



308909
UNIVERSIDAD PANAMERICANA

2

FACULTAD DE DERECHO

24.

Con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

**EL JUICIO DE CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL Y EL ORDEN
JURIDICO CONSTITUCIONAL MEXICANO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA :

GERARDO ASBUN LUNA

Director de Tesis :

LIC. ANTONIO CUELLAR SALAS

México, D. F.

1997

**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.

**EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y
EL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL MEXICANO.**

A Dios y a mi familia.

Índice

<i>capítulo</i>	<i>página</i>
INTRODUCCIÓN.	1
Capítulo I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.	4
1.- DEL JUICIO DE AMPARO:	4
A) Antecedentes remotos.	4
a) Tiempos Primitivos.	4
b) Época Prehispánica.	5
c) Régimen Colonial.	6
d) Constitución de Apatzingán de 1814.	10
B) Época Independiente.	10
a) Constitución de 1824.	10
b) Constitución de 1836.	11
c) Constitución Yucateca de 1840.	13
d) Bases Orgánicas de 1843.	17
e) Acta de Reformas de 1847.	18
f) Constitución de 1857.	21
g) Constitución de 1917.	23
h) Leyes reglamentarias del Juicio de Amparo.	33
C) Cuadro de Reformas.	34
D) Evolución Procesal.	37
2.- DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.	38
A) Antecedentes en el Derecho Comparado.	39
B) Antecedentes Nacionales.	42
a) Constitución de 1824.	42
b) Constitución de 1836.	44
c) Bases Orgánicas de 1843.	45
d) Estatuto Orgánico Provisional de 1855.	46
e) Constitución de 1857.	46
f) Constitución de 1917.	48
C) Cuadro de Reformas.	49
Capítulo II.- SISTEMAS PARA PRESERVAR EL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL.	52
1.- CONCEPTO.	53
2.- CLASIFICACIÓN.	54
3.- SISTEMAS DE DEFENSA CONSTITUCIONAL, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA NATURALEZA DEL ÓRGANO QUE LA LLEVA A CABO.	55
A) Sistema de defensa constitucional por órgano político.	55
B) Sistema de defensa constitucional por órgano judicial.	56

Índice

C) Sistema de defensa constitucional por Órgano mixto.	58
D) Sistema de defensa constitucional por Órgano popular.	58
4.- SISTEMA DE DEFENSA CONSTITUCIONAL, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ALCANCE DE LAS FUNCIONES DEL ÓRGANO QUE LA LLEVA A CABO.	58
A) Por Órgano cuyas resoluciones son de alcance general.	59
B) Por Órgano cuyas resoluciones son de alcance particular.	59
5.- TIPO DE SISTEMA QUE ADOPTAN LAS INSTITUCIONES OBJETO DE ESTE ESTUDIO.	59
Capítulo III.- ANÁLISIS DEL JUICIO DE AMPARO.	62
1.- CONCEPTO.	62
2.- NATURALEZA JURÍDICA.	65
3.- EL AMPARO SOBERANÍA.	66
4.- EL JUICIO DE AMPARO COMO CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.	72
Capítulo IV.- ANÁLISIS DEL JUICIO DE CONTROVERSI CONSTITUCIONAL (hasta antes de las reformas Constitucionales de diciembre de 1994).	76
1.- CONCEPTO.	76
2.- NATURALEZA JURÍDICA.	77
3.- CARACTERÍSTICAS.	78
4.- DIFERENCIAS DEL JUICIO DE CONTROVERSI CONSTITUCIONAL, CON EL JUICIO DE AMPARO Y LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL.	80
Capítulo V.- AUSENCIA DE UN VERDADERO CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO (hasta antes de las reformas Constitucionales de diciembre de 1994).	84
1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	84

Índice

C) Sistema de defensa constitucional por órgano mixto.	58
D) Sistema de defensa constitucional por órgano popular.	58
4.- SISTEMA DE DEFENSA CONSTITUCIONAL, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ALCANCE DE LAS FUNCIONES DEL ÓRGANO QUE LA LLEVA A CABO.	58
A) Por órgano cuyas resoluciones son de alcance general.	59
B) Por órgano cuyas resoluciones son de alcance particular.	59
5.- TIPO DE SISTEMA QUE ADOPTAN LAS INSTITUCIONES OBJETO DE ESTE ESTUDIO.	59
Capítulo III.- ANÁLISIS DEL JUICIO DE AMPARO.	62
1.- CONCEPTO.	62
2.- NATURALEZA JURÍDICA.	65
3.- EL AMPARO SOBERANÍA.	66
4.- EL JUICIO DE AMPARO COMO CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.	72
Capítulo IV.- ANÁLISIS DEL JUICIO DE CONTROVERSI CONSTITUCIONAL (hasta antes de las reformas Constitucionales de diciembre de 1994).	76
1.- CONCEPTO.	76
2.- NATURALEZA JURÍDICA.	77
3.- CARACTERÍSTICAS.	78
4.- DIFERENCIAS DEL JUICIO DE CONTROVERSI CONSTITUCIONAL, CON EL JUICIO DE AMPARO Y LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 76 CONSTITUCIONAL.	80
Capítulo V.- AUSENCIA DE UN VERDADERO CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO (hasta antes de las reformas Constitucionales de diciembre de 1994).	84
1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	84

Índice

2.- NECESIDAD DE LAS REFORMAS.	86
3.- DIVERSAS CIRCUNSTANCIAS QUE PERMITIERON LAS REFORMAS.	91
4.- EL ACTUAL JUICIO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.	93
Capítulo VI.- ESTUDIO DEL ALCANCE DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE DICIEMBRE DE 1994.	95
1.- EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, ANTES DE LAS REFORMAS.	95
A) Ámbito Constitucional.	95
B) Legislación Complementaria.	96
a) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.	96
b) Ley de Coordinación Fiscal.	97
2.- EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, DESPUÉS DE LAS REFORMAS.	98
A) Ámbito Constitucional.	98
B) Legislación Complementaria.	117
C) Ley Reglamentaria.	117
3.- CRÍTICA A LAS REFORMAS.	120
4.- PROPUESTA DE REFORMA.	136
5.- EL FUTURO DEL JUICIO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.	138
Capítulo VII.- ESTRUCTURACIÓN Y PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.	142
1.- NORMAS GENERALES.	142
A) Competencia.	143
B) Plazos.	143
C) Notificaciones.	144
D) Presentación de documentos.	146
E) Acumulación y conexidad.	146
F) Multas.	146
G) Aplazamiento de juicios de Amparo.	147
H) Supletoriedad.	147
2.- ANTES DEL PROCEDIMIENTO.	148
A) Partes.	148
B) Representación.	149
C) Improcedencias y sobreseimientos.	150
D) Demanda y Contestación.	152

índice

3.- DURANTE EL PROCEDIMIENTO.	154
A) De la Instrucción.	154
a) Recibimiento de la demanda.	155
b) Emplazamiento.	155
c) Reconvención.	156
d) Ampliación de la demanda.	156
e) De los incidentes.	156
f) Señalamiento de la audiencia de pruebas.	158
g) Desahogo de la audiencia de pruebas.	160
h) Alegatos.	160
i) Cierre de la audiencia de pruebas.	160
B) De la Sentencia.	160
a) Contenido.	161
b) Efectos de la Sentencia.	161
c) Notificación de la Sentencia.	162
4.- DESPUÉS DEL PROCEDIMIENTO.	163
A) Impugnación de los actos del procedimiento.	163
B) Ejecución de la sentencia.	167
5.- ARTÍCULOS TRANSITORIOS.	169
Capítulo VIII.- JUICIOS DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.	172
1.- ANTES DE LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1994.	172
2.- DESPUÉS DE LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1994.	187
CONCLUSIONES.	198
BIBLIOGRAFÍA.	202

INTRODUCCIÓN.

