleno, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de mayo de 1995. Estas controversias se tramitan por medio de un procedimiento específico, que como hemos señalado, esta regulado por los artículos 12 a 50 de la ley reglamentaria respectiva. Lo mencionado constituye un adelanto respecto a la regulación anterior de las controversias constitucionales, respecto de las cuales no existía un procedimiento especial, por lo que en las escasas oportunidades en que se plantearon dichos conflictos, la Suprema Corte aplicaba las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. Sin embargo, la mencionada ley reglamentaria pudo haber sido mucho mejor, pero desgraciadamente no lo fue así por carecer de técnica legislativa y técnica jurídica como lo hemos venido mencionado.

La ley reglamentaria prevé la existencia de un ministro instructor como moderador de todo el procedimiento de controversia constitucional; el cual es designado por el presidente de la Corte. Sin embargo, el artículo 24 de la ley reglamentaria dispone: "Recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponde, a un ministro instructor a fin de que ponga al proceso en estado de resolución."

No obstante lo anterior, en la controversia constitucional 11/95, iniciada el 21 de agosto de 1995, que entablo el Estado de Tabasco, El presidente se auto designó como ministro instructor. Esto constituye un grave error, ya que la ley prevé que el presidente tiene solo la facultad de designar a un ministro instructor dentro de los diez ministros restantes, a menos que le tocara el turno, lo que es poco probable, ya que la ley señala la designación dentro de los diez ministros y no de los once que componen la Corte.

En cuanto al Banco de México, el artículo 28 constitucional establece textualmente que:

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias par llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la república con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución."

Dado que, el Banco de México es una persona de derecho público, con carácter autónomo, y considerado como autoridad, por el precepto constitucional en comento, es posible que realice funciones que no le son otorgadas por la Constitución, por ejemplo al ordenarle alguna autoridad conceder financiamiento, es decir, otorgar crédito por cualquier medio que sea o adquirir valores, constituiría un grave riesgo; y precisamente por contar con facultades de autoridad que se requieran para el ejercicio de sus funciones, puede llegar a realizar actos, y expedir leyes (Ley del Banco de México, Ley Orgánica del Banco de México) que sean contrarias a lo constitucionalmente ordenado.

Incluso por contar con efectiva autonomía, puede invadir atribuciones o facultades del presidente de la república, del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, en el procedimiento para nombrar a su personal.

Y por último, cabe señalar los diarios a que se refiere el maestro Arteaga Nava Elisur en donde fundamenta que algunos de los ministros, entre ellos el presidente de la Corte e instructor, hicieron declaraciones ante la prensa, anticipando su juicio en relación con uno de los puntos a resolver; ellos pasaron por alto el principio de que a los jueces, en materias que tienen *sub judice*, sólo les es dable hablar o expresar su sentir en autos y por medio de la sentencia, definitiva o interlocutoria. En un hombre la discreción es una virtud y en los jueces un imperativo.<sup>111</sup>

Hemos visto, a manera de síntesis, de cuántas maneras y mediante qué condiciones son posibles los defectos de las controversias constitucionales, ya

---

<sup>111</sup> Nota: ver p.4, de la primera sección del diario El Universal, correspondiente al día 9 de enero de 1996; Revista Proceso No. 1000, correspondiente al día 1º. De enero de 1996.

respecto a que no son materia de controversia los órganos autónomos, como el Banco Central por deducción; la Comisión Permanente, el Poder Judicial Federal; ya respecto a que nuestra Constitución no logra hacer de las controversias entre poderes y órdenes, un procedimiento eminentemente jurisdiccional, puesto que aún sigue vigente la fracción VI del artículo 76, que faculta al Senado a resolver cuestiones políticas surgidas entre poderes de un Estado; el número de votación; la intervención del Procurador General parte del Poder Ejecutivo, etcétera. Y por supuesto, hemos también mencionado que el amparo político puede ser una posible solución al problema que enfrentan las controversias constitucionales, el cuál trataremos en los puntos siguientes.

## **CAPITULO 4. LA COMPETENCIA JURÍDICO-POLÍTICA DE LA CORTE EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

### **4.1. La competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Es preciso tomar en cuenta, algunos antecedentes de la competencia que ha tenido la Corte tanto en sentido formal como material, para darnos cuenta de las diversas modificaciones importantes en su vida, y así dilucidar hacia donde va y que comprende dicha competencia, es decir, de que naturaleza es: política, jurídica o mixta.

Es necesario pues, señalar que en un principio las modificaciones más importantes en la vida de la Corte, figuró la creación de los tribunales colegiados de circuito pieza básica en la estructura judicial de la competencia en materia de amparo; después, fue creciendo dicha competencia de la Corte en este orden de ideas, con el establecimiento de un sistema de atracción y rechazo de competencia por parte de la Suprema Corte de Justicia respecto a las causas atribuidas a los tribunales colegiados, como a la propia Corte respectivamente.

Precisamente durante la vigencia de la Constitución del 1857, se extendió la procedencia del amparo contra todas las sentencias pronunciadas por todos los jueces del país, aun cuando en ellas no se plantearan cuestiones de inconstitucionalidad, sino exclusivamente la aplicación de disposiciones legales secundarias, con lo cual el ordenamiento mexicano se apartó considerablemente en este aspecto del modelo norteamericano e inclusive de otras instituciones

similares establecidas en países federales latinoamericanos, tales como el recurso extraordinario de constitucionalidad, regulado por los ordenamientos de Argentina y de Brasil.<sup>112</sup>

En otra etapa, iniciada en 1987, se optó por excluir a la Suprema Corte del conocimiento del amparo directo para el control de la legalidad de resoluciones judiciales que pusieran fin al juicio a título de sentencias definitivas, permitiendo que la Corte a través de un recurso extraordinario de casación, asumiera la función de la interpretación más elevada del derecho federal y local. De esta suerte se empieza la jurisprudencia centralizada y nacional.

Se dice, que en 1987 se determinó que la Suprema Corte sólo conocería de amparos por inconstitucionalidad de las normas generales, es decir, leyes, reglamentos y tratados internacionales, cesando sus atribuciones para conocer de amparos directos contra resoluciones jurisdiccionales, a favor de los tribunales colegiados, claro salvo una excepción la facultad de atracción. De aquí resultó que los juristas criticaran este nuevo sistema, que prácticamente iniciaba a la Corte como un Tribunal Constitucional, con esta serie de competencias que se había privado de una función que le correspondía naturalmente.<sup>113</sup>

También, Tena Ramírez, por su parte sostiene que para devolver a la Corte su papel exclusivo de intérprete máximo de la Constitución, pero reconociendo el hecho indiscutible de la federalización (cabe decir, centralización) de la justicia, se ha propuesto la creación de un tribunal federal competente para examinar la inexacta aplicación de las leyes ordinarias. Reconociendo a la vez que dicho

---

<sup>112</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p.746.

<sup>113</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, Op. Cit., p.67,68.

proyecto no ha prosperado, pero lo que sí ha prosperado en la Corte, es sin duda la confusión de la materia ordinaria y la constitucional.<sup>114</sup>

Por otro lado, al control de la legalidad de las sentencias, la doctrina ha planteado el método de crear un tribunal federal de casación, perfectamente deslindado del órgano jurisdiccional de constitucionalidad. De tal suerte que habría un doble orden de control supremo: Constitucionalidad, por una parte, y legalidad (casación), por la otra, cosa que no se ha previsto en la competencia de la Corte, ni en el comienzo de la creación de dicho tribunal, el cuál resulta necesario, precisamente para no confundir la materia ordinaria y la constitucional.

En este sentido Sergio García Ramírez,<sup>115</sup> señala que se ha planteado en contraste con este régimen de concentración federal del control, la existencia de supremas cortes locales, diferentes de los tribunales superiores de justicia, como órganos a cargo de la casación en sus respectivos ámbitos territoriales, cuyas resoluciones no estarían sujetas, al control de una autoridad judicial local o federal.

Lo cual resulta lógico, en virtud de que se está centralizando el poder de la Corte por encima de los demás tribunales locales, e incluso a través de la jurisprudencia, pudiendo así establecer los medios idóneos para el establecimiento de la jurisprudencia local, ya que efectivamente la reforma se propuso, ante todo, fortalecer el carácter de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional, atribuyendo a la Corte a parte de la competencia ya establecida,

---

<sup>114</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Op. Cit., p.480; FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p.754.

<sup>115</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, Op. Cit., p.70.

como el conocimiento de amparos por inconstitucionalidad de normas generales (antes de la reforma), nuevas atribuciones como el conocimiento de controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, la resolución de las contradicciones en tesis sustentadas por los tribunales colegiados de circuito, vía para la definición suprema de la jurisprudencia, que indudablemente es deficiente dicha atribución por parte del más alto tribunal,<sup>116</sup> (no constituye una aportación de la reforma de 1994), además la atracción de conocimiento en amparos y en controversias en que sea parte la Federación, método que favorece igualmente la definición de la jurisprudencia acerca de asuntos externos a temas de estricta constitucionalidad, y que fue revisado en la reforma de 1994.

Ahora bien, como lo ha hecho notar la doctrina, la Suprema Corte en sus orígenes tanto en su estructura como en funciones se aproxima más a los órganos judiciales de la colonia, que a los tribunales de Estados Unidos. En efecto, sustituyó las atribuciones de carácter judicial de las Audiencias de México y de Guadalajara y aún del Consejo de Indias como lo ha hecho notar la doctrina, como órgano supremo de la justicia de las colonias españolas. Podemos corroborarlo, en cuanto a las atribuciones que se le otorgaron a partir de 1984, para conocer de las cuestiones relativas al equilibrio del régimen federal, inspiradas en la carta de Estados Unidos las cuales no han operado en la práctica, como lo demuestra la ineficacia que hasta hace poco había tenido la resolución de las controversias

---

<sup>116</sup> Nota: Al respecto véase la resolución de la contradicción de tesis 11/97, en la ponencia de la Ministro Olga Sánchez Cordero, en donde se resuelve que la jurisprudencia no tiene las características de una ley, como son la obligatoriedad, generalidad, imparcialidad, abstracción.

señaladas en el artículo 105 de la Constitución vigente, y tampoco ha sido posible el funcionamiento de la Corte como órgano supremo de apelación general, en los términos de los artículos 97 de la Carta de 1857 y 104 de la Ley Fundamental de 1917.

En síntesis, podemos mencionar dos reformas a la Constitución de 1917, que han incorporado elementos del modelo europeo continental, los que han conducido a la conformación de un Tribunal Constitucional especializado pero con la denominación anterior de Suprema Corte de Justicia. En efecto, con las reformas de 1988, se modificó el sistema anterior por medio del cual la citada Suprema Corte funcionaba de manera predominante como tribunal de casación y se le encomendó la última instancia de los juicios de amparo y de otras controversias de carácter constitucional, trasladándose a los tribunales colegiados de circuito, la decisión de los juicios de amparo en los cuales se planteaban cuestiones de legalidad. El 31 de diciembre de 1994, se realizó otra reforma judicial, que dió un paso adelante en esta misma dirección, ampliando de manera considerable el contenido de las llamadas controversias constitucionales reguladas por el artículo 105 constitucional, que ahora comprende también los llamados "conflictos de atribución", pero además se introdujo la acción abstracta de inconstitucionalidad, aproximando a la Suprema Corte a la integración de los tribunales y cortes constitucionales contemporáneos.<sup>117</sup>

Así, pues, en las reformas de 1987, se pretendió sobre todo la reducción paulatina de la competencia de la Suprema Corte de Justicia. Efectivamente, la

---

<sup>117</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p.202.

iniciativa presidencial señaló que era su propósito que "La Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto tribunal del país", consecuentemente, se "propone que los tribunales colegiados de circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distingos de cuantía, penalidad o en características especiales de las cuestiones judiciales involucradas". El criterio competencial varía substancialmente, no es la importancia del asunto el criterio competencial, sino que ahora se funda en la naturaleza de la función y del control; a la Corte le corresponde, esencialmente, la función política del más alto rango, que es la "salvaguarda de la ley fundamental" a través del control de la constitucionalidad, mientras que a los tribunales colegiados se les asigna el "control de la legalidad", porque según la iniciativa han probado su capacidad y su descentralización propicia la atención más inmediata de los justiciables; para hacer posible la aplicación del nuevo criterio, se efectuaron modificaciones a los principios de competencia establecidos en el artículo 107 constitucional.<sup>118</sup>

Por lo pronto es preciso decir, que la Suprema Corte de Justicia ha acentuado su carácter de Tribunal Constitucional, en virtud de que las atribuciones que tradicionalmente ejercía para el control de legalidad se han trasladado como ya lo mencionamos a los tribunales colegiados, en tanto que las atribuciones administrativas han pasado substancialmente al Consejo de la Judicatura. Pese a ello, la competencia de la Suprema Corte sigue siendo muy extensa y conserva un lugar permanente en el sistema jurisdiccional mexicano; aunque las atribuciones

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p.761.

de la Corte son esencialmente jurisdiccionales, tiene facultades de naturaleza legislativa y administrativa.

Sin embargo, cuando la Suprema Corte actúa en pleno, según los artículos 105 y 107 fracción IX constitucionales y 10 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tiene como atribuciones jurisdiccionales las siguientes:

1) controversias constitucionales, 2) acciones abstractas de inconstitucionalidad, 3) recurso de revisión en amparo indirecto, contra ciertas sentencias pronunciadas por los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito y contra determinadas resoluciones de los tribunales colegiados de circuito; compete también al pleno el conocimiento y resolución de los juicios de amparo en revisión cuando ejercita la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII de la Constitución que dispone: "La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés o trascendencia así lo ameriten". Esta facultad de atracción no corresponde en *strictu sensu* a las facultades de un Tribunal Constitucional, que es el carácter que se le ha conferido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las reformas constitucionales mencionadas de 1988 y 1995, sino que debe atribuirse a un tribunal supremo o de casación, ya que la propia atracción se aplica no a los juicios de amparo en los cuales se plantean cuestiones directamente de carácter constitucional, sino de aplicación de disposiciones legislativas ordinarias, ya sean federales o locales.

Además, debemos mencionar como competencia de la Corte, las disposiciones generales que emite por medio de los "acuerdos generales". Lo cual

consideramos una función exclusiva del Poder Legislativo, por tal motivo al tener esta facultad, podemos con certeza afirmar que la Corte esta legislando, y que incluso con este tipo de acuerdos que emite puede contrariar a la propia Constitución por tratarse de actos de autoridad. Sin embargo, este tema no lo analizamos a profundidad por no ser el caso que tratamos, siendo interesante investigarlo en otra ocasión como se merece, ya que únicamente se menciona de forma genérica, para resaltar las atribuciones de la Corte que son jurídicamente inadmisibles, ya que estos deben estar fundados en una norma vigente y no en una norma futura como se menciona en las disposiciones transitorias del decreto de nueva ley.

De ahí que, mediante *acuerdo general* número 5/2001,<sup>119</sup> de veintiuno de junio de dos mil uno, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las salas y a los tribunales colegiados de circuito. En efecto, es preciso señalar que es por medio de este tipo de acuerdos generales, como la Suprema Corte de Justicia se deshace de sus funciones de control de legalidad, es decir, es aquí donde esta abdicando de una de sus funciones principales que según el artículo 107 constitucional le compete conocer, para así llegar a realizar casi exclusivamente un control de constitucionalidad.

---

<sup>119</sup> Nota: Vid. Acuerdo general núm. 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, del Tribunal Pleno de la Corte; publicado el viernes 29 de junio de 2001 en el Diario Oficial del Poder Judicial de la Federación.

Veamos, pues, con detalle que es lo que pretende dicho acuerdo general, tocante al primer considerando, se señala que por decreto de 30 de diciembre de 1994, publicado el 31 del mismo mes y año, se introdujeron diversas reformas constitucionales tendientes a consolidar a la Suprema Corte como un auténtico Tribunal Constitucional para lo cual se crearon las acciones de inconstitucionalidad y reguló con mayor precisión las controversias constitucionales. Quizá pareciera que la Corte tiene cada vez más atribuciones y competencia y efectivamente así es, al conocer de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, y hasta de emitir acuerdos de carácter general. Sin embargo, esta última facultad prevista en la Constitución específicamente en el artículo 94, es una competencia peligrosa ya que puede contrariar al propio precepto constitucional, es decir, si el artículo 107 constitucional establece que le compete conocer a la Corte sobre el control de legalidad de ciertos asuntos, la Corte por medio de acuerdos generales simplemente abdica de dicho control, lo que significa que si la Corte fuera parte en las controversias constitucionales, ya se hubiera planteado alguna en contra de estos actos que son contrarios a lo constitucionalmente ordenado.

No obstante por decreto de 9 de junio de 1999, se reformó, el artículo 94 constitucional, en cuyo párrafo séptimo se otorgó al Pleno de la Suprema Corte la facultad para expedir acuerdos generales.

Con esto, se pretendió que la Suprema Corte tuviera con mayor plenitud, el carácter de Tribunal Constitucional, y con ese objeto de fortalecer a la Suprema Corte se sometió la modificación del párrafo sexto del artículo 94 (que paso a ser séptimo) a fin de ampliar la facultad con que contaba el Pleno para expedir

acuerdos generales y, con base en ello, aunque continuaría, en principio, conociendo de todos los recursos de revisión que se promovieran en contra de sentencias de los jueces de distrito en que se hubiera analizado la constitucionalidad de normas generales, la propia Corte podría dejar de conocer de los casos en los que no fuera necesaria la fijación de criterios de importancia y trascendencia al orden jurídico nacional, lo cual así sucedió, ya que esto es a juicio de la Corte, es decir, una facultad totalmente discrecional, y por este medio al no existir importancia y trascendencia empezó la Corte a abdicar de la legalidad, según lo establece el artículo 107 fracción IX, y el propio artículo 94.

Así, pues, como bien lo establece el considerando quinto del citado acuerdo general, dentro de lo que se proponía reformar destacaba la de otorgar a la Suprema Corte la facultad de expedir acuerdos generales a fin de que algunos de los asuntos que son de su competencia pudieran ser resueltos por los tribunales colegiados de circuito, claro sin tomar en cuenta que el término "algunos de los asuntos" se cambiaría en la práctica por "abdicar".

Por lo tanto la competencia del Pleno de la Corte, pasa a ser competencia de las salas y de los tribunales colegiados de circuito a través o por determinación de acuerdos generales, según lo establecen los artículos 10, 11 fracciones IV, V, VI, 37 fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Esto mismo sucedió con los acuerdos emitidos anteriormente, 1/1997, 4/2000, 9/2000, 2/2001, en los que determinó, en el primero, la competencia por materia de las Salas de la Suprema Corte y en el mismo y en los restantes el envío de asuntos competencia originaria del Pleno a dichas Salas.

Además, en los acuerdos generales números 6/1999, 1/2000, 10/2000 y 4/2001 en los que se determinó, respectivamente, el envío de asuntos a los tribunales colegiados de circuito.

Conservando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad prevista en la fracción XVI del artículo 107 constitucional; y por si fuera poco, en el décimo cuarto considerando del citado acuerdo general, se confirma que resulta conveniente emitir lineamientos generales que comprendan lo previsto en todos los referidos acuerdos generales, para evitar posibles confusiones en su interpretación y aplicación y, a su vez, unificar e integrar los criterios emitidos. Nada más me queda por afirmar también lo que dice este considerando, que efectivamente al Pleno le resultó conveniente emitir lineamientos generales, para unificar e integrar el criterio del Pleno, y así por último, de esta forma y con tales argumentos abrogar todos los acuerdos generales emitidos y establecer el acuerdo general que contenga el criterio final del Pleno, es decir, el acuerdo 5/2001. Debemos, por tanto, estar al pendiente de los futuros acuerdos generales que emita el Pleno para analizarlos y ver si no son contrarios a la Constitución, y pueda dar esto motivo a una controversia constitucional, por eso la importancia de proponer que la Corte también sea parte en las controversias constitucionales.

En cuanto a la facultad de atracción, en la opinión de Fix Zamudio,<sup>120</sup> ha provocado ciertas dudas en cuanto a su alcance por parte de un sector de la doctrina, pero debe señalarse que se trata de una institución que no es novedosa en materia de amparo y que tiene como modelo, aun cuando en México se hubiera

---

<sup>120</sup> Fix-Zamudio, Hector, Op. Cit., p. 775.

regulado en forma menos amplia, al *certiorari* ante la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos. En efecto, la facultad de atracción fue introducida en las reformas de 1967 a las leyes de amparo y orgánica del Poder Judicial vigente en esa época, y se atribuyó a la Segunda Sala, para conocer de aquellos asuntos administrativos de competencia de los tribunales colegiados de circuito que dicha sala consideraba de importancia trascendente para el interés nacional; y posteriormente, en las modificaciones de 1983 a ambos ordenamientos, se confirió esta misma atribución a las salas sobre aquellos juicios de amparo que estimaran de "especial entidad".

De acuerdo con Fix Zamudio, otra atribución que tampoco corresponde a un Tribunal Constitucional en sentido estricto, es la que se confiere a las salas de la Corte para decidir conflictos de competencia entre tribunales de distinta esfera, como las de los federales entre sí, de éstos con los de las entidades federativas; de estos entre sí, como entre los de diversa materia, como los tribunales militares y los del trabajo como los organismos jurisdiccionales ordinarios, y otras controversias similares, ya que dichos conflictos competenciales generalmente no implican la aplicación de normas directamente constitucionales, sino de las disposiciones de los ordenamientos procesales (artículo 21, fracciones VI y VII de la Ley Orgánica).

A manera de resumen, cabe decir, que a partir de las mencionadas reformas constitucionales y legales de 1988, y con mayor razón con posterioridad a las modificaciones de 1995, la Suprema Corte de Justicia de México recuperó su carácter de intérprete final de las disposiciones constitucionales, y por ello se incrementaron de manera considerable sus atribuciones para resolver los juicios

---

de amparo en los cuales se plantean cuestiones directamente constitucionales, ya que se ha superado la etapa en la cual funcionaba de manera preponderantemente como un tribunal de casación, atribuciones estas últimas que se confirieron a los tribunales colegiados de circuito, y por tal razón creemos necesario que sea el juicio de amparo, como garantía constitucional, como uno medio adecuado para conocer de las controversias constitucionales que consagra actualmente el artículo 105 fracción I constitucional.

El artículo 105 constitucional, es una norma procesal competencial; lo es por cuanto a que declara que la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer, entre otras materias, de las controversias. La fracción IV del artículo 104 dispone que el conocimiento de ellas le corresponde en forma exclusiva; por virtud de la cual están excluidos de intervenir en ellas tanto los restantes tribunales federales como los de los Estados; no sólo eso, la norma tiende a atribuir de manera privada a la Corte, con exclusión del Senado, de las controversias de naturaleza constitucional que se susciten entre los poderes de los Estados: la intervención del Senado se limita a materias netamente políticas (artículo 76, fracción V).<sup>121</sup>

Basta sobre esto, la recta administración de justicia como condición de vida en toda sociedad y su importancia se acentúa en nuestro sistema jurídico, donde el Poder Judicial Federal debe ser competente para inutilizar los actos de autoridad que son contrarios a la Constitución, por medio de un procedimiento que este de acuerdo a la realidad en que vivimos, y que sea de naturaleza

---

<sup>121</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte (El caso Tabasco y otros)*, Op. Cit., p.7.

eminentemente jurisdiccional, aún cuando se trate de asuntos meramente políticos.

Así, estas diversas atribuciones que perfilan la competencia de la Corte como un Tribunal Constitucional que ha venido adquiriendo a través del tiempo, y que han tenido una serie de deficiencias por no apegarse a la realidad en que vive nuestro país, y nuestro sistema jurídico en particular, que por lo tanto, constituyen incluso violaciones al ámbito de competencia de la división del poder, y que no tienen por ese sólo hecho razón de ser, aunado a que dicho Tribunal Constitucional en que se pretende convertir la Corte es totalmente diferente a los verdaderos tribunales constitucionales establecidos en otros países sobre todo los europeos, con las características propias que los identifican como son: el órgano es de naturaleza política, concentrado, conoce en vía directa y no incidental, la resolución tiene efectos *erga omnes*, están integrados por juristas y políticos de acuerdo a la fórmula del jurista Austriaco Hans Kelsen al crear el Tribunal Constitucional en la Constitución de 1920, aunque es conveniente, que por tratarse de asuntos estrictamente constitucionales, también, lo integren economistas, sociólogos, historiadores y filósofos; entre otras, de las cuales carece nuestra Corte, hay que observar pues que dichas atribuciones deben ser seriamente revisadas y reformuladas.