A través de los cinco años de estudio que implica el cursar la Licenciatura en Derecho dentro de la Universidad Panamericana, se nos enseñó que uno de los objetivos principales de nuestra Profesión es el proteger a nuestra Constitución Política, de los ataques y violaciones contra la misma; pues en ella se encuentran las columnas principales del Derecho y del Estado Mexicano.

En efecto, y sin entrar en el ámbito de la Filosofía del Derecho, o de la Teoría del Estado, podemos fácilmente entender que dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos los fundamentos primarios que estructuran a nuestro Sistema Jurídico, y organizan al Estado Mexicano, determinando las instituciones que de él emanan y lo conforman. De ahí la importancia en mantener y salvaguardar a nuestra Carta Magna, pues todo ataque en contra de la misma, desemboca directamente en un agravio en contra del Estado Mexicano, y de su Sistema Jurídico.

Por ello, la Constitución necesariamente establece dentro de su articulado, un Orden que otorga una normatividad jerárquica a todo acto que se realiza dentro de la esfera del Derecho; denominándose comúnmente a este orden, como el Orden Jurídico Constitucional Mexicano. Así, todo acto que realicen, tanto los gobernantes como los gobernados, debe hacer referencia directa a este Orden Jurídico Constitucional, a efecto de cumplirlo, protegerlo y respetarlo.

Ahora bien, para lograr una protección íntegra de la Constitución Federal y por ende, del Orden Jurídico Constitucional Mexicano, es indispensable establecer los mecanismos necesarios que permitan un control efectivo de todo su clausulado. En este orden de ideas, y atendiendo a la doctrina clásica de Derecho Constitucional, debemos dividir a la Constitución Política Federal

Introducción

en las partes que la conforman para lograr dicha protección, siendo al efecto: la parte Dogmática, resguardada por el Juicio de Amparo; y la parte Orgánica, protegida por el Juicio de Controversia Constitucional.

Respecto de la parte Dogmática, debemos considerar al Juicio de Amparo como un instrumento jurídico eficaz en la protección de las Garantías Individuales; además de prever, teóricamente, un recurso cuyos efectos de salvaguarda abarquen a las violaciones de la parte Orgánica, pues el instrumento jurídico que por excelencia debiera proteger a esta parte, es el Juicio de Controversia Constitucional.

El presente trabajo tiene por objeto demostrar que el Juicio de Amparo es una Institución Jurídica pensada y creada para defender única y exclusivamente a la parte Dogmática de nuestra Constitución Federal; en tanto que el Juicio de Controversia Constitucional, si bien su finalidad se encamina a la protección de la parte Orgánica de la misma, su operatividad y eficacia práctica se veía limitada (antes de las reformas) a tal grado, que dejaba en estado de indefensión a esta parte organizativa de nuestra Constitución, y por ende, desprotegida una parte importante del Orden Jurídico Constitucional Mexicano.

De la misma manera, expondremos al lector los beneficios teóricos y prácticos que reporta el actual Juicio de Controversia Constitucional, a partir de las Reformas Constitucionales de diciembre de 1994; pues le otorgan una verdadera operatividad, dando la pauta para la creación de su respectiva ley reglamentaria que regula la tramitación de dicho Juicio y lo sitúa como un auténtico medio de Control Constitucional.

Además, se mencionarán los aciertos y errores que presenta el actual Juicio de Controversia Constitucional, señalando, en su justa medida, una crítica y propuesta de mejora a las citadas reformas y a su respectiva ley que lo regula.

Introducción

Por último, destacamos a lo largo del capitulado de la tesis, que con las citadas reformas se abrió la puerta a una verdadera disposición por parte del actual Régimen en el Gobierno, para implantar un auténtico Estado de Derecho en México, colocando al Orden Jurídico Constitucional como basamento del mismo.

Capítulo I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Para poder hablar del nacimiento y evolución del Juicio de Amparo y del Juicio de Controversia Constitucional, Instituciones Jurídicas sobre las cuales descansa el objeto de estudio del presente trabajo, es necesario estudiarlas por separado para evitar posibles confusiones sobre las mismas; pues aunque las dos se encaminan a proteger a la Constitución Federal, cada una busca distintos fines. Por ello, dentro de los Antecedentes Históricos, sólo nos referiremos brevemente a diversas épocas en las que se pretende realizar una protección (aunque no sistematizada ni con la misma concepción) de esas dos finalidades: Las Garantías Individuales y el Pacto Federal.

1.- Del Juicio de Amparo:

La concepción del Juicio de Amparo, como un medio sistematizado de protección de las Garantías Individuales, sólo se conoce hasta finales del siglo pasado; pero a través de la Historia de México, podemos vislumbrar diversas instituciones cuyo objetivo fue el proteger (aunque no en la concepción moderna del Juicio de Amparo), a los Derechos de los Gobernados. El presente apartado tiene por objeto estudiar dichas instituciones, antiguas y modernas, en orden de delimitar al Amparo como una Institución Jurídica protectora únicamente de los Derechos Humanos que tienen reflejo en las Garantías Individuales consagradas a nivel constitucional.

A) Antecedentes remotos.

a) Tiempos Primitivos.

Definitivamente, no es posible hablar en los tiempos primitivos de la Institución del Juicio de Amparo, pues no existía la concepción de los Derechos del Hombre, ni de las prerrogativas

Antecedentes Históricos

del gobernado frente a sus autoridades sociales -en principio- y políticas -secundariamente-. En efecto, no existían protección institucionalizada alguna para los gobernados, máxime que dentro de los sistemas bajos los cuales se regían, los mandamientos de sus autoridades que recibían eran como provenientes del mismo dios, o en su defecto, del representante de éste en la tierra. Así, derecho, religión y prácticas sociales se confundían en una misma idea.

b) Época Prehispánica.

Los regímenes sociales en que se encontraban estructurados los principales pueblos prehispánicos se concibieron en formas primitivas y rudimentarias, donde la autoridad suprema y representante de los dioses era el rey. Bajo este aspecto, la concepción que se tenía de Derecho Público era la de normas consuetudinarias que determinaban la manera de designar al rey, pues la misma conciencia jurídica se confundía con lo religioso. Así, la voluntad del soberano fue considerada como ley suprema, independientemente de que fuera correcta o no, de que respetara principios naturales o no, de que perjudicara al pueblo o lo beneficiara.

Por otra parte, existían ciertas autoridades de manera representativa en los negocios judiciales llamados "chinancalli", cuya función era vigilar el respeto de la ley, pero que de ninguna manera pueden considerarse como un auténtico medio de defensa legal o institucional, pues estaban sujetos a los lineamientos de su rey. Del mismo modo, existía un incipiente derecho civil y sobre todo penal; pero en general, quedaban en manos del monarca mismo o de sus allegados, quienes bajo sus directrices, administraban la justicia. Por eso, la justicia no se administraba conforme a normas legales o consuetudinarias preestablecidas, sino según el criterio del funcionario respectivo.

Antecedentes Históricos

Con todo esto, no puede hablarse de un precedente concreto de la Institución del Juicio de Amparo en tiempos prehispánicos, pues la Historia del Derecho Patrio, y por ende de esta Institución, empieza a evolucionar con el mismo Derecho Colonial.

c) Régimen Colonial.

Para entender los alcances de esta etapa histórica, es necesario hacer las debidas referencias y similitudes que se presentaban entre nuestro Derecho y el Derecho Español de la época, pues el sistema jurídico colonial estuvo formado principalmente por:

- i) Derecho Español, tanto legal como consuetudinario.
- ii) Costumbres indígenas que se recopilaron en disposiciones reales y posteriormente enmarcadas en la Recopilación de Leyes de Indias de 1681.