Al respecto Pérez Gordo,<sup>122</sup> señala que uno de los caballos de batalla que se plantean ante cualquier tribunal o corte constitucional, es el de su naturaleza jurídica, que no puede resolverse ni con la afirmación de que es un órgano

---

<sup>122</sup> PÉREZ GORDO, Alfonso, *El tribunal constitucional y sus funciones*, Barcelona, Bosch, 1982, p.28.

constitucional, también lo son los demás tribunales o jueces "ordinarios", ni de que es un órgano político, que decide jurídicamente, ni de que es un tribunal que emite decisiones que están jurídicamente justificadas, ni tan siquiera con la afirmación de que es un órgano jurisdiccional, ya que el hecho de que el Derecho positivo llámese, incluso, Constitución cualifique o pregone respecto de cualquier órgano tal o cual carácter, incluso el jurisdiccional, no va a suponer el que así lo sea realmente, si después va a resultar que ni su actividad o sus funciones ni su esencia lo van a ser. Es pues su actividad y las funciones que esta llamado a desempeñar la que nos va a revelar su verdadera naturaleza.

Efectivamente, es perfectamente posible que, bajo aspectos formales de una actividad o función, se escondan formas y principios de distinta naturaleza, como sucede en las controversias constitucionales, en donde se pretende que el órgano sea de naturaleza jurisdiccional-constitucional, pero que en realidad dicho órgano o Corte llega a ser de naturaleza política, y jurídica-política.

Además la competencia de la Corte en las controversias constitucionales, sólo se actualiza cuando estén de por medio cuestiones de constitucionalidad; no comprende otro tipo de materias; dado que se trata de una competencia privativa, debe comprenderse que trata aquello que es eso estrictamente; quedando afuera de su competencia, aquellas materias que no estén expresamente relacionadas con la Constitución, y por lo mismo quedan fuera las cuestiones de legalidad.

Se dice, en general y en sentido más especial de la palabra, que resulta problemático encontrar un sistema de control constitucional frente al principio de división de órganos de poder, porque al dar la facultad a cualquier órgano de intervenir en ámbitos de competencia, se le está dando facultades

constitucionales, y se rompe con esto el principio de igualdad y equilibrio entre los órganos constituidos. Estamos frente a la problemática de distinguir el lindero entre lo político y lo jurídico: el prolongado temor de politizar a cualquier órgano judicial. Al respecto el autor alemán, Hans-Rudolf Horn, señala: "La objeción principal en contra de una auténtica justicia constitucional se funda en la idea de que se lesiona tanto a la separación entre derecho y política como a la división de poderes, consagrada en todas las constituciones modernas".<sup>123</sup> Especialmente a la justicia constitucional orgánica se le aplica esta objeción, en el momento de dilucidar un conflicto de competencia, el órgano encargado se sitúa en una posición superior, respecto a los órganos en conflicto, de aquí la resistencia a crear tribunales constitucionales, distintos de los tribunales superiores.

La segunda objeción, que se refiere a la confusión entre política y derecho, entendiendo que cada una se rige por sus propias leyes y reglas prácticas, ha perdido fuerza frente a la aplastante evidencia de que se trata de ámbitos indisolubles, y que precisamente se captan en la Constitución. Nos atrevemos a decir, que lo constitucional es una conjunción de lo político y lo jurídico, otorgando al término político un significado mucho más acorde con las tendencias democráticas e igualitarias del Estado social de derecho, y no partidistas, maquiavélicas o de cualquier forma restrictiva.<sup>124</sup>

De aquí concluye Sepúlveda, dos aclaraciones que se hacen sumamente necesarias. La primera es que como no se puede derogar el principio de división

---

<sup>123</sup> RUDOLF HORN, Hans, *Justicia constitucional comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1993, p.53.

<sup>124</sup> SEPÚLVEDA I. Ricardo J., "Reflexiones sobre la controversia constitucional (Hacia un tribunal constitucional)", p.388.

de órganos de poder, la intervención del órgano de control constitucional no puede ir, nunca, más allá de lo meramente constitucional, entendiéndose que no puede intervenir en el control técnico o en el control de legalidad. La segunda es que parece más conveniente crear un órgano *ad hoc* de justicia constitucional, y no simplemente otorgar facultades de justicia constitucional orgánica al Tribunal Superior del Estado, por tratarse de una función específicamente distinta.

Sin embargo, la institución de control constitucional orgánica en comento, se puede encontrar mecanismos para resolver conflictos entre diversos niveles de poder (órganos federales, locales o municipales), o bien hacer distinciones según la materia fiscal, de límites territoriales, etcétera.

A manera de conclusión, podemos definir el concepto de competencia para los efectos de la controversia, debe ser entendido en su sentido amplio, comprende facultades, atribuciones e, incluso, jurisdicciones. Sobre este particular habría que tomar en cuenta el caso de que el Senado actúe como gran jurado y ejerza funciones jurisdiccionales y el de las legislaturas de los Estados, cuando desempeñan las mismas funciones respecto a servidores públicos locales.<sup>125</sup>

A quién encomendar y cómo organizar dicha defensa en materia de controversia constitucional, son cuestiones de primera importancia en toda organización constitucional y que han preocupado a los legisladores y a los teóricos. Trataremos de ver dicho análisis en los siguientes puntos de nuestra investigación.

---

<sup>125</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte (El caso Tabasco y otros)*, Op. Cit., p.27.

#### **4.2. Control jurídico de la Constitución**

Ya hemos considerado a manera de introducción las más importantes variedades de competencia de la Corte, a través del tiempo, ahora trataremos de explicar cuál es la competencia más conveniente con que debe contar la Corte en materia de controversias constitucionales, y que procedimientos resultarían más eficaces para el control de la Constitución.

Ya que la defensa principal de la ley fundamental esta encomendada a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal, aunque no a todos sus órganos, en estos reside esencialmente el control constitucional, en virtud de que este órgano jurisdiccional resuelve en definitiva sobre las principales garantías que están establecidas en lo que se ha denominado el derecho procesal constitucional mexicano, mismas que son: acción abstracta de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, y mediante el juicio de amparo, así sea con las limitaciones que hemos señalado durante nuestro trabajo, y que trataremos en este punto, con la finalidad de dar una posible solución al problema de la competencia en materia de controversias constitucionales.

Una vez, que ya conocemos, las características particulares de cada uno de los sistemas de defensa constitucional, es decir, los que ya tratamos y que atendiendo a su naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomienda; es

necesario por esta razón, establecer cuál de estos sistemas es conveniente utilizar para la solución de controversias constitucionales previstas en el artículo 105 fracción I constitucional, a lo cual nos enfocaremos.

Veamos, pues, que es hasta el Constituyente de 1917 cuando se trata de entender que es la cuestión política y que es la cuestión jurídica, la cuestión política será aquella que se refiera a la legitimidad del individuo, pero legitimidad extendida tanto de manera de elección como la manera o forma de ejercicio de su encargo y por otro lado el conflicto jurídico cuando se ha considerado por uno de los dos órganos en conflicto en controversia mediante una interpretación de la ley o de la Constitución que el otro órgano, el órgano demandado ha vulnerado la esfera de competencia del órgano demandante.<sup>126</sup>

Diremos que, siempre ha existido la preocupación de los pensadores políticos y de los juristas por la limitación del poder, no fue sino hasta los años 30's del siglo pasado cuando se inició una sistematización de los conceptos y de las ideas relativas a los instrumentos que se han establecido de manera paulatina, en una constante y atormentada lucha, para lograr la efectividad de las disposiciones de carácter fundamental. Esta transformación fue un paso decisivo porque generó el control jurisdiccional de la Constitución. Es por ello que entre el control político y jurídico de carácter institucional, debe considerarse al control jurisdiccional como el paradigma del control jurídico.

---

<sup>126</sup> BÁEZ SILVA, Carlos, "Seminario municipio y justicia en México" tema "Controversia constitucional y los municipios", *Iniciativa*, Edo. México, Instituto de Estudios Legislativos, núm. 5, octubre-diciembre 1999, p.169.

Ciertamente que la estructura del Poder Judicial se mantuvo en lo general, aunque se produjeron numerosos cambios importantes, pero un punto de relevancia es precisamente que se establecieron las bases sobre las cuales se edificó el sistema de control constitucional de naturaleza jurisdiccional que consagró la Constitución de 1857, cuya vigencia desarrollo de manera definitiva el Juicio de Amparo.

Lo importante, es destacar que a partir de que la Corte se vió obligada a cambiar de criterio, al aceptar la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales, a partir de entonces el amparo procede no sólo contra violaciones directas a disposiciones constitucionales que puedan afectar derechos personales, finalidad para el cual fue creado en la Constitución Federal de 1857, sino que también puede utilizarse contra la infracción de leyes ordinarias (control de legalidad), lo que hace muy difícil separar ambos sectores, en virtud de que el amparo se ha convertido en el instrumento procesal que protege todo el ordenamiento jurídico nacional.<sup>127</sup> Así, se conservó la centralización por medio del juicio de amparo contra las sentencias de todos los tribunales del país, con lo cual la Suprema Corte consolidó su carácter de tribunal supremo de casación, y solo en proporción muy reducida, de órgano de justicia constitucional, aunque ha sido reducido tal carácter paulatinamente con las reformas constitucionales y legales de 1988 y 1995.

Sin embargo, los debates en el Constituyente de 1916-1917 fueron intensos en cuanto a la organización y el funcionamiento del Poder Judicial Federal, y

---

<sup>127</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p.748.

particularmente por lo que respecta a su competencia para conocer del juicio de amparo. Aunque en la citada exposición de motivos se hace una severa crítica de la centralización judicial, por medio del amparo contra resoluciones judiciales, en cuanto menoscababa la soberanía de los Estados, no se pretendió corregir esta situación que había sido acerbamente criticada, sino que por el contrario se consideró necesario, como un remedio contra la falta de independencia de los tribunales locales, conservar el propio amparo contra las citadas resoluciones judiciales.<sup>128</sup> Efectivamente, el debate más importante se centró precisamente en la conveniencia o inconveniencia de conservar el juicio de amparo contra resoluciones judiciales.

Puede considerarse que existe una corriente doctrinal que tiene cada vez más adeptos y que propugna la superación de la llamada "formula Otero", dentro de la cual somos partidarios, al considerar que ya cumplió su misión histórica, y por lo tanto debe modificarse el principio de los efectos particulares, para sustituirlo por la declaración general de inconstitucionalidad.<sup>129</sup> Esta tendencia se apoya en la experiencia de los tribunales europeos y en la práctica que han seguido desde hace tiempo varios ordenamientos latinoamericanos al implantar la citada declaración general de inconstitucionalidad; ya que efectivamente es inadmisibles que una ley inconstitucional deje de aplicarse solo a una persona o pequeño sector, y que la mayoría de la población este obligada a cumplirla, a pesar de ser ilógico atenta contra el principio de igualdad de las personas ante la ley.

---

<sup>128</sup> Cfr. *Ibidem*, p.815.

<sup>129</sup> Cfr. *Idem*.

Siguiendo a Romero León Orantes, quien señala en su obra *El juicio de amparo*, que: "En efecto, la ley reglamentaria y el constituyente mismo parecen estar obsesionados por la garantía a favor del individuo, que todo se resuelve en protección a éste, a punto tal que la importancia del acto reclamado hace que desaparezca la que en igual calidad para los efectos del juicio debe tener la 'ley reclamada'; y la 'garantía individual' y los 'individuos particulares', de que habla la fracción I del artículo 107 absorben la materia del juicio, dando lugar a que las doctrinas erróneas hayan nulificado el amparo por invasión de soberanías. Esta obsesión ha sido la causa de que en la práctica, en un principio, la doctrina negara la procedencia del amparo contra leyes y de que aun hoy se encuentre mutilado en la realidad el amparo a que se refieren las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, con detrimento de la pronta y expedita resolución de los conflictos entre la soberanía de los Estados y la del poder federal, en la que seguramente debe privar el criterio jurídico-político y el sistema procesal del amparo."<sup>130</sup>

Afirma que la doctrina individualista se empeño, y logró matar al que insiste en llamar *amparo político* que dé la expresión constitucional en el sentido que el amparo sólo se ocupe de *individuos particulares* y de ello, se dedujo que el amparo sólo podía ser iniciado por individuos físicamente considerados y no por entidades políticas, y con esto naturalmente se inutilizó en su totalidad el contenido de los incisos II y III del artículo 103. Concluye León Orantes: admitir la justificación de tal tesis es aceptar el absurdo de que el legislador maliciosamente planteó bases de defensa efectiva del régimen federal y de una plumada, a

---

<sup>130</sup> Cit. Por CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *El artículo 105 constitucional*, 2ª ed., Porrúa, México, 1997, p.25-26.

renglón seguido, suprimió toda posibilidad de realización práctica de aquellas bases y esto es desde todo punto contrario a la más elemental regla de interpretación jurídica.

Sin embargo, creemos que efectivamente las fracciones II y III del artículo 103 constituyen un amparo distinto al de garantías llamadas individuales, tal vez dicho amparo podría ser llamado *amparo político* y que precisamente se encargaría de proteger las invasiones de soberanía, esferas, o atribuciones constitucionales reconocidas, ante todo que afectan a los poderes, entes, u órganos, y que pueden hacer valer por medio de esta acción procesal que consideramos adecuada, sin necesidad de haber establecido un litigio especial diferente y con una serie de deficiencias y defectos, nos referimos a la controversia constitucional establecida en el artículo 105 constitucional, que en muchos de los casos se resuelven con el mismo procedimiento de amparo.

Esta acción política-jurídica, al ser accionada por poderes, entes, y órganos previstos por el actual artículo 105 fracción I constitucional, y los ya mencionados que debieron ser incluidos, pero que por deficiencia y defecto de técnica jurídica y legislativa no lo fueron, los efectos de esta tendrían que ser de generalidad, con efectos *erga omnes*, puesto que en la demanda no se alega un agravio personal y directo de la entidad quejosa. De otra manera al no permitir que sea accionada por los órganos, poderes y entes señalados, y que los efectos no alcancen la generalidad, para todos, entonces todo el sistema constitucional es una mera utopía, sobre todo en donde quedaría el verdadero sistema de justicia constitucional orgánica.

No olvidemos que la jurisdicción constitucional orgánica, juega un papel muy importante, en la protección directa de las disposiciones y principios constitucionales que consagran las atribuciones de los diversos órganos del poder, y en este sector podemos señalar el control judicial de la constitucionalidad de las disposiciones legislativas, en especial el calificado como *control abstracto* de las propias normas constitucionales, el cual puede resolver las controversias entre los diversos órganos del poder sobre el alcance de sus facultades y competencias.

Dichos instrumentos como lo mencionamos en capítulos anteriores surgen en los países federales, como necesidad de resolver las controversias jurídicas entre los poderes centrales y los locales sobre competencias establecidas por la Constitución Federal. Siendo el primer documento fundamental que estableció el procedimiento para la decisión de estos conflictos la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, en su artículo tercero; inciso 1, en cuanto atribuyó a la Corte Suprema Federal el conocimiento de las controversias en que participaren los Estados Unidos y aquellas surgieran entre dos o más Estados.

Estos conflictos fueron incorporados al conocimiento de los tribunales o cortes constitucionales especializados a partir de su creación en la Carta Federal Austriaca de 1920 y posteriormente se han ampliado para comprender no solo las controversias relativas a la competencia de los distintos ámbitos territoriales o verticales de los órganos del poder, sino también los llamados "conflictos de atribución", es decir, aquellos que se producen entre órganos de la misma esfera, en la división horizontal de las funciones de los mismos órganos constitucionales

del Estado, o sea una garantía jurídica del llamado principio de la división de poderes.<sup>131</sup>

Hablando de las controversias constitucionales, es preciso observar que hubo disposiciones acerca de conflictos suscitados entre órganos del Estado mexicano, concebido éste en una buena parte de su extensa complejidad: Federación y entidades federativas. En efecto el amparo como medio para proteger el desempeño soberano de los órganos públicos, pudo extenderse a los casos de "leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados" (artículo 103, fracción II) y a "leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal" (artículo 103, fracción III).

Por lo que hace a las controversias constitucionales han sido estudiadas anteriormente, aunque es preciso decir que nos servirán para compararlas con el juicio de amparo, para así poder concluir con algunos comentarios que creemos necesario establecer.

Efectivamente, los autores de la reforma confundieron la controversia con el juicio de amparo como lo mencionábamos anteriormente, no pudieron percibir las diferencias fundamentales entre una y otro, y por lo mismo las soluciones que dieron tanto a nivel constitucional como a nivel ley reglamentaria fueron defectuosas, no logrando así una verdadera defensa constitucional.

Ante todo, Manuel Herrera y Lasso, en su obra *Estudios constitucionales* al referirse a la oportunidad procesal de la controversia, sostenía lo siguiente: "La controversia procede en defecto del amparo y, en concomitancia con él, cuando

---

<sup>131</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p.210.

para la reparación de las violaciones, sea insuficiente aquel medio indirecto de control".

Si con la controversia se busca suplir los defectos del amparo como defensa de la Constitución, por lento, efectos limitados y siempre procedente a petición de parte, era de esperarse que el legislador ordinario, al reglamentar la controversia, lo realizara de tal manera que se subsanaran esos defectos y se hiciera operante la controversia como un auténtico control "directo" de la constitucionalidad; para ellos era necesario, que su tramitación fuera acelerada, las resoluciones tuvieran efectos generales y aunque mediara solicitud de parte interesada, pero el legislador quiso establecer un modelo diferente, con efectos más limitados que el anterior, es decir, lo que busco es que no fuera tan amplia, más que no entender la institución, y por medio de la reglamentación desvirtuó los fines de la controversia.

Este punto constituye el centro de nuestra investigación, ya que el amparo es para nosotros uno de los mecanismos de la defensa constitucional idóneo, para promover las controversias constitucionales previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional, claro con la superación del sin número de defectos ahí establecidos y que hemos estado comentando. El Constituyente quiso resolver el problema que presenta la relatividad de la sentencia denominada "fórmula Otero", reformando el artículo 105 constitucional en su fracción I, consideramos que lo que debió de reformar es precisamente la "formula Otero", es decir, dar a las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo contra leyes efectos generales, y por otra parte superar asimismo esta formula por medio de la generalidad de la jurisprudencia. Además, de lo anterior legitimar a los entes,

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

poderes, y órganos, previstos en la parte orgánica, para interponer el juicio de amparo contra cualquier acto o disposición general que viole la ley fundamental, y de esta forma desenterrar las fracciones II y III del artículo 103 constitucional que la Corte sepultó por medió de los diversos criterios que ha emitido al respecto.

De ello resulta, que el constituyente cayó en los mismos defectos característicos del juicio de amparo, toda vez, que los particulares ahora no pueden denunciar en controversia constitucional por no estar legitimados, resultando así que los órganos, entes, y poderes tienen el monopolio para la impugnación de este tipo de litigios; esto resultó contrario en tratándose de los juicios de amparo, en los cuales sólo está legitimado el particular, dejando afuera a los órganos de poder.

Considerando apropiado que se legitime a los órganos de poder, para la impugnación de actos o normas generales en vía directa por medio del amparo, contemplando también los efectos generales propios de los tribunales de constitucionalidad, resultando de esta manera un control democrático de inconstitucionalidad, con la finalidad de no seguir con situaciones contrarias a la realidad social y necesidades esenciales de todo sistema jurídico.

De esto resulta, que lo que ya no parece aceptable es que la legitimación haya recaído, acentuadamente, en órganos políticos o en dependencias de esos órganos, con absoluta exclusión de cualquier otro ciudadano.

Además, en el caso de nuestra Suprema Corte de Justicia, debido a la tradición del amparo y sobre todo del principio de relatividad de las sentencias de la misma institución, en las reformas de 1987 y 1988 no pudo introducirse, como debió haber sido, el principio de generalidad de las resoluciones de amparo

tratándose de la constitucionalidad de las leyes.<sup>132</sup> Así mismo, con dichas reformas constitucionales, se le da el carácter de Tribunal Constitucional a la Suprema Corte de Justicia, pero a pesar de ello, la evolución que debe tener como Tribunal Constitucional no se ha desarrollado completamente, falta que se establezca la declaración general de inconstitucionalidad.

Cabe mencionar, entre otras cosas que el proyecto de Otero 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, violatorios de las garantías individuales. Como se puede observar, el sistema creado por Otero era inferior, jurídicamente hablando, al instituido por Rejón, pues, además de que en este caso las autoridades responsables sólo podían ser el Ejecutivo y Legislativo locales, quedando por ende fuera del control jurisdiccional el Poder Judicial local y los tres poderes federales, sólo se contraía el "reclamo" a las violaciones de las garantías, a diferencia del sistema de Rejón que lo hacía extensivo a toda infracción constitucional.<sup>133</sup>

Es pues, una necesidad constitucional que exista y tenga vida real y efectiva el amparo que se funda, no en violaciones de garantías individuales solamente, sino en invasión de soberanía, y que debe y puede ser gestionado por las entidades, órganos y poderes, local o federal, que sufran la agresión violatoria de su soberanía, toda vez, que la tesis que sostiene lo contrario creemos esta equivocada.

---

<sup>132</sup> CORZO SOSA, Edgar, *Justicia constitucional comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1993, p.20.

<sup>133</sup> MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1993, p.497.

Cierto es que el juicio de amparo, tiene una serie de carencias, sobre todo en materia de efectos de la sentencia cuando se impugna la inconstitucionalidad de las leyes. Sin embargo, creemos que dicha carencia puede y debió resolverse, llevando así adelante la evolución natural y necesaria del juicio de amparo por medio de dicha regulación hasta conferir a la jurisprudencia las mismas características de la ley como son: la generalidad, abstracción, imparcialidad y obligatoriedad, que de hecho las tiene, y que únicamente faltaría su reconocimiento formal, y de esta forma establecer un medio nuevo para invalidar las normas inconstitucionales con efectos generales; y legitimando tanto a particulares como a entes, órganos y poderes para promoverlo.

Así mismo, la llamada *fórmula Otero*, ha despojado a los jueces federales del arma formidable de dictar sentencias con consecuencias generales. Si por el contrario, estuvieran revestidos de la facultad de abrogar por vía jurisdiccional todo cuerpo normativo que riñera con la Constitución, la jerarquía política de los juzgadores se acrecentaría automáticamente.

Y por otra parte, el dictamen del Senado, analiza la evolución del control de constitucionalidad de normas en la historia del derecho mexicano, desde la institución del Supremo Poder Conservador en las Siete Leyes de 1836. Queda claro que el juicio de amparo no ha servido al propósito de impedir la aplicación general de normas inconstitucionales. En realidad, no se ha pretendido salvo en contadas propuestas que cubriera esta posibilidad: La cláusula de efectos relativos de la sentencia de amparo, conocida como "fórmula Otero", llevó al juicio de amparo por otro camino. Como señala García Ramírez, "el dictamen no reconoce los motivos que fundaron, en su hora, la relatividad de los efectos del amparo, ni

establece por qué no pareció practicable o deseable que el amparo evolucionara para determinar la invalidez de las leyes inconstitucionales, en vez de traer a nuestro derecho unos procedimientos diferentes, a saber: la acción de inconstitucionalidad y, en parte, la controversia constitucional."<sup>134</sup>

En efecto, la evolución natural del juicio de amparo, a través de una revisión de la fórmula de Otero, probablemente hubiera conducido a prescindir de los efectos relativos de la sentencia y admitir sus efectos generales, derogatorios o anulatorios de una ley, con fundamento en una jurisprudencia que declarase la inconstitucionalidad de la norma combatida. Dicha fórmula a lo largo de la historia ha tenido como fin evitar los conflictos entre poderes, que se suscitarían así se supuso, y por ello se mantuvo el alcance siempre relativo de la sentencia de amparo, si el Poder Judicial pudiera echar por tierra los actos normativos del Legislativo o del Ejecutivo. En consecuencia, el amparo sólo protegió al quejoso en el caso concreto. Desde luego, no parece razonable aunque haya, como dije, razones atendibles para ello dejar sujetos a normas inconstitucionales a quienes no intentan, para defenderse de ellas, el juicio de garantías.

Por lo demás, el artículo 104 constitucional estipuló que compete a los tribunales de la Federación conocer de las controversias en que ésta sea parte (fracción III ) y de las que se suscitaren entre "dos o más Estados y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado" ( fracción IV ). Más puntualmente se estipuló que fuesen materia de la competencia de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación las

---

<sup>134</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, Op. Cit., p.127.

"controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley".

Algunos doctrinarios entre ellos Tena Ramírez, Andre Hauriou, están a favor del control judicial de la constitucionalidad, por medio del control directo, que consiste en llevar al conocimiento de un órgano especial, en una instancia también especial, las cuestiones que atañen a la defensa de la Constitución. Sin embargo, el problema se acentúa cuando una vez establecido el órgano indicado, es decir, el competente para conocer de este tipo de asuntos, no se ha establecido adecuadamente la forma, medio o procedimiento de control constitucional, me refiero a sí es conveniente que deba ser el pleno ese órgano indicado y el procedimiento las controversias constitucionales previstas en el artículo 105 fracción I de la Constitución, o bien, otro procedimiento distinto como el juicio de amparo (amparo político) previsto en el artículo 103 constitucional; e incluso diferente órgano y procedimiento.