Ambos rubros consideraban al indígena en una *capitis deminutio*, por lo que debía recibir una protección especial y aparte de la contemplada para los españoles y criollos.

Ante esta conjunción de sistemas tanto jurídicos como políticos y a efecto de determinar algún antecedente de la Institución que nos ocupa, es necesario examinar si existía en España algún recurso análogo al Juicio de Amparo, para posteriormente, determinar si era posible y estaba contemplada su aplicación en la Nueva España.

En este sentido, la autoridad española estaba representada por el Rey, quien a su vez era representado por los virreyes y capitanes generales. Estos tres personajes, dentro de sus respectivas jurisdicciones, realizaban las tareas administrativas, legislativas y de juzgador, siendo los preceptos cristianos el único freno al absolutismo. Con base en este esquema de autoridad, existía una jerarquía normativa, pues según apunta el Maestro Esquivel Obregón:

Antecedentes Históricos

"...la ley 238 de estilo, establece el orden y prelación del derecho como debían aplicarlo los jueces: En primer lugar debían acatar los principios de Derecho Natural (principios establecidos de acuerdo con la naturaleza del hombre a título de criatura de Dios, matizados con un espíritu cristiano de piedad y caridad); luego las costumbres, y por último las leyes positivas..."¹

Por eso afirma el Doctor Ignacio Burgoa que: "Esta supremacía jurídica del derecho Natural fue acentuada por la ley 31 del título 18 de la partida tres, que decía textualmente: 'Contra derecho natural non debe valer privilejo, nin carta de Emperador, rey nin otro señor. E si la diere, non debe valer'; y complementada por la Novísima Recopilación de Leyes de España que en el precepto conducente disponía: 'Establecimos que si en nuestras cartas mandáremos algunas cosas en perjuicio de partes, que sean contra ley o fuero o derecho, que tal cosa sea obedecida y no cumplida...'",² reconociendo con esto la potestad de la autoridad que emitía el mandato, pero suspendiendo su aplicación para mejor situación.

Así, ante estos preceptos cuyo principal objetivo era el de estatuir un orden de prelación de las leyes y actos jurídicos, no puede considerarse un verdadero antecedente del Juicio de Amparo, pues dicho orden quedaba sujeto a la interpretación de la autoridad que emitía el acto (y que perjudicaba al gobernado), pero que no se podía hacer valer por solicitud del particular.

Por otra parte, existían una serie de recursos que podían tramitarse ante el Consejo de Indias, pero que no por ello constituyeron un antecedente real del Juicio de Amparo. En

¹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El Juicio de Amparo"; 32va edición; México; Ed. Porrúa, S. A.; 1995. p. 97.

² Idem. p. 98

Antecedentes Históricos

efecto, en España se establecieron diversos niveles de gobierno en relación a las tierras descubiertas, creándose:

i) Dispositivo Central Peninsular, integrado por el Rey, los Consejos, la Casa de Contratación de Sevilla y posteriormente, los Secretarios de Despacho. Le correspondía a los Consejos todas las cuestiones de índole jurisdiccionales, y concretamente para el caso de Nueva España, al Real y Supremo Consejo de Indias.

ii) Dispositivo Central Novo-hispano, integrado por el Virrey y la Real Audiencia. En este nivel, las tareas jurisdiccionales le correspondían a la Real Audiencia

iii) Dispositivo Provincial Novo-hispano, integrado por Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores; siendo los dos últimos a quienes se les encomendaban las cuestiones jurisdiccionales.

iv) Dispositivo Local Novo-hispano, integrado por Cabildos, Regidores y Caciques, teniendo todos funciones jurisdiccionales.

Bajo este orden de ideas, las resoluciones que emitía cada órgano en sus respectivos niveles y ámbitos de competencia, podían ser revisadas (apelación en sentido amplio), ante la instancia superior. Por eso, el Consejo de Indias conoció en última instancia todos los asuntos que por su importancia o competencia llegaran a su jurisdicción, y en especial conoció de los siguientes trámites y recursos:

- i) Recurso extraordinario de súplica en segundo grado.
- ii) Recurso de Fuerza.
- iii) Apelación de las decisiones emitidas por la Casa de Contratación de Sevilla.
- iv) Recurso en contra de los Juicios de Residencia.

Pero a pesar de las diversas similitudes que pudieren presentar las anteriores instituciones, no puede considerárseles

Antecedentes Históricos

como un auténtico antecedente del Juicio de Amparo, pues eran recursos e instancias procesales que aunque buscaban dirimir las controversias para aplicar la Justicia, no tenían como finalidad primordial el defender los Derechos Fundamentales del Hombre en el sentido estricto que requiere y plantea el Juicio de Amparo.

Por último, existen diversos autores quienes sustentan que existió un auténtico "Amparo Colonial", tal y como lo señala el Maestro Lira, al definirlo como:

"...una institución procesal que tuvo por objeto la protección de las personas en sus Derechos, cuando éstos son alterados o violados por agraviantes, que realizan actos injustos de acuerdo con el orden jurídico existente, y conforme al cual una autoridad protectora, el Virrey, conociendo directamente, o indirectamente como Presidente de la Real Audiencia de México, de la demanda del quejoso agraviado, sabe de la responsabilidad del agraviante y los daños actuales y/o futuros que se sigue por el agraviado, y dicta el mandamiento de amparo para protegerlo frente a la violación de sus Derechos, sin determinar en éste la titularidad de los Derechos violados; y sólo con el fin de protegerlos de la violación".³

Para los efectos del presente trabajo, nos acogemos a la idea de que lo anterior no puede considerarse un antecedente inmediato del actual Juicio de Amparo, pues en el amparo colonial encontramos la restitución de derecho violado, pero no la de un orden jurídico superior establecido, pues no hay Constitución; y además, en la sentencia del amparo (actual) se halla implícita (además de la protección de los Derechos Humanos, a través de la Garantías Individuales), la vigencia de la Ley Suprema; máxime

³ LIRA GONZÁLEZ, Andrés. "El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano"; México; Ed. Porrúa, S.A.; 1980. pag. 35.

Antecedentes Históricos

que los actos del virrey como Presidente de la Real Audiencia, podían a su vez (si la importancia del asunto lo ameritaba) ser revisados por el Consejo de Indias. Por ello, consideramos en tener esta institución del amparo colonial, como una figura jurídica, que si bien derivaba en los mismos fines (evitar actos que vulneraran derechos), no fue concebida ni aplicada con la misma teleología del Amparo actual.

d) Constitución de Apatzingan de 1814.

Este ordenamiento es considerado como el primer documento político constitucional de México; y aunque no estuvo en vigor, cabe destacar que a imitación de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre, se contemplaba dentro de ésta un capitulado dedicado a las Garantías Individuales.

En atención a que este ordenamiento se dio en medio de una lucha que nos condujo a nuestra Independencia Nacional, es de entenderse que el grado jurídico de desarrollo de sus creadores era muy incipiente; por ello, solamente se limitaron a adaptar ciertos principios de la Declaración Francesa, sin preocuparse por la protección de los mismos, pues en este instrumento constitucional, no encontramos un medio jurídico idóneo para hacer respetar y valer esas Garantías Individuales, ni sus posibles violaciones.

No obstante, este documento sentó las bases de una ideología individualista de la época, cosechando sus frutos en la diversa Legislación Galitana que, impregnada de ese espíritu, se formó en la Península y que tuvo su respectiva influencia en la Nueva España de entonces.

B) Época Independiente.

a) Constitución de 1824.