Por lo dicho, se comprende claramente que se trata de establecer el órgano y el procedimiento que no evidencie parcialidad, sino equilibrio entre los poderes existentes y que busque siempre la mejor solución de los conflictos que en materia de controversias constitucionales se susciten.

De acuerdo con Tena Ramírez,<sup>135</sup> el control de la constitucionalidad adquiere indiscutiblemente alcances políticos, porque tiene por objeto interpretar la

---

<sup>135</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Op. Cit., p.508.

ley reguladora de equilibrios políticos, de aquí el peligro de que la justicia se contamine de política, lo que no es deseable ni para aquella, ni para esta. Sin embargo, no podemos privar a la justicia del control de la constitucionalidad, para trasladarlo a otro órgano, porque así se favorecería una situación todavía más inconveniente. En efecto, si ese órgano fuera alguno de los otros dos poderes (Legislativo o Ejecutivo), quedaría definitivamente roto el equilibrio tan difícil de conservar entre ellos. Si el órgano fuera creado *es profeso* para conocer de cuestiones constitucionales sin forma de juicio, surgiría el peligro del abuso y de los choques de poderes, en virtud de que el órgano revisor podría derogar las leyes en funciones de legislador.

Por tales consideraciones Tena Ramírez, sostiene que es preciso que el Poder Judicial sea el titular de la defensa constitucional, pero de modo tal que ese poder quede inmunizado en lo posible contra toda injerencia indeseablemente política.

Siguiendo a Tena Ramírez,<sup>136</sup> el control debe de residir en el Poder Judicial Federal, no en otro poder ni en un órgano especial; toda nuestra tradición jurídica, que se alzó contra el sistema de 1836, nos lleva a esa conclusión. El Poder Judicial Federal debe ejercitar su función de control en un juicio ordinario, iniciado por el poder lesionado en sus facultades en virtud de un acto inconstitucional de otro poder. La sentencia debe tener por objeto declarar la nulidad del acto inconstitucional *erga omnes*. Claro que un control de esa naturaleza podría ser censurado con el argumento de que se da a la justicia una función política. Pero

---

<sup>136</sup> *Ibidem*, p.518.

adviértase cuánto disminuye el peligro de esa función, desde el momento en que la justicia sólo intervendría a solicitud de los poderes querellantes y en función precisamente de justicia, conforme a procedimientos judiciales. Más peligrosa nos parece la intervención de la justicia norteamericana, que en forma de simple respuesta a una consulta o en juicio donde demanda un particular, traza direcciones generales para el Congreso o el presidente.

Consideramos que efectivamente dicho control constitucional debe corresponder a un órgano de naturaleza judicial, y específicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o en su defecto a un Tribunal Constitucional. Sin embargo, en lo que no estamos de acuerdo con el jurista Tena Ramírez, es precisamente en lo que se refiere a que es más peligroso que un particular demande la inconstitucionalidad y que alcance efectos generales; si embargo si una ley o acto son inconstitucionales deben ser denunciados por cualquier órgano, ente, autoridad o incluso por los particulares, siendo lógico se declare dicha nulidad.

Tena Ramírez concluye señalando al Poder Judicial Federal como el depositario del control constitucional, rechazando la idea de otro órgano especial, pero no precisa de qué manera sería posible llevar a cabo dicho control.

No hay que olvidar, que por medio de la reforma de 1994, en materia de controversias constitucionales como medio de control de la constitucionalidad ha rebasado el límite de lo contencioso para invadir el dominio de la política. El control jurisdiccional de la constitucionalidad, trae consigo el riesgo de que la justicia se contamine de política, precisamente por la facultad judicial de paralizar

las normas generales, obra del legislador, lo cual equivale la atribución de nulificar las leyes, propia del sistema norteamericano, que hemos analizado anteriormente.

En el abuso de esta facultad, y no en el sistema mismo, está la desventaja que los doctrinarios antijudicialistas señalan al control jurisdiccional de la constitucionalidad, siendo este el origen del contagio de la política, en el sistema jurisdiccional, siendo necesario que este se preserve contra semejantes riesgos.

Las ideas capitales sobre las que se erige el juicio de amparo, expresadas con singular nitidez en la fórmula de Otero y que todavía sobreviven en la Constitución, informan de acentuado individualismo dicha institución, conviniendo en que no se trata en realidad de un sistema de defensa directo de la constitucionalidad, sino de la defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución.<sup>137</sup>

Luego, nuestra Constitución, se divide en dos partes una dogmática y la otra orgánica, la primera indudablemente regula las relaciones de los poderes, con los individuos, y la segunda de los poderes entre sí. Al hablar de las dos partes de la Constitución, creemos que desde el punto de vista constitucional, la parte orgánica debe ser la mejor defendida, por ser la sustancialmente constitucional. Esto no quiere decir que la otra parte no tiene suma importancia, si la tiene pero no desde el punto de la Constitución, sino más bien del individuo. Por eso el auténtico control de la constitucionalidad es el que tiene por objeto mantener a los poderes dentro de sus competencias respectivas.

---

<sup>137</sup> Ibidem, p.512.

Precisa considerar si el juicio de amparo puede o no ser un verdadero control de la constitucionalidad, en materia de controversias constitucionales, y por tanto un medio de control orgánico de la Constitución.

Es evidente, que el juicio de amparo como actualmente se encuentra regulado en los artículos 103 y 107 constitucionales, nada tiene pues de control de la constitucionalidad en sentido estricto, toda vez que la defensa queda subordinada a la condición de que resulte lesionado un individuo, de esto resulta que las ideas de Otero, y los principios propios del amparo ha que antes nos referimos, hacen imposible el control de la constitucionalidad completo y auténtico.

Las tres fracciones del artículo 103, únicas que fundan la procedencia del amparo, están al servicio del individuo y no al directo de la Constitución: la primera se refiere a violaciones de las 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 estos dos últimos casos implican falta de competencia, se traduce al cabo en violación de garantías individuales, relegando al olvido y al desuso más completo las dos últimas fracciones del 103, ya que para alcanzar el amparo basta con fundarlo en la primera fracción del citado artículo.<sup>138</sup>

Además, adviértase la necesidad de dirimir en alguna forma las querellas de los poderes, motivadas por invasión de sus órbitas constitucionales. En efecto, el juicio de amparo puede ser un medio de control constitucional tanto de la parte dogmática como de la orgánica y servir eficazmente, pues este sí remediaría una situación general, para lo cual se requiere de una reforma constitucional al artículo

---

<sup>138</sup> Idem.

103 y 107 de la Constitución y no hubiera existido la necesidad de una reforma tan precipitada al artículo 105 constitucional, y la promulgación de la respectiva ley reglamentaria, sino que efectivamente como ya se menciono se daría la evolución natural del juicio de amparo, hasta llegar al que nosotros llamamos *amparo político*.

En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia debe tener conforme a la Constitución la competencia para dirimir cualquier controversia constitucional, que se le plantee a través del juicio de amparo, por medio del individuo o de los entes, órganos y poderes legitimados, para lograr de esta forma una auténtica defensa integral de la Constitución.

Ya hemos dicho que esto sería un control directo de la constitucionalidad. Lo es en el caso de invasión de jurisdicción, en que la defensa de la organización federal se confirma por el motivo de no quedar subordinada a la voluntad del particular agraviado, que puede o no pedir el amparo y no quedar limitada al provecho del mismo particular, sino también de los entes, órganos y poderes. Así, nuestro control de la constitucionalidad sería eficiente, con la única limitante y que es precisamente no caer en exceso de una actividad exclusivamente política.

Siendo la solución práctica y necesaria debe estar prevista en la Constitución. Esa reforma debe aprovecharse del juicio de amparo, para resolver con él las querellas constitucionales de los poderes, entes y órganos previstos en el actual artículo 105 fracción I de la Constitución y los mencionados en el capítulo 3; el juicio de amparo debe tener una misión propia, que es la de defender a la Constitución, superando la denominada formula Otero, de índole exclusivamente individualista, adicionándole la función de resolver situaciones

generales, con estricto apego a decir el derecho, es decir una función exclusivamente jurisdiccional, aun en tratándose de conflictos políticos.

Y es que el amparo hemos dicho en otra ocasión debe ser por su evolución natural un medio de control de la constitucionalidad, y no únicamente defensa del individuo. Por tal motivo, consideramos necesario el tránsito del control individualista y directo de la constitucionalidad al general y directo; aún el juicio de amparo no llena, pero si puede llenar, el vacío que existe en nuestro derecho público tocante a una defensa directa y general de la Constitución.

De acuerdo con Tena Ramírez el control debe residir en el Poder Judicial Federal, quien debe ejercitar su función de control en un juicio ordinario, iniciado por el poder lesionado en virtud de un acto inconstitucional de otro poder. La sentencia debe tener por objeto declarar la nulidad del acto inconstitucional *erga omnes*. Claro que un control de esta naturaleza podría ser censurado con el argumento de que se da a la justicia una función política. Según el cual disminuye el peligro de esta función, desde el momento en que la justicia sólo intervendría a solicitud de los poderes querellantes y en función precisamente de justicia, conforme a procedimientos judiciales. Además, el control directo de la Constitución se ejercería solo excepcionalmente, en aquellos casos en que el juicio de amparo fuera impotente para remediar a través del individuo, una situación general creada por la pugna de los poderes.<sup>139</sup>

He aquí, pues como el juicio de amparo puede servir para que los artículos 14 y 16 constitucionales dejen de ser ficción de nuestro control de

---

<sup>139</sup> Ibidem, p.524.

constitucionalidad logrando así el verdadero papel de defensor de la Constitución, dejando atrás lo que es primordialmente defensa del individuo.

Tena Ramírez afirma, que el juicio de amparo, únicamente logra la defensa primordialmente del individuo y solo indirecta, secundaria y limitadamente de la Constitución y por tal razón no es viable que se le encomiende la protección de la invasión de jurisdicción entre poderes. Sin embargo, el amparo es un auténtico control de la constitucionalidad, únicamente en los casos en que se trate de amparo contra leyes donde, en cierto modo, hace crisis el carácter individualista de la institución.<sup>140</sup> Pero aún así ni siquiera en el amparo contra leyes se ha perfilado un genuino control de la constitucionalidad. Así, el juicio de amparo nunca podrá ser una defensa directa y autónoma de la Constitución.

Como lo afirma González Avelar, dentro de los mecanismos de control del poder juega un papel importante e indiscutible el juicio de amparo, y gracias a su funcionamiento ininterrumpido durante muchas décadas ha sido posible reparar o prevenir innumerables desviaciones y abusos de poder en perjuicio de los particulares. La naturaleza expansiva del juicio de amparo ha ido cubriendo zonas cada vez más amplias de nuestra vida jurídica, y si en sus orígenes pudo reducirse a proteger, por ejemplo, solamente a las personas físicas, con el tiempo comprendió también a las colectivas o jurídicas y entre ellas destacadamente a los ayuntamientos. Del mismo modo, a través del amparo de legalidad que protege la exacta aplicación de la ley en todas las controversias judiciales que se ventilan en el país, su alcance se limitó enormemente, al punto de poner en crisis el

---

<sup>140</sup> Ibidem, p.528.

funcionamiento de la Suprema Corte por la plétora de asuntos que en alguna época ésta tuvo que resolver. Por estos mismos motivos creemos conveniente que se amplíe a cuestiones de índole jurídico-política como son las actuales controversias constitucionales.

A pesar de todo, un buen número de casos que envuelven controversia entre los poderes de un mismo Estado, por ejemplo se ha abierto paso hasta el corazón mismo de la Corte y allí, en pleno o en sala, ha dado lugar a importantes resoluciones que en muchos casos han servido, sencillamente, para hacer justicia, y precisamente justicia constitucional. Otra cosa es que la desafortunada limitación de nuestro amparo en cuanto a proteger solamente a los litigantes que en el caso intervienen, haya impedido un ritmo mayor en la evolución de nuestras instituciones jurídicas. Esta limitación de nuestro amparo, tan justamente criticada en nuestros días por Fix- Zamudio, es particularmente negativa cuando el caso versa sobre asuntos políticos, porque es imposible que la Corte pueda mantener constantemente la temperatura que hace falta para tomar decisiones en materia política, desafiando una y otra vez a los intereses que militan detrás de ellas.<sup>141</sup>

Consideramos, que en las constituciones federales el verdadero poder moderador es el judicial, pero para hacerlo efectivo debe de tener precisamente la facultad de hacer declaraciones generales, y no limitándolo únicamente a los particulares, ampliándolo también a los entes, órganos, y poderes, comprendidos en la parte orgánica.

---

<sup>141</sup> GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2ª ed., México, UNAM, 1994, p.61.

Por lo pronto, en lo que respecta a los sistemas de defensa constitucional, admitiré que es preferible utilizar el sistema de defensa de naturaleza jurisdiccional, por medio del amparo que hemos denominado político, por tratarse de una garantía constitucional que resolverá las actuales controversias constitucionales, y que precisamente son conflictos de esa índole. Esta cuestión es muy profunda, y exige un estudio muy detenido y muy diferente del que tradicionalmente se ha hecho. Me limitaré pues, a exponer ahora sobre el control político de la Constitución.

### 4.3. Control político de la Constitución

Por último, solo falta que hablemos del control político de la Constitución; por que hemos dicho anteriormente ya como el control jurisdiccional difiere del político. Además, hemos dado por hecho que los sistemas de defensa constitucional pueden clasificarse en dos grupos, atendiendo a la naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomienda la defensa.

La tendencia extrema en cuanto a que la Corte debe intervenir en cuestiones de carácter político está representada por José Ma. Iglesias, para quien, en rigor, ningún conflicto de este tipo o de cualquier otro que ocurriera en la República era ajeno a la Corte Suprema. La corriente contraria la encabeza Ignacio L. Vallarta, quien la expuso contundentemente en ocasión del amparo pedido por el licenciado León Guzmán contra actos de la legislatura del Estado de Puebla, por considerar que este órgano no era otra cosa que una asamblea de usurpadores que el tribunal debía conocer.

Como se advierte, "La circunstancia de tratarse de conflictos políticos, decía Machorro, no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado, de conflictos políticos, como los que surgen entre dos Estados,

como son igualmente las invasiones del poder federal en la soberanía de los Estados, y las usurpaciones por los Estados de facultades federales..."<sup>142</sup>

Por eso en un falso, o por lo menos fallido intento, de principios de sexenio, se introduce una supuesta norma de control constitucional de parte de la Suprema Corte, que tiene el mismo defecto que los casos anteriores: no se da participación al agraviado y a la soberanía del pueblo, y se limita a diferencias, más que controversias, entre órganos de gobierno (fracción I).<sup>143</sup>

Con mucha razón, el control político, confía la guarda de la Constitución a un órgano político, que puede ser alguno de los ya existentes dentro de la división de poderes o bien, que puede ser creado especialmente para que sirva de protector de la constitucionalidad. Un ejemplo de órgano político creado *ad hoc* para proteger la constitucionalidad, es el Supremo Poder Conservador, instituido por la segunda ley constitucional de nuestra Constitución centralista de 1836, a imitación del Senado Conservador, que bajo la doble influencia de las ideas de Sieyès y de Bonaparte, apareció en la Constitución francesa del año VII, Art. 21.<sup>144</sup>

Efectivamente, la tradición jurídica francesa dejó una huella transitoria en alguna de las constituciones mexicanas elaboradas por la corriente conservadora, la cual contrariamente a la de carácter liberal y federalista que se inspiró en el derecho de Estados Unidos, trató de implantar en nuestro país el centralismo europeo cuyo paradigma era Francia, y cuya huella más importante en el campo de la justicia constitucional se descubre en la copia del Senado Conservador de la

---

<sup>142</sup> Cit. Por Ibidem, p.36.

<sup>143</sup> HARLOW SALDAÑA, Adalberto, *Ensayos para una teoría política de la constitución*, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, México, 1996, p.196.

<sup>144</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Op. Cit., p.493.

Carta francesa del año VIII, a través del llamado Supremo Poder Conservador introducido en las leyes constitucionales de 1836.

Diremos que, a partir de 1878 la Suprema Corte ha evitado la decisión de cuestiones políticas en los juicios de amparo, aún cuando se ha pronunciado en forma muy restringida sobre algunas de estas cuestiones en asuntos muy escasos en que ha conocido de controversias constitucionales con anterioridad a las reformas de 1995 o al realizar investigaciones de acuerdo con el artículo 97 constitucional. Esto se explica por la trascendencia que por muchos años tuvo en Latinoamérica la tesis de la Corte Suprema Federal norteamericana que se auto limitó en lo que calificó como *political question*, pero que ha modificado paulatinamente para considerar como justiciables cuestiones que anteriormente se estimaban de naturaleza estrictamente política, como las de carácter electoral, aún cuando siempre por conducto de una controversia judicial.<sup>145</sup> Lo cierto es que en México esta evolución no se ha realizado especialmente por lo que se refiere a la tutela de los derechos políticos, por medio del juicio de amparo; por el principal error de no considerar a los derechos políticos como derechos humanos, pero que sin embargo si lo son por estar consagrados en la Constitución.

Al efecto, Miguel González Avelar en su obra *La Suprema Corte y la política* clasifica las llamadas *cuestiones políticas* en:

En primer término aparecen los actos que se refieren a la integración de los poderes de la Federación, de los Estados y de los órganos municipales; esto es, los actos que implican la búsqueda, persecución, o conquista del poder.

---

<sup>145</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p.855.

En segundo término, encontramos aquellos actos que consisten en el ejercicio del poder, entendido éste como la facultad de hacer en nombre del pueblo y en su beneficio lo que las leyes disponen.

En tercer término, encontramos los actos que se relacionan con la conservación del poder y el regular ejercicio de las facultades de aquellas personas que ostentan cargos desde los que se ejercita el poder, es decir, episodios que se relacionan con el mantenimiento o la permanencia en el poder.

El Poder Judicial, y específicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a pesar de tantas y tan válidas razones para no injerirse en *cuestiones políticas* lo ha hecho, aunque de manera errática; ha dado entrada, sustanciando y hasta resuelto recursos de amparo que lo han arrojado al mundo del que tanto abominan los jueces tradicionalistas, al mundo de la política.<sup>146</sup>

Se ha procurado durante mucho tiempo mantener a la Suprema Corte de justicia de la Nación, y en general a los órganos jurisdiccionales al margen de los conflictos político-electorales con raíz partidista. Sin embargo, la frecuente actuación jurisdiccional de la Corte en asuntos de contenido político nos dice lo contrario, que la Corte materialmente y formalmente conoce de asuntos de índole estrictamente político, funcionando como un órgano de control político, propio de los tribunales constitucionales.

Aunque los tribunales constitucionales, por lo general no tienen un número de miembros muy elevado, y dado que su misión es pronunciarse sobre cuestiones jurídicas que versan sobre los principios fundamentales, de esta forma

---

<sup>146</sup> GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, p.13.

su función es de carácter político y constitucional. De acuerdo con Fix Zamudio,<sup>147</sup> las reformas constitucionales y legales de 1995, estructuraron a la Corte de manera muy similar a la de los tribunales constitucionales, tanto a los europeos como a los que se han establecido de manera paulatina en los ordenamientos latinoamericanos. En efecto, de acuerdo con el modelo europeo, se integran por un número relativamente reducido de magistrados (catorce, más seis suplentes en la Corte Constitucional austríaca; dieciséis en el Tribunal Federal Constitucional alemán; quince en la Corte Constitucional italiana; nueve en el Consejo Constitucional francés; doce en el Tribunal Constitucional español; trece en el Tribunal Constitucional portugués; y doce en el Tribunal de Arbitraje de Bélgica), y no tienen la calidad de inamovibles sino que se les designa generalmente para periodos amplios.

Sin lugar a duda, el contenido de la reforma judicial trató de otorgar a la Suprema Corte nueva competencia constitucional, para consolidarla como un auténtico Tribunal Constitucional, en el artículo 105 se le ha asignado una competencia más amplia: las controversias constitucionales y la declaración general de inconstitucionalidad.

De este modo, García Ramírez<sup>148</sup> afirma que el propio poder emisor podría reconsiderar su acto, sin entrar en conflicto directo con el Poder Judicial Federal. Así, pues, el control de la constitucionalidad de normas, que también apareja, obviamente, un conflicto político, sería ejercido por dos instancias: la supervisora de la constitucionalidad, un foro judicial, y la resolutive del problema, un foro

---

<sup>147</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p. 770.

<sup>148</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, Op. Cit., p.145.

político-legislativo. No digo que esta solución sea más pura u ortodoxa que la ampliación de los efectos del amparo. Sólo sostengo que reduce considerablemente los riesgos de un enfrentamiento de poderes y amplía las posibilidades de rectificación jurídica en temas de constitucionalidad.

La solución que comenta es inadecuada, ya que es necesario examinarla, a la luz de una realidad política concreta, puesto que se trata de una solución intensamente política para atender un problema de doble contenido: jurídico y político. Además, estamos de acuerdo en que una posible solución al problema de las controversias constitucionales, debió resolverse por medio de la ampliación de los efectos del juicio de amparo, y crear una forma de amparo específica para resolver las controversias constitucionales, y este medio debe ser el amparo político (Vid. Supra, 4.2) o en su defecto la creación de un tribunal verdaderamente constitucional, aun y cuando no confiamos del todo en este tipo de tribunales, por su peligrosa intervención en asuntos eminentemente políticos.

Considerando que las materias de orden constitucional son a la vez jurídicas y políticas. Políticas, claro, en el sentido lato de la palabra, en cuanto las normas constitucionales estructuran las instituciones básicas del Estado.<sup>149</sup>

Es por ello que debido a la composición, de los tribunales constitucionales corren un alto riesgo de politizarse. La típica composición que ellos poseen -una mezcla de juristas y políticos- puede resultar explosiva y es probable que ocasione serios problemas en sistemas democráticos inestables; acabarían por perder legitimidad, y también conduciría a que los jueces fijen los límites, que la ley debe

---

<sup>149</sup> GONZÁLEZ, Felipe, Hans, *Justicia constitucional comparada*, Investigaciones Jurídicas Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1993, p.34.

fijar; así como la independencia que un tribunal constitucional podría poseer, como es el caso del Supremo Poder Conservador de 1836.

Es evidente que, la supuesta politización a la que se alude no es, por lo demás, un riesgo o una realidad del que estén ajenas las cortes supremas. De hecho, en su afán por mostrarse apolíticas, con frecuencia las cortes supremas han acabado por jugar un papel irrelevante en la protección del Estado de Derecho. En efecto, su supuesta apoliticidad usualmente las conduce a no fiscalizar adecuadamente al ejecutivo ni el legislativo. En la práctica, esta actitud también representa una politización, pero la politización más peligrosa de todas: aquella condescendiente con aquellas que se encuentran en la mejor posición para sobre pasar los límites legales y el Estado de Derecho.

Sentado esto, es certera la observación de García Ramírez, que se trata efectivamente de un conflicto político que va de un foro de este carácter a uno de naturaleza jurisdiccional, pretendiendo lograr una victoria judicial que derrote una victoria parlamentaria, es decir un fracaso político. Aun así, es indudable que lo que se desea es un pronunciamiento estrictamente jurídico por parte de la Suprema Corte de Justicia en las controversias constitucionales, que necesariamente aparejara problemas de tipo político entre los poderes, pero eso será siempre, en consecuencia es importante que alguien resuelva dichos conflictos independientemente de que al resolverlos genere otros que consideramos de orden secundario.

El miedo al régimen judicial es la principal objeción en contra de la idea de la justicia constitucional, cuyo rango se expresa primordialmente en la revisión de leyes, tal como se ha dicho "La tiranía judicial es la peor de todas las tiranías".

La objeción principal en contra de una auténtica justicia constitucional se funda en la idea de que se lesiona tanto a la separación entre derecho y política como a la división de poderes, consagrada en todas las constituciones modernas. Se trata de una parte esencial del Estado moderno de derecho. En el desarrollo constitucional más reciente, sin embargo, crece la convicción de que la teoría sobre la separación estricta entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial necesita ser actualizada.<sup>150</sup>

En todo el mundo aún hay muchos juristas que se asustan de la idea de que los jueces pudieran ejercer funciones políticas. Ignoran que cada forma de jurisdicción siempre tiene importancia política al conservar la paz jurídica en cierto sentido; asimismo no sería posible distinguir, en sentido estricto, entre asuntos jurídicos y cuestiones políticas, tal como lo sostiene la doctrina de la cuestión política en Estados Unidos. Decretar la abstención de los jueces en todas las cuestiones políticas sería obligarles a renunciar deplorablemente a su función específica, en perjuicio, precisamente de la política.<sup>151</sup>

Efectivamente, la actual etapa se distingue por un uso mayor de las controversias constitucionales, pero en un contexto en donde todavía existen mecanismos políticos de solución de controversias que podrían limitar sensiblemente su función como procedimiento preponderantemente de resolución de conflictos.