Antecedentes Históricos

Es el primer instrumento político-jurídico que teniendo vigencia en el naciente México Independiente, normó y estructuró la vida de la Nación, destacando la supremacía de lo que hoy conocemos como la parte orgánica, sobre la dogmática, ya que su fin preponderante fue organizativo más que normativo, pues estableció dos máximas fundamentales:

- i) La División de Poderes, y
- ii) El Estado Federal.

Por otra parte, y como es de explorado conocimiento, esta Constitución se basó en gran parte de su correlativa de los Estados Unidos de Norteamérica, pues incluso se transcribieron ideas centrales de esta última a la nuestra, sin haber sido estudiadas a fondo para determinar sus alcances y consecuencias, toda vez que los constitucionalistas de la época carecían de comentaristas o teóricos que pudieran ilustrarlos en su obra legislativa.

Pese a lo anterior, debemos destacar dos avances en materia de defensa de los Derechos del Gobernado. Por una parte, dentro de su articulado, existían de manera dispersa, algunos preceptos de índole penal (hoy conocidos como Garantías Individuales de libertad) que consagraban ciertos derechos que debían ser respetados en los procedimientos de aprensión y condena. Además, el artículo 137, fracción V, inciso sexto, estableció que la Suprema Corte de Justicia tenía facultades para conocer: "...de las infracciones de la Constitución y Leyes Generales, según se prevenga por la ley...", pero esta disposición no fue reglamentada, pasando inadvertida su trascendencia.

Por ello, el Poder Judicial (a través de la Suprema Corte de Justicia) tiene en esta época las atribuciones que se creyeron necesarias en la Justicia Nacional, tales como: general para los negocios en que se interesara o pudiera comprometerse a la Nación, y sólo incidentalmente (y de un modo vago) la de corregir las infracciones constitucionales; pero nunca como una auténtico

Antecedentes Históricos

medio de protección de los Derechos Fundamentales de la Persona Humana, a través de las Garantías Individuales.

b) Constitución de 1836.

La Constitución de 1836, también denominada como las Siete Leyes Constitucionales, era de corte centralista, con lo que desconociendo los principios rectores del Federalismo de su análoga anterior, buscaba desde el centro del país dirigir y proteger a la Nación, no sólo en lo externo, sino también en lo interno. Bajo estas ideas, encontramos como principal característica a destacar en el presente estudio, la de haber creado un órgano diverso a los ya establecidos cuya función principal era la de vigilar las actuaciones de éstos y salvaguardar con sus directrices a la Nación.

Dicho nuevo órgano fue denominado como: "Supremo Poder Conservador", que sin duda se inspiró en el sistema establecido en la Constitución Francesa del año 1799. Este órgano se integraba con cinco miembros y dentro de sus funciones tenía la de declarar la nulidad de los actos contrarios a la Constitución, por parte de cualesquiera de los tres poderes y a solicitud de alguno de los restantes.

Al efecto cabe distinguir los siguientes aspectos:

i) Se trataba de un órgano cuya función de control constitucional se matizaba por tintes políticos, causando por ende, diversas parcialidades.

ii) Los efectos de los actos de control de este órgano, eran *erga omnes*.

iii) Los actos que realizaba este órgano, eran oficiosos, por lo que no intervenía el gobernado, ni podía solicitar su actuación en caso de verse agraviado en sus derechos.

iv) No existía un procedimiento preestablecido que regulara esta facultad a la que nos hemos venido refiriendo, cayendo de

Antecedentes Históricos

esta manera en una ambigüedad que propiciaba la parcialidad y la inseguridad jurídica.

En esta forma, las facultades desorbitadas y un tanto ingenuas (no sólo en lo que a control constitucional se refiere, sino en cuanto al control político que pretendía), determinaron su fracaso; y de hecho, nunca llegó a funcionar pues durante los cinco años en que estuvo vigente dicha Constitución de 1836, este Supremo Poder conservador, sólo intervino en unos pocos asuntos y en ninguno de ellos ejerció las facultades para la protección del Orden Constitucional Mexicano en sus dos partes: orgánica o dogmática.

Por último, en cuanto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo se limitaba a resolver las cuestiones que se le plantearan en lo tocante a la justicia derivada de las leyes nacionales, pero no tenía intervención en el control constitucional, ni en la protección de los Derechos Fundamentales del Hombre, y no pudiéndose ubicar por ende, un antecedente real del Juicio de Amparo.

c) Constitución Yucateca de 1840.

A efecto de abordar el estudio de la presente Constitución, es menester dividir el panorama en dos aspectos, pues no podemos entender este documento, sin la vida y obra del jurista Manuel Crescencio Rejón, y de igual modo, queda vacía su aportación, sin mencionar a la Constitución Yucateca.

En la década de los años treinta y principios de los cuarentas, del siglo pasado, el Estado de Yucatán adoptó determinadas medidas de carácter independentista, mismas que hicieron pensar que deseaba este Estado separarse de la Federación. Aunado a esto, el aislamiento geográfico derivaba en un aislamiento de las decisiones importantes de la Nación, así como de los recursos (económicos y militares) que el Gobierno

Antecedentes Históricos

Central le otorgaba, ocasionando luchas internas por el poder de la península.

A pesar de las circunstancias descritas, mismas que se extendían en mayor o menor medida a toda la Nación, fue precisamente en este punto del país de donde surgió la semilla de la Institución que nos ocupa. En efecto, en el año de 1840, el Congreso del Estado de Yucatán conoció de un proyecto para reformar su Constitución Local, y cuyos principales puntos se resumen en lo siguiente:

- i) Establecer un sistema bicameral.
- ii) Crear una Suprema Corte de Justicia del Estado
- iii) Organizar un control o defensa de la Constitución Local.
- iv) Sólo buscaba proteger a ésta por actos provenientes de la Legislatura, o del Ejecutivo.
- v) Dicho control quedaría a cargo de la mencionada Suprema Corte de Justicia Estatal, pues como lo establecía el artículo 53 de dicho proyecto:

"...Corresponde a este Tribunal reunido (Suprema Corte de Justicia del Estado), amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección contra las leyes y decretos de la Legislatura que sean contrarios a la Constitución; o en contra las providencias del Gobierno o Ejecutivo reunido, cuando en ellas se hubiesen infringido el código fundamental o las leyes, limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que éstas o la Constitución hubiesen sido violadas...".⁴

Así como el artículo 63 y 64, que en su parte conducente establecían:

⁴ Op Cit. Burgoa O., p. 116

Antecedentes Históricos

"...Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados, a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados..."⁵

"...así como a los superiores de dichos jueces por los atentados cometidos por éstos contra los citados derechos..."⁶

Bajo este orden de ideas, se vuelve necesario aterrizar diversos puntos que son trascendentales para la presente tesis. En principio, es la primera vez en que la tendencia por crear un medio protector del régimen constitucional adopta una forma clara y sistemática. Del mismo modo, es la primicia en la utilización del vocablo "amparo", pues como atinadamente lo describe el Maestro Felipe Tena Ramírez, "...se tuvo el acierto de haber exhumado, deliberadamente o no, un vocablo tan hermoso y expresivo, evocador y legendario".⁷

Por otra parte, establece un sistema estatal de control de la Constitución Yucateca que deriva automáticamente en un sistema de control sobre la Constitución Federal, pues otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia del Estado para conocer de todo acto (del Gobernador del Estado, o de la Legislatura Local), que entrañara una violación a dicha Constitución. Además, divide a los órganos competentes para conocer de dichos actos, pues también a los jueces de primera instancia los enviste como órganos de control, pero sólo por actos de autoridades distintas del

⁵ Op Cit. Burgoa O., p. 116

⁶ Ibidem.

⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano"; 26va edición; México; Ed. Porrúa, S.A. 1992; pag. 426.

Antecedentes Históricos

governador y de la legislatura, que igualmente violaran la Constitución Estatal; cerrando el círculo, al investir a los superiores jerárquicos de estos jueces de primera instancia, de la competencia para conocer de los actos violatorios a la constitución cometidos por estos últimos, pues es dentro de los procedimientos de los juicios comunes donde se descubren las infracciones constitucionales, y en las sentencias se califica la ilegitimidad de las leyes.

Por otra parte, en atención a que Crescencio Rejón sale de Yucatán por haber sido electo diputado por el Distrito Federal al Congreso de 1847, se sirve exponer sus ideas respecto de Garantías Individuales y Amparo, quedando plasmadas en el folleto comúnmente conocido como: "Programa de la Mayoría de los Diputados del Distrito Federal", mismo que se reproduce en los siguientes términos:

"...es necesario prevenir en la Constitución:

- 1.- Que los jueces de primera instancia amparen en el goce de los citados derechos a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.
- 2.- Que de la injusta negativa de los jueces a tratar el referido amparo, así como de los atentados cometidos por ellos contra los mencionados derechos, conozcan sus respectivos superiores con la misma preferencia remediando desde luego el mal que se les reclame y enjuiciando inmediatamente al juez omiso o que conculque las citadas garantías, y
- 3.- Que los fallos de los jueces sobre el amparo de que se trata, sean puntualmente obedecidos y acatados por todos los funcionarios públicos de cualquiera clase o condición que sean, so pena de privación de empleo y sin perjuicio de las otras que demande en el caso de

Antecedentes Históricos

desobediencia o resistencia a cumplirlo según la ley lo disponga..."⁸

Con todo esto, consideramos que tenemos en este ordenamiento constitucional yucateco, el verdadero origen del Juicio de Amparo.

d) Bases Orgánicas de 1843.

Por lo que toca a la evolución del Juicio de Amparo, específicamente en lo referente a la Constitución Federal, para el año de 1842 se reunió un Congreso Constituyente a efecto de otorgar una Nueva Constitución Nacional. La comisión encargada de formar el proyecto se dividió con motivo de la forma de gobierno que habría de adoptar, pues aunque se estaba en un régimen central, se proponía regresar al sistema federal. Por razones de índole político, el Gobierno Central disolvió a los constituyentes para reemplazarlos con la Asamblea Nacional Legislativa, nombrados por el Presidente de la República, y que redactaría la llamada Constitución de 1843.

Cabe destacar, que de entre los miembros que integraban al Congreso de 1842, figuraban los diputados Muñoz Ledo, Espinosa de los Monteros y Don Mariano Otero, quien unilateralmente propuso en su Voto Particular, el control de las Garantías Individuales, vía judicial (esta facultad se le otorgaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación), frente a los poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, y un control político que permitía al Presidente de la República, a un determinado número de Senadores o de Diputados, o bien a tres Legislaturas de los Estados, reclamar como de inconstitucional una ley expedida por el Congreso General.

Por otra parte, es por primera vez en este proyecto, donde se proponía sistematizadamente en su artículo quinto, una enumeración

⁸ SÁNCHEZ RIQUELME, JUAN. "Constituciones Mexicanas"; 3va edición; México; Ed. Lux, S.A.; 1947. p. 172.

Antecedentes Históricos

de los derechos individuales protegidos por la Constitución, imponiendo penas ante su desobediencia. Así mismo, se vislumbra ya la intervención de la Justicia Federal a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano de salvaguarda de dichos Derechos enumerados, según se desprende del artículo 81 del proyecto, que establecía:

"...Todo acto de los poderes ejecutivo y legislativo que se dirija a privar a una persona determinada de los derechos garantizados, puede ser reclamado ante la Suprema Corte, que decidirá sobre la querrela definitivamente..."⁹

Desafortunadamente, los frutos de técnica jurídica en materia de amparo, tuvieron que ser reservados para otro momento, pero sienta el precedente de lo que se reflejará en posteriores Constituciones Nacionales.

e) Acta de Reformas de 1847.

Es precisamente en esta década, y específicamente en este año, el período más desastroso de la guerra con los Estados Unidos, mismo que orilló a tomar ciertas decisiones drásticas (unas buenas, otras malas), para defender a la Nación, no sólo en el ámbito territorial, sino también, en el ámbito de la Soberanía Nacional, reflejada a través de la autodeterminación por medio de la capacidad del Gobierno de legislar su propio Derecho. En este sentido, el Congreso de 1847, propuso el restablecimiento de la forma de Gobierno Federal, declarando nuevamente en vigor el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, pero con las modificaciones que precisamente eran objeto de esa Acta, y que le daban razón de ser, reflejándose en gran parte los principios sentados por Mariano Otero, según se desprende del párrafo alusivo a la exposición, y que a manera de ver de Don Emilio Rabasa,

⁹ Op Cit. Sánchez R., p. 189.

Antecedentes Históricos

"...es más amplio que la obra preceptiva y que reconoce en el poder judicial un carácter y una importancia que escasamente se percibe en los artículos del acta...". ¹⁰ Para efectos, se transcribe a continuación:

"...Los frecuentes ataques de los Poderes de los Estados y Federación a los particulares, hacen urgente que, al restablecerse la Federación, se dé a aquéllos una garantía personal. Esta garantía sólo puede encontrarse en el Poder Judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón, el único conveniente. En Norte América este poder salvador provino de la constitución y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la constitución, y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta; de modo que sin hacerse superior a la ley ni ponerse en oposición contra el Poder Legislativo, no derogar sus disposiciones, en cada caso en que ella debía herir, la hace impotente. Una situación semejante es del todo necesaria entre nosotros;... También se necesita extender un poco más la acción del Poder Judicial de la Unión, muy imperfectamente organizado en la Constitución Federal y, sobre todo, elevar la condición y asegurar la independencia de un tribunal llamado a representar en el campo político un papel tan importante como el del Supremo Poder Judicial..." ¹¹

Con estos antecedentes, se plasma en el artículo 25 del presente documento constitucional, la competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de la institución de Amparo:

¹⁰ RABASA, Emilio. "El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857"; 7ma edición; México; Ed. Porrúa, S.A.; 1991. p. 165 y ss.

¹¹ Ibidem.

Antecedentes Históricos

"Artículo 25: Los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare".¹²

Esta fórmula jurídica logra la supremacía de la Constitución Federal, mediante la protección del individuo en el goce de los derechos que la misma le concede.

Por su parte, el Maestro Gaxiola comenta el citado artículo 25, puntualizando que:

"Así, Otero estableció un procedimiento con vida independiente y ante distinta jurisdicción, que no nace ni por excepción ni por alzada dentro de otra, es decir, previó la creación de un verdadero juicio y no de un recurso. Se apartó también del sistema americano, al prohibir que se hicieran declaraciones generales respecto de la ley o del acto que motivare la queja, con lo que se daba estabilidad a la institución y permitía que los tribunales desempeñaran su función de guardianes de las Garantías Individuales, sin poner en pugna el poder de la Corte con el del Legislativo y Ejecutivo, pues al retirarle el efecto *erga omnes*, la sentencia que dicte el órgano jurisdiccional con motivo de la resolución del amparo, evita tener efectos legislativos,

¹² Op Cit. Surges O., p. 122.

Antecedentes Históricos

mismos que no corresponden a sus funciones como las de un Poder." ¹³

De esta forma, fue Crescencio Rejón el precursor de la Institución Jurídica del Juicio de Amparo; y Mariano Otero su creador y sistematizador.

f) Constitución de 1857.