Se dice, que la Suprema Corte de Justicia en las controversias constitucionales, sin haber fundado constitucionalmente y por cuestiones

---

<sup>150</sup> RUDOLF HORN, Hans, *Justicia constitucional comparada*, p.53.

<sup>151</sup> Idem.

políticas, contradujo los criterios que invariablemente sostuvo durante muchos años. Hasta ahora, ante la falta de democracia, para dar una apariencia de legalidad, se a optado por centralizar la justicia y por debilitar los aparatos judiciales locales. La ley y la práctica terminan por definir la naturaleza y alcances de la controversia; todo parece indicar que se seguirá por la senda de las invasiones de la Corte.

Una controversia, en el fondo, por más que se limite al ámbito jurídico, implicará, en los más de los casos, un enfrentamiento entre poderes, que puede afectar políticamente a sus titulares y a sus relaciones con su contraparte.

Además, como ya lo comentamos, la reforma de 1994 vino a desviar la evolución natural del amparo, ha precipitado los tiempos y las circunstancias propicias para un cambio de tales características y proporciones, y ha concurrido a politizar la justicia, aunque esto mismo se puede considerar desde otro ángulo: judicializar la política.

En cierto sentido como lo afirma Miguel Gonzáles Avelar,<sup>152</sup> lo político padece un alto grado de discrecionalidad porque, ordinariamente, lo que tiene ese carácter se sitúa en la zona de frontera en que la realidad se roza con el derecho, sin entrar completamente bajo su imperio. Otras veces lo político concierne a las personas o a los órganos del estado que están facultados para hacer, para decir o para aplicar el derecho y, por tanto, parecieran gozar de una inmunidad especial derivada de las importantes funciones sociales que les corresponde desarrollar.

---

<sup>152</sup> GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, p.162.

También como advierte Fix Zamudio, en su obra multicitada los controles jurídicos son de considerable importancia, pero los controles políticos a su vez están ubicados en el centro del juego del poder. En efecto, el control del poder en el constitucionalismo, requiere concentrar más todavía un análisis en los controles políticos, los cuales resultan ser los más dinámicos, inteligibles y eficaces, ya que el constitucionalismo contemporáneo gira en torno a las condiciones que consolidan o restan eficacia a la norma. Los avances obtenidos en otras instituciones de derecho constitucional se ven opacados por el aflojamiento de los controles políticos. Sin controles políticos aplicables y aplicados, son imposibles la Constitución consolidada y, por ende, la consolidación democrática.

Muchas veces, la revisión más rigurosa de los instrumentos de efectividad de las disposiciones constitucionales, ha sido la polémica de dos destacados juristas. Por una parte Karl Schmitt y por la otra Hans Kelsen, la cual se refirió esencialmente a la tesis del profesor alemán sobre la necesidad de que el órgano tutelar de las normas constitucionales fuera de carácter político, esencialmente el presidente del Reich, ya que, en su concepto, conferir dicha función a los tribunales ordinarios alguno en especial, implicaba no solo la "judicialización de la política", sino también una "politización de la justicia". Kelsen, por el contrario, estimaba que la postura anterior era ideológica y que, de acuerdo con el ejemplo de la Corte Constitucional establecida en la Constitución Federal Austriaca, promovida por él, el órgano para proteger las normas fundamentales debía ser un tribunal especializado que no tendría que considerarse como cualitativamente diferente de cualquier otro órgano jurisdiccional, funcionando como "legislador negativo".

En el ámbito de la protección política, el instrumento político más significativo ha sido la llamada división de poderes, que actualmente se encuentra en crisis en cuanto a su formulación original. Este instrumento de defensa está expresamente establecido en el artículo 49 constitucional, pero la importancia de este análisis radica especialmente en establecer cual de los poderes debe ser el protector de la integridad constitucional, ya que efectivamente la protección es de carácter político, sin embargo puede ser puramente política o jurídico-política, considerando esta última la más viable, para resolver las actuales controversias constitucionales.

Coincidimos con las observaciones del destacado tratadista español Manuel García Pelayo, en su obra de *Derecho constitucional comparado*, en el cual consideró que no podía afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico-política de la división clásica de los poderes carezca de significación, sino que simplemente ha modificado su sentido, al introducir factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, con la que se objetiva el ejercicio del poder.

García Pelayo, cita las aportaciones del jurista alemán Winfried Steffani, quien distingue las siguientes categorías del citado principio de división de las funciones del poder político: a) división horizontal, que coincide con la división clásica del poder; b) división temporal, o sea la duración limitada y la rotación en la titularidad del ejercicio del poder público; c) división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales; d) división decisoria, o sea, la participación de varios órganos en las

mismas funciones; y e) división social de poderes entre los Estados o grupos de la sociedad.

De acuerdo, con Fix Zamudio,<sup>153</sup> en su sentido tradicional, algunos de esos principios, al menos los relativos a la división horizontal o vertical, fueron adoptados en nuestras diversas constituciones. El principio de la división de poderes recogido por la Constitución vigente, se consagró también en los demás textos constitucionales que han regido en nuestro país. En cuanto al sector de la división vertical, ha prevalecido en las cartas federales de 1824, 1857 y la de 1917, de acuerdo con el modelo del régimen federal adoptado por la carta de los Estados Unidos de 1787.

Este instrumento procesal tenía por objeto garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas señaladas en la carta federal. Durante la etapa que va de 1917 a diciembre de 1994, en que se formó y adicionó sustancialmente dicho precepto como ya lo mencionamos con anterioridad, dicho precepto apenas se aplicó, ya que cuando se produjeron diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunos Estados, se resolvieron de manera predominante por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.<sup>154</sup>

Puede decirse que la mayoría de esos conflictos jurídicos se decidieron por medio de un instrumento calificado como "desaparición de poderes", previsto por el artículo 76, fracción V, de la Constitución federal, y que se atribuye al Senado de la República. Dichas decisiones que ha adoptado el Senado han sido en

---

<sup>153</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, Op. Cit., p.178.

<sup>154</sup> Ibidem, p.834.

perjuicio de los Estados que poseen menor fuerza política frente a las autoridades de la Federación, con lo cual ha favorecido la centralización que se observa en los regímenes federales de nuestra época, en particular los latinoamericanos. Este instrumento ya no se ha utilizado desde hace varios años afortunadamente.

Del mismo modo, siguiendo la idea de Cárdenas Gracia,<sup>155</sup> estamos concientes de que la historia de las controversias constitucionales en nuestro país también expresa que han sido exclusivamente un mecanismo de garantía del Estado Federal, porque todas ellas han tenido como objetivo o materia conflictos entre los diversos órdenes o ámbitos del Estado, pero que no ha sido un mecanismo constitucional para preservar la división del poder ni para lograr la autonomía de los órganos de control del Estado. Estas circunstancias reflejan en lo jurídico la forma en que se ha ventilado la transición política en México: de la periferia al centro, por lo que las fallas o defectos institucionales en la conformación del Estado de Derecho se detectan a medida que los partidos de oposición avanzan electoralmente.

Conocemos, pues, que la Corte ha intervenido en cuestiones políticas, cuando las circunstancias, la opinión de algunos de sus miembros o su espíritu de justicia la llevaron a ocuparse de estos asuntos, los abordó siempre como cosa excepcional, como caso insólito que no tiene porque repetirse. Es muy seguro como lo afirma González Avelar, que en esta actitud ha influido decisivamente el episodio al que arrastró a la Corte José María Iglesias en 1876, cuando válido de suplencia que le daba la Constitución de 1857 para el cargo de presidente de la

---

<sup>155</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales", Op. Cit., p.41.

república, se le interpuso al victorioso general Porfirio Díaz, y arrastró en su aventura a una parte del alto tribunal.

Hace falta llamar la atención, y mencionar la necesidad de reformas con las cuales sea posible que controversias predominantemente jurídico-políticas encontraran en la ley, y concretamente en el aparato judicial, una respuesta más efectiva y justa: en un futuro, que esperamos sea próximo, habrá que enmendar la Ley de Amparo para que regule este medio procesal del amparo político que proponemos, para poder lograr y alcanzar tales propósitos.

De acuerdo, con González Avelar,<sup>156</sup> contrariamente a lo que suele creerse y aun afirmarse sin mayor examen, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el sistema judicial que ella corona se han ocupado, en numerosas ocasiones, de ventilar asuntos de naturaleza acusadamente política; y esto a pesar de las limitaciones que para afectar estas materias tiene nuestro venerable juicio de garantías. Esto porque los protagonistas de dichos sucesos consideraron que a través del juicio de amparo podrían obtener la reparación de sus agravios, por que los mismos jueces federales no han clausurado nunca de manera categórica, al menos hasta ahora, la posibilidad de intervenir en este tipo de materias.

Se advierte, pues, la complejidad de estos temas y la aportación tan importante de González Avelar, al intentar sistematizar de qué manera la Suprema Corte ha resuelto los conflictos políticos llevados a ella, a través principalmente del juicio de amparo, pero excepcionalmente por vía de la controversia constitucional prevista en el artículo 105 constitucional.

---

<sup>156</sup> GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, p.162.

Lo dicho nos parece bastante por lo que hace a la competencia jurídico-política de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a las controversias constitucionales. Por lo pronto, este tema tan importante pero poco tratado por los juristas, es sin duda un tema que causará polémica por los argumentos dados, y por lo poco común, de ir en contra de lo tradicionalmente señalado en la ley y la doctrina. En fin, esperamos que sirva de algo a nuestros lectores, para futuras reflexiones y aportaciones de gran importancia en la vida jurídica de nuestro país.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. La defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos principios que de manera subsidiaria o preventiva protegen la Constitución, y por todos aquellos medios o formas de control de carácter procesal-constitucional de manera directa o reparadora, con el objeto específico de hacer respetar el orden constitucional existente.

SEGUNDA. La estructura de principios y formas de control constitucional, son aquellos medios sin los cuales, la organización constitucional en sentido amplio no podría lograr el equilibrio del sistema jurídico-político establecido en ella.

TERCERA. Existen básicamente dos sistemas de justicia constitucional, el sistema americano, sistema de revisión judicial de la constitucionalidad o control difuso y el sistema europeo o austriaco-kelseniano, de naturaleza eminentemente política.

CUARTA. La controversia constitucional es una garantía constitucional, prevista dentro de la justicia constitucional orgánica, cuyo procedimiento es de carácter jurídico-político, es decir, es un juicio accionable por los entes, poderes, u órganos del Estado mexicano, por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tiene por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos que no se ajusten a lo constitucionalmente

ordenado; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución política.

QUINTA. Históricamente, las controversias constitucionales fueron resueltas mediante la intervención de un órgano político, y en escasísimos casos con la intervención del Poder Judicial, dando lugar a procedimientos de diversa naturaleza, con actores diferentes, y sobre todo a resoluciones con diferentes efectos. Finalmente, son resueltas por la Suprema Corte mediante su competencia de carácter jurídico-política.

SEXTA. Las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1996, extendieron dichas controversias también a los municipios y al Distrito Federal, pero también introdujeron los "conflictos de atribución" de naturaleza horizontal, entre los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles.

SÉPTIMA. El carácter de Tribunal Constitucional que se pretendió dar a la Suprema Corte de Justicia, no se ha desarrollado completamente por que sobra o faltan algunas atribuciones y facultades propias de la función de un verdadero tribunal de constitucionalidad.

OCTAVA. De acuerdo con la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, la constitucionalidad de los actos impugnados ante la Corte puede ser materia de convenio, lo cuál resulta ser antijurídico, de índole eminentemente convencional y político.

NOVENA. El Constituyente otorgó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación dos competencias, una de legalidad y otra constitucional, de este modo en sus atribuciones existe una mezcla de asuntos de legalidad y políticos. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia por medio de la facultad de emitir acuerdos

generales esta dejando de conocer de muchos asuntos de legalidad y los esta remitiendo a los tribunales colegiados de circuito. Ante esta situación, sería más conveniente la creación de un doble orden de control supremo, es decir, por un lado un Tribunal Federal de Casación que conozca del control de legalidad, y por el otro la Suprema Corte que funcionando como Tribunal Constitucional se encargue únicamente del control constitucional.