Gracias a los antecedentes a que nos hemos referido en los anteriores incisos, en nuestra Constitución Federal de 1857, los Constituyentes logran dar la pauta a seguir en cuanto a su regulación, plasmando la Institución del Juicio de Amparo en los siguientes artículos:

"Artículo 101: Los tribunales de la Federación resolverán todas las controversias que se susciten:

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

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

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

Artículo 102: Todos los juicios de que habla el artículo anterior se sugerirán, a petición de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas en el orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare". ¹⁴

¹³ GAXIOLA F., Jorge. "La Transformación del Estado Federal"; México; 1934; pag. 65.

¹⁴ *Ibidem*.

Antecedentes Históricos

Cabe señalar que en el calor del debate, Ignacio Ramírez propuso que el citado Juicio fuera del conocimiento de un jurado compuesto de vecinos del distrito jurisdiccional, pero correspondió el turno al constituyente Ocampo para arrastrar a los assembleístas a efecto de suprimir dicha propuesta, revistiéndolo de la técnica jurídica indispensable para lograr su trascendencia como Institución Jurídica, y redactándose según quedó transcrito en el párrafo que antecede.

Por ello, Don Emilio Rabasa expresa:

"Los autores de la constitución del '57, hicieron viable la institución mexicana, que seguramente no lo era como se planteaba en el Acta de Reformas; pero son exclusivamente de Otero las ideas fundamentales siguientes:

i) hacer de la querrela contra una infracción un juicio especial y no un recurso.

ii) dar competencia en el juicio sólo a los tribunales federales

iii) prohibir toda declaración general sobre ley o acto violatorios.

Esto quedó plasmado en la fórmula jurídica sencilla y breve que dio las líneas maestras del procedimiento: La Fórmula Otero."¹⁵

Por último, es importante señalar que aunque en el articulado descrito se enumeran en las fracciones segunda y tercera, la posibilidad de que se resuelvan los conflictos derivados de la violación a la autonomía de los Estados, o a la invasión a la esfera Federal, se han vuelto inoperantes éstos, pues en la práctica se reducen a la fracción primera del mismo artículo 101.

¹⁵ Op Cit. Rabasa S., p. 169.

Antecedentes Históricos

Pero la explicación de esta circunstancia quedará perfectamente delimitada dentro del capitulado de esta tesis.

g) Constitución de 1917.

Bajo la perspectiva de ser el Juicio de Amparo una continuación de su correlativa del '57, y en atención al éxito que empezaba a generar como medio de defensa, los constituyentes del '17 no trastocaron en la esencia su contenido, sino que se limitaron a refinarlo bajo los principios que le dieron vida; amén de añadirle otras ideas complementarias, derivadas de la práctica procesal de esta Institución. Así, se transcriben los artículos esenciales dentro de los cuales encontraremos la presente Institución del Juicio de Amparo tal y como lo conocemos actualmente en la Constitución Federal.

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

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

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

Antecedentes Históricos

I.- El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II.- La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

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

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

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

Antecedentes Históricos

propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

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

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

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

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

IV.- En materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto

Antecedentes Históricos

reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

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

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

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

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

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

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

Antecedentes Históricos

Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

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

VI.- En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

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

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

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta

Antecedentes Históricos

Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

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

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

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

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

X.- Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la

Antecedentes Históricos

dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

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

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

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

Antecedentes Históricos

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

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

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

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

Antecedentes Históricos

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

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

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

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor

Antecedentes Históricos

proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento substituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

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

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

XVIII.- (Derogada).

Los infractores del artículo citado y de esta disposición serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignado a la autoridad o agente de ella, el que realizada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que reside el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y en el que se efectuó la detención.

Antecedentes Históricos

Del mismo modo que en los comentarios hechos a la Constitución de 1857, respecto de la explicación de estos artículos, dejamos pendiente ésta, para el capítulo correspondiente de la presente tesis.

h) Leyes reglamentarias del Juicio de Amparo.

La doctrina legislativa nos indica que corresponde a las leyes secundarias (por oposición a la primaria que es la Constitución), el desglosar los principios y postulados que determine nuestra Carta Magna, para darle mayor dinamismo a la técnica jurídico-positiva. En tal sentido, corresponde al Congreso de la Unión el expedir una ley que regule y reglamente los principios rectores del Juicio de Amparo, cimentado en los respectivos preceptos constitucionales.

Dicha legislación lleva actualmente el nombre de la: "Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", misma que tuvo sus antecedentes en varios ordenamientos anteriores que aquí se expondrán.

A continuación, nos limitaremos a mencionar de manera cronológica los antecedentes de esta Ley de Amparo, pues dada la naturaleza del trabajo, resultaría excesivo realizar un estudio analítico de la evolución del Juicio de Amparo a través de sus diversas leyes reglamentarias y las reformas a las mismas.

Las Legislaciones que reglamentaban al Juicio de Amparo, y que estuvieron vigentes en México son:

1) El 30 de noviembre de 1861 se promulgó la primera Ley de Amparo, bajo el nombre de: "Ley Orgánica Reglamentaria de los Artículos 101 y 102 de la Constitución"

Antecedentes Históricos

ii) Con fecha 20 de enero de 1869 se promulgó la segunda Ley de Amparo, que derogaba a la anterior, y que introducía reformas en la substanciación del Juicio derivadas de los Amparos resueltos con la anterior ley.

iii) La tercera legislación que reguló al Juicio de Amparo, fue expedida el 14 de diciembre de 1882, bajo el nombre de: "Ley Orgánica de los Artículos 101 y 102 de la Constitución Federal", misma que derogó a la de 1869 y que desarrolló los principios constitucionales del Amparo descritos en la Constitución de 1857.

iv) Pasada la Revolución, y rigiéndose el país con la Constitución de 1917, el 18 de octubre de 1919, se expidió una nueva ley, de nombre: "Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal". Cabe destacar que basándose en los preceptos Constitucionales que le dan origen a esta ley, menciona en su articulado el objetivo del Juicio de Amparo.

v) Considerada ya como la época actual de la Nación, toda vez que terminan las pugnas por el poder y comienza un largo periodo de paz y desarrollo, por decreto del 30 de diciembre de 1935, se expidió la: "Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal". Esta ley, aunque ha sufrido diversas reformas, es la que continúa en vigencia actualmente y que rige los principios sobre los cuales opera el Juicio de Amparo.

C) Cuadro de Reformas.

En el presente apartado, detallaremos brevemente las reformas que al efecto han sufrido los artículos constitucionales que son basamento del Juicio de Amparo, y que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, tal y como se describe. Con

Antecedentes Históricos

ésto, se podrán distinguir los avances evolutivos que han sufrido estos artículos, y por ende, la citada Institución Jurídica.

ARTÍCULO: 103 (1 reforma)			
No	PUBLICACIÓN	MODIFICACIÓN	CONTENIDO DE LA REFORMA
Ref	DIARIO OFICIAL		
1.	1994 diciembre 31	Reforma a las fracciones II y III.	Las fracciones II y III suponían únicamente la invasión de esferas de competencia federales por los estados o viceversa, estaba excluido el Distrito Federal; con esta reforma pasa a ser considerado expresamente en este supuesto
ARTÍCULO: 107 (12 reformas)			
No	PUBLICACIÓN	MODIFICACIÓN	CONTENIDO DE LA REFORMA
Ref	DIARIO OFICIAL		
1.	1951 febrero 19 Fe de erratas a esta primera reforma 1951 marzo 14	Reforma	El juicio de amparo sufre importantes innovaciones: en la suplencia de la queja, ésta no sólo procede en materia penal sino también en materia de trabajo o cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte; estatuyó expresamente la procedencia del amparo en materia judicial, del trabajo y administrativa, estableció los casos en que podría interponerse el amparo ante el tribunal colegiado de circuito y no sólo ante la Suprema Corte, la procedencia del recurso de revisión ante ésta cuando se trate de sentencias pronunciadas en amparo por los jueces de distrito, la definitividad de las resoluciones en materia de amparo directo pronunciadas por los tribunales colegiados, la petición de la suspensión del acto reclamado ante la autoridad responsable en el caso del amparo directo, la obligatoriedad de la jurisdicción de los tribunales del Poder Judicial Federal, la fijación de la jurisprudencia en los casos de tesis contradictorias, las situaciones en que se sobreseyese el acto reclamado y el señalamiento del Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal como partes el juicio de amparo
2.	1962 noviembre 2	Adición a la fracción II con un cuarto párrafo	Señaló que en los juicios de amparo, donde los quejosos fueren ejidatarios o comuneros debena suplirse la deficiencia de la queja, de acuerdo con la ley reglamentaria, así mismo estableció la no procedencia del desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la instancia
3.	1967 octubre 25	Reforma las fracciones II a VI, VIII, XIII, XIV y se adiciona un cuarto párrafo a la fracción II	Esta reforma suprimió la no procedencia del sobreseimiento del amparo promovido por ejidatarios y comuneros; estableció la no exigibilidad de los requisitos en el amparo contra sentencias definitivas o laudos, en las acciones del estado civil o que afecten el orden o la estabilidad familiar, señaló en que casos, el amparo se promovería ante la Suprema Corte de Justicia contra sentencias definitivas o laudos, por violaciones en el procedimiento o en la sentencia misma, respecto a las materias penal, a administrativa, civil y laboral; especificó la competencia de los tribunales colegiados respecto al amparo contra sentencias definitivas o laudos; aumentó los casos en que la

Antecedentes Históricos

			Suprema Corte de Justicia conocía del recurso de revisión que se promoviera contra las sentencias que pronunciaran en amparo los jueces de distrito; suprimió la referencia a la obligatoriedad de la jurisdicción de los tribunales del Poder Judicial Federal; y se determinó que además del sobreseimiento del amparo, procedería la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso, cuando el acto reclamado fuese del orden civil o administrativo.
4.	1974 marzo 20	Reforma en el párrafo segundo de la fracción II.	Con motivo de la supresión en el texto constitucional de la figura de los <i>territorios</i> , esta reforma también suprimió este precepto.
5.	1974 octubre 8	Reforma el párrafo segundo del inciso f), fracción VIII	De las sentencias de amparo dictadas por los jueces de distrito que no fuesen revisadas por la Suprema Corte, o bien, de los amparos promovidos contra actos de las autoridades administrativas, conforme a la fracción VI, base primera del artículo 73 constitucional, conocerían en revisión los Tribunales Colegiados de Circuito.
6.	1975 febrero 17	Reforma la fracción XIV	La reforma suprimió respecto a los casos del sobreseimiento y la caducidad de la instancia, la condición que se establecía para poder decretarlas, respecto a que no estuviera reclamada la inconstitucionalidad de una ley.
7.	1979 agosto 6	Reforma las fracciones V, en su encabezado y los incisos a) al d), y VI.	Esta enmienda une en una sola fracción los casos en que tanto la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, podrían conocer del amparo contra sentencias definitivas o laudos, en la fracción VI, se dejó a la ley de amparo fijar los trámites y términos a los que debía someterse la actuación de la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito en el pronunciamiento de sus resoluciones.
8.	1986 abril 7	Reforma los párrafos segundo y tercero y adición de un último párrafo a la fracción II	La reforma introdujo algunos cambios en el principio de la suplencia de la queja deficiente, al dejar que la ley de amparo reglamentase éste, en relación al reclamo de actos que lesionen la esfera de derechos de los ciudadanos o comuneros, la reforma va más allá respecto a no sólo suplir la deficiencia de la queja, sino que también debe recabarse de oficio las pruebas que puedan beneficiarlos, estableció en beneficio de éstos, el no decretar el sobreseimiento del amparo por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero si se hará cuando uno y otro fuese en su beneficio.
9.	1987 agosto 10	Reforma las fracciones II, V, VI, VIII y XI, y adiciona las fracciones V y VIII.	Estableció innovaciones tanto para la administración de justicia, como en la tramitación del juicio de amparo: precisó la facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia respecto a los amparos directos o en revisión que reúnen ciertas características especiales; en el amparo que se promueve contra sentencias definitivas o laudos, añadió también el de las resoluciones que pongan fin al juicio, señalándose que sólo se interpondrá ante el tribunal colegiado y ya no en la Suprema Corte, en virtud de que se busco descargar de trabajo al máximo tribunal y lograr con ello, abatir el rezago de asuntos en el mismo. En los casos en que la Suprema Corte conozca del recurso de revisión promovido en contra de las sentencias pronunciadas por los jueces de distrito respecto a leyes, se amplía a los tratados internacionales, a los reglamentos expedidos conforme a la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de

Antecedentes Históricos

			leyes locales; y suprimió lo relativo a la definitividad de las resoluciones del tribunal colegiado cuando se funde en la jurisprudencia de la Corte.
10.	1993 septiembre 3 Fe de erratas a ésta décima reforma 1993 septiembre 6	Deroga la fracción XVIII.	Con motivo de la reforma penal que se implementó en ese año, esta fracción que contenía disposiciones que se encontraban estrechamente relacionadas con el procedimiento penal más que con el juicio de amparo, como la excarcelación del inculpado cuando no se recibiera oportunamente la constancia de la formal prisión y los requerimientos basados en el tiempo para que el detenido fuese puesto a disposición del juzgador que ordenó la captura, fue derogada, trasladando su contenido también modificado a los artículos 16 y 19 constitucionales.
11.	1993 octubre 25	Reforma la fracción VIII en el preámbulo y en su inciso a)	Esta enmienda que formó parte de la reforma política del Distrito Federal, introdujo dentro de los casos en que la Suprema Corte conoce del recurso de revisión interpuesto por sentencias pronunciadas en amparo por los jueces de distrito, el referente a los reglamentos de leyes locales expedidos por el jefe del Distrito Federal, cuando se hayan impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de la constitución.
12.	1994 diciembre 31	Reforma	Se regula la facultad de atracción a favor de la Corte cuando la trascendencia e interés del asunto lo amerite, se incluye a los tribunales unitarios de circuito como nueva autoridad de amparo, se norma la caducidad y el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo.

D) Evolución Procesal.

Para entender los alcances y trascendencia de esta evolución, nos permitimos transcribir el comentario que de manera clara y contundente expone el Maestro Héctor Fix Zamudio en su libro El Juicio de Amparo y que expresan esta evolución:

"En su aspecto procesal, el amparo ha sido objeto de una transformación esencial, puesto que primero fue configurado como un proceso estrictamente constitucional que se tramitaba a través de un procedimiento unitario de tipo inquisitorio y que se iniciaba en primera instancia ante los Jueces de Distrito y en segundo grado, por revisión de oficio, ante la Suprema Corte de Justicia; además la ley sólo reconocía calidad de parte al quejoso

Antecedentes Históricos

o agraviado. Este sistema evolucionó hacia el contradictorio, pues ya desde el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1908, se reconoció expresamente la calidad de parte a las autoridades responsables, en un plano de igualdad con el quejoso, autorizándose después la intervención de otros sujetos procesales como el llamado "tercero perjudicado" y el Ministerio Público; y además, el procedimiento revisorio oficioso fue sustituido, desde la Ley de 18 de octubre de 1919, por la revisión a petición de parte, hasta llegar a un doble procedimiento o sea el amparo directo, en única instancia ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte; y el amparo indirecto, en primera instancia ante los Juzgados de Distrito y en segundo grado, ante los mismos Tribunales Colegiados o la Corte, pero siempre a través de una impugnación a petición de parte, aceptándose los principios dispositivos, ya que por virtud de la reforma de 1915 se admitió en materia civil y administrativa el sobreseimiento por inactividad procesal del promovente del juicio." ¹⁶

Así, con todo este bagaje histórico de la Institución Jurídica del Juicio de Amparo, podemos determinar que su finalidad se circunscribe a la protección de los gobernados frente a los actos de autoridad, que vulneren sus Garantías Individuales y que con dicha vulneración deriven en un atentado al Orden Jurídico Constitucional.