DÉCIMA. No se incluye a la Suprema Corte como parte en las controversias constitucionales, quien mediante acuerdos generales, y demás competencias, puede violar la Constitución. Esta controversia, tendría efectos limitados y en realidad funcionaría como un recurso de reconsideración, ya que la Suprema Corte sería juez y parte.

DÉCIMOPRIMERA. Se excluye a la Comisión Permanente dentro de las controversias constitucionales, respecto al Congreso de la Unión.

DÉCIMOSEGUNDA. La competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de controversias constitucionales es incompleta, ya que los Estados y municipios, no pueden impugnar leyes y reglamentos federales ni tratados internacionales que pudieran ser inconstitucionales.

DÉCIMOTERCERA. Las controversias constitucionales al permitir que se revisen actos y leyes de los Estados y sus municipios, han optado por la centralización de los conflictos locales; sería más conveniente que los conflictos entre Estados y sus municipios se resolvieran internamente, respetando así, el sistema federal.

DÉCIMOCUARTA. El carácter de Tribunal Constitucional que se pretendió dar a la Suprema Corte de Justicia, no se ha desarrollado completamente, falta que se establezca la declaración general de inconstitucionalidad.

DÉCIMOQUINTA. La votación en las controversias constitucionales debe de ser por unanimidad, para que las sentencias que protejan la Constitución tengan siempre efectos generales, para dar certidumbre jurídica y política.

DÉCIMOSEXTA. Es necesario el tránsito del control individualista y parcial de la constitucionalidad al general y directo; en la actualidad el juicio de amparo no llena, pero si puede llenar, el vacío que existe en nuestro derecho público tocante a una defensa directa y general de la Constitución.

DECIMOSÉPTIMA. El amparo político podría ser un mecanismo de defensa de la parte orgánica de la Constitución, el cuál se fundaría en las fracciones II y III del artículo 103.

Este amparo sería distinto al de garantías llamadas individuales y se encargaría de proteger de manera directa las invasiones de soberanía, esferas, o atribuciones constitucionales.

DECIMAOCTAVA. Bajo aspectos formales de una actividad o función, se esconden formas y principios de distinta naturaleza, como sucede con la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales, en donde se pretendió que el órgano fuera de naturaleza eminentemente jurisdiccional, pero que en realidad es de naturaleza jurídica-política, por que interpreta la Constitución.

DÉCIMONOVENA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a pesar de su resistencia para no involucrarse en cuestiones políticas si lo ha hecho aunque

de manera errática; ha dado entrada, substanciando y resuelto amparos y controversias constitucionales que la han arrojado al mundo de la política.

Históricamente, la Suprema Corte ha intervenido en cuestiones políticas, cuando las circunstancias, la opinión de algunos de sus miembros o su espíritu de justicia la llevan a ocuparse de estos asuntos, los aborda siempre como cosa excepcional, como caso insólito. De ahí que la Corte interviene y debe intervenir en la política, pero lo ideal es que no sea de forma excesiva.

VIGÉSIMA. Las materias de orden constitucional son a la vez jurídicas y políticas. Políticas, claro, en el sentido lato de la palabra, en cuanto las normas constitucionales estructuran las instituciones básicas del Estado.

Una controversia, por más que se limite al ámbito jurídico, implicará, en los más de los casos, un enfrentamiento entre poderes, que puede afectar políticamente a sus titulares y a sus relaciones con su contraparte.

VIGÉSIMOPRIMERA. La reforma de 1994, en materia de controversias constitucionales como medio de control de la constitucionalidad, ha rebasado el límite de lo contencioso para invadir el dominio de la política.

VIGÉSIMOSEGUNDA. Es preferible utilizar el sistema de defensa de naturaleza jurisdiccional, por medio del amparo que hemos denominado político, por tratarse de una garantía constitucional que resolverá las actuales controversias constitucionales, por ser conflictos de esta naturaleza.

VIGÉSIMOTERCERA. Por último, debemos, por tanto, concluir que si la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales es de carácter jurídico-político, es preciso que en estos casos esté integrada por juristas, pero también por otro tipo de personas tales como

políticos, sociólogos, economistas, historiadores, filósofos, etcétera. Mismos que deberán ser personas de reconocida capacidad y probidad, ya que para la interpretación constitucional bastan los juristas, pero para suplir las lagunas y otras cuestiones de índole constitucional, hacen falta expertos en otras materias ya que se estaría determinando la estructura política del Estado mexicano y el orden social que lo regirá.

## BIBLIOGRAFÍA

ARISTÓTELES, *La política*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1998, 154 pp.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la corte (El caso Tabasco y otros)*, 3ª ed., Monte Alto, México, 1997, 562 pp.

\_\_\_\_\_, "Algunas notas en torno a la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad", *Responsa*, Centro Universitario México, año 1, núm. 04, bimestral, marzo 1996, pp. 21-28.

ARRIAGA BECERRA, Hugo Alberto, "La controversia constitucional", *Lex*, México, 3ª época, año 1, núm. 3, septiembre 1995, pp. 51-54.

BÁEZ SILVA, Carlos, "Seminario municipio y justicia en México" tema "Controversia constitucional y los municipios", *Iniciativa*, Edo. México, Instituto de Estudios Legislativos, núm. 5, octubre-diciembre 1999, pp. 159-205.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, *Constitución política de los Estados Unidos comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Textos y Estudios Legislativos, México, núm. 59, 1985.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Serie G: Estudios Doctrinales, Núm. 191, 1998, 289 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, trigésimatercera edición actualizada, México, Porrúa, 1997, 1094 pp.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Cuando la federación es parte en la controversia" *Lex*, México, 3ª época, año 1, núm. 4, octubre 1995, pp.10-13.

CAPELLETTI, Mauro, *El control judicial de la constitucionalidad de las leyes en derecho comparado*, UNAM, México, 1966.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "El municipio en las controversias constitucionales" *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, año XXIX, núm. 86, mayo- agosto 1996, pp.447-466.

\_\_\_\_\_, "El municipio en las controversias constitucionales", *Pemex Lex*, México, núm. 101-102, noviembre-diciembre 1996, pp.34-43.

\_\_\_\_\_, "El municipio en las controversias constitucionales", *Revista Ameinape*, Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano, México, núm. 1, enero-junio 1996, pp. 73-90.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *El artículo 105 constitucional*, 2ª ed., Porrúa, México, 1997, 290 pp.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitución política de los estados unidos mexicanos comentada*, 14ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II, pp.1049-1076.

\_\_\_\_\_, "Las controversias entre estados en el derecho estadounidense", *El Foro*, México, novena época, t. X, núm. 1, primer semestre 1997, pp. 25-53.

CORZO SOSA, Edgar, "Controversia constitucional. Legitimación procesal para promoverla", *Anuario Jurídico*, México, UNAM, nueva serie, 1997, pp. 207-224.

\_\_\_\_\_. *Justicia constitucional comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1993, pp. 179.

ECO UMBERTO, *Como se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, tr. Lucía Baranda, et. al., 22ª ed., España, Gedisa ( col. libertad y cambio ), 1998, 267 pp.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999, 1067 pp.

\_\_\_\_\_. *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La justicia constitucional en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1989, t. IV, 716 pp.

\_\_\_\_\_. "Las recientes reformas en materia de control constitucional en México", *Revista de la Facultad de Derecho Universidad Complutense*, Madrid, curso 1989-1990, pp.345-379.

FLORES, José Luis, "Notas periodísticas relativas a las controversias constitucionales y conflictos que viven actualmente en el país", *El Universal*, México, del 9 de enero de 1996, pp.555-559, de la primera sección.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder judicial y ministerio público*, México, Porrúa, 1996, 331 pp.

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2ª ed., México, UNAM, 1994, 180 pp.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Controversias entre la Constitución y la política.*

Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, núm. 6 UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 1993, 94 pp.

\_\_\_\_\_, *Estados y federación: Controversias constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Legislativas, Vid.<http://www.pri.org.mx/publicaciones/examen/numeros/2001/135/contenido>.

HÄBERLE, Peter di, "La controversia sulla riforma della legge fondamentale tedesca ( 1991-1992 )", *Quaderni Costituzionali*, Italia, año XIII, n. 2, agosto 1993, pp.279-318.

HARLOW SALDAÑA, Adalberto, *Ensayos para una teoría política de la constitución*, Asociación Nacional de Abogados Democráticos, México, 1996.

HAURIOU, Andre, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2ª. Edición, Ed. Ariel, México, 1971.

KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, 5º reimpresión, UNAM, México, 1995, 478 pp.

LÓPEZ RUIZ, Miguel, *Elementos para la investigación. Metodología y redacción*, 3ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, 177 pp.

MORENO, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1993, 595 pp.

OVALLE FAVELA, José, "Las controversias constitucionales", *Revista Jurídica*, Villahermosa Tab., nueva época, núm. 003, publicación trimestral, septiembre de 1995, pp. 77-79.

OJEDA BOHORQUEZ, Ricardo, "Los medios de defensa de la constitución previstos en el artículo 105 de la constitución federal", *Revista Jurídica de Postgrado*, Universidad Autónoma de Oaxaca, año 2, nos. 5 y 6, enero-junio de 1996, pp. 42-50.

PÉREZ GORDO, Alfonso, *El tribunal constitucional y sus funciones*, Barcelona, Bosch, 1982, 135 pp.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 28, 1991, 544 pp.

ROBLES OSOLLO, Ana Gloria, "La controversia constitucional como control de la constitucionalidad", *Pemex Lex*, México, núm. 101-102, noviembre-diciembre 1996, pp. 5-13.

ROJAS ZAMUDIO, Laura Patricia, "El amparo soberanía y las controversias constitucionales", *Concordancias*, Guerrero, año 5, núm. 7, enero-abril 2000, pp. 109-118.

RUDOLF HORN, Hans, *Justicia constitucional comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1993, 179 pp.

SÁNCHEZ CORDERO, Olga, "Breve análisis comparativo de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional", *Lex*, México, 3ª época, año 1, núm. 4, octubre 1995, pp. 18-23.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Francisco, *El control interno de las constituciones de los estados de la república mexicana*, Porrúa, México, 1998.

SERNA DE LA GARZA, José María, "Controversias constitucionales, jurisprudencias", *Anuario Jurídico*, México, UNAM, nueva serie, 1996, pp. 291-313.

SEPÚLVEDA I. Ricardo J., "Reflexiones sobre la controversia constitucional (Hacia un tribunal constitucional)", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de derecho, año 23, núm. 23, 1999, pp. 381-404.

STEINER, Udo, "La controversia constitucional en Alemania sobre la regulación penal del aborto", tr. J. Cremades, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 13, núm. 37, enero-abril de 1993, pp. 159-171.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, vigesimoprimer edición, México, Porrúa, 1998, 1180 pp.

\_\_\_\_\_, *Derecho constitucional mexicano*, trigésimasegunda edición, México, Porrúa, 1998, 653 pp.

VEGA ARÉVALO, Angélica de la, "Controversias constitucionales fuero, concepto de," *Temas Jurídicos*, México, año 2, núm. 2-3, octubre 1996-septiembre 1997, pp. 147-150.

VILLEGAS ZAPATA, Humberto, "Controversia constitucional" *Locus Regis Actum*, Villahermosa, Tab., núm. 12, publicación trimestral, diciembre de 1997, pp. 71-92.

WITKER, Jorge, *Como elaborar una tesis de grado en derecho*, 2ª ed., México, Pac, 1986, 147 pp.

## HEMEROGRAFÍA

DICCIONARIO JURÍDICO 2000, Desarrollo Jurídico Profesional Derechos Reservados 2000, México, disco compacto.

MÉXICO. BARRA TABASQUEÑA DE ABOGADOS, *La controversia constitucional. Los expertos opinan en los medios de comunicación*, 1996, 73 pp.

MÉXICO. CÁMARA DE DIPUTADOS. *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, "El artículo 105 Constitucional", t. VII, XLVI Legislatura, 1967.

MÉXICO. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario judicial de la federación y su gaceta*, novena época, t. III, mayo de 1996, pp. 362-447.

MÉXICO. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-2000, IUS 2000*, 10ª versión, Coordinación General de Compilación y Sistematización de tesis de la SCJN, 2 discos compactos.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, facultades exclusivas 4ª*. Versión, CD actualizado a junio de 2001.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Acuerdo general número 5/2001*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diario Oficial del viernes 29 de junio de 2001.

## LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA,  
14a ed. México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, 1999,  
753 pp.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA,  
14a ed. México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II,  
1999, 1573 pp.

LEY DE AMPARO, Ley orgánica del poder judicial de la federación y código federal  
de procedimientos civiles, 1ª reimpresión, México, Pac, 1998, 208 pp.

LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.