2.- De la Controversia Constitucional:

Tomando como referencia los antecedentes históricos del Juicio de Amparo, y en especial lo concerniente a la época independiente a partir de la Constitución de 1824, podremos

¹⁶ FIX-SAMUDIO, Héctor. "El Juicio de Amparo"; México, Ed. Porrúa, S.A.; 1964. p.375.

Antecedentes Históricos

vislumbrar la evolución político-social que ha tenido el Juicio de Controversia Constitucional. En efecto, para poder hacer referencia a este Juicio, es necesario tener en cuenta que sus antecedentes remotos deberán ser posteriores a la concepción de la División de Poderes (1824), pues es a partir de esta división en la cual podemos encuadrar los dos aspectos necesarios para que se presente el supuesto hipotético del Juicio de Controversia Constitucional:

- i) el Pacto Federal, y
- ii) la existencia de un Poder (Judicial) que resuelva los problemas derivados de llevar a la práctica el Pacto Federal.

Así, en el presente apartado, nos limitaremos al estudio de los antecedentes que forman al Juicio de Controversia Constitucional, mismos que como veremos, van ligados a la evolución político-social que tuvo la forma de Gobierno en el Estado Mexicano.

A) Antecedentes en el Derecho Comparado.

Nuestro régimen constitucional a partir de la época independiente del país, obedece a una evolución política, económica, social, cultural e ideológica, sin la cual no podríamos entender el revestimiento histórico con el cual está impregnada nuestra Constitución; por ello, dentro de esta evolución global, debemos encuadrar en su debido contexto a la influencia ideológica que hemos tenido (desde siempre) del extranjero. En este orden de ideas, es necesario hacer referencia a las instituciones jurídicas análogas que se han implementado en otros países y que han servido de influencia en la concepción del juicio que nos ocupa.

Antecedentes Históricos

Como bien lo apuntala el Maestro Fix-Zamudio ¹⁷, y siguiendo la descripción que realiza, si pasamos una superficial revista al desarrollo que se observa en los últimos años en las Constituciones Latinoamericanas, se advierte una corriente cada vez más vigorosa, hacia la creación de tribunales especializados en la resolución de conflictos constitucionales, de acuerdo con el modelo austriaco, es decir, el que se introdujo en la Constitución Federal austriaca de 1920, debido a las proposiciones del insigne jurista Hans Kelsen que atribuyó a dichos organismos especializados la solución de todas las controversias jurídicas derivadas de la aplicación de las normas fundamentales. Este organismo fue denominado Corte Constitucional, y con algunas modalidades se introdujo pocos años después en la Constitución Republicana Española de 1931, por conducto del Tribunal de Garantías Constitucionales.

En las Segunda postguerra este modelo fue consagrado en varios ordenamientos constitucionales europeos, pues además de haberse restablecido la Corte Constitucional austriaca, en 1945 se crearon cortes o tribunales constitucionales en las Cartas Fundamentales de Italia (1948); República Federal de Alemania (1949); Portugal (1976-1982); España (1978), así como recientemente en las Leyes Fundamentales nuevas de los países de Europa oriental, que anteriormente estaban sometidas al modelo soviético, es decir, Polonia (1986); Hungría (1989) y Checoslovaquia (1991).

En esta dirección, pero con matices derivados de la amplia tradición angloamericana de la revisión judicial, esta corriente también se observa en América Latina, por conducto de las cortes o tribunales constitucionales de Guatemala (1965-1985); Chile (1970-1973-1980); Ecuador (1978); Perú (1979); y Colombia (1991), así como las salas constitucionales con facultad decisoria en el seno

¹⁷ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Néctor. "La Suprema Corte de Justicia de México como Tribunal Constitucional"; Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos; Pemex Lex; Número 59-60, mayo-junio 1993.

Antecedentes Históricos

de las respectivas Cortes Supremas de El Salvador (1983); Costa Rica (1989), y Paraguay (1992).

Por eso, aunque bien es cierto que a la fecha existen diversos sistemas jurídicos que han contemplado en su legislación varias instituciones semejantes al Juicio de Controversia Constitucional, consideramos que únicamente podemos encontrar un antecedente verdadero de este juicio, en la Constitución de los Estados Unidos de Norte América de 1787. Lo anterior tiene su fundamento en que nuestra Constitución de 1824 (primera que contempla el Pacto Federal, y primera en la que encontramos un antecedente verdadero del Juicio de Controversia Constitucional), tuvo gran influencia ideológica y conceptual de su correlativa estadounidense. Por ello, a continuación estudiaremos brevemente la atribución correlativa de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América.

En su parte conducente, el inciso primero de la sección segunda del artículo tercero de la Constitución Norteamericana dispone:

"El poder judicial se extenderá a todos los casos, en Derecho y Equidad, que emanen de esta Constitución..., a todas las controversias en que los Estados Unidos sea parte; a controversias entre dos o más Estados diferentes; entre un Estado y ciudadanos de otro...".¹⁰

Ahora bien, para entender los alcances del citado precepto, es necesario señalar que en los Estados Unidos, la Suprema Corte posee una Jurisdicción Original para conocer en forma exclusiva de diversos asuntos; y entre otros, de aquellos surgidos entre dos o más Estados y los surgidos entre un Estado y ciudadanos de otro

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos de Norte América. Traducción realizada por el autor.

Antecedentes Históricos

Estado. Porque el dispositivo legal que de manera principal gobierna la jurisdicción original de la Suprema Corte de Estados Unidos, está localizado en el título 28 del Código de Estados Unidos, mismo que en su sección 1251 establece la jurisdicción original y exclusiva sobre controversias entre dos o más Estados.

De esta manera, encontramos un claro antecedente extranjero, que seguramente influyó en el constituyente de 1824, pues claramente se distingue que dentro de un Estado Federativo, se le confiere a un Poder (el judicial) la facultad de conocer de los conflictos y controversias derivados de este pacto.

Pese a lo anterior, no podemos dejar fuera de este apartado de Antecedentes en el Derecho Comparado, la influencia que ha recibido nuestra Constitución respecto a la experiencia positiva que han arrojado las instituciones similares en países Latinoamericanos y Europeos, pero de las cuales no podemos establecer una clara línea de influencia en el juicio que nos ocupa, como sucede con la Constitución Norteamericana.

B) Antecedentes Nacionales.

a) Constitución de 1824.

Como ya lo mencionamos, es a partir de este ordenamiento jurídico en el cual se concretiza por primera vez una división real de poderes, contemplando un capítulo especial correspondiente al Poder Judicial. De esta manera, nos encontramos que se crea la Corte Suprema de Justicia, como órgano y cabeza del Poder Judicial Federal, a quien le corresponde conocer de los asuntos de mayor jerarquía e importancia para el país.

Por eso, dentro de la misma Constitución, se estableció un capítulo de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia y se le concedió entre otras, la facultad de:

Antecedentes Históricos

"Artículo 137, Fracción I: Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que debe recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro." ¹⁹

Al respecto, destacaremos para su mejor comprensión, los siguientes aspectos:

i) La Constitución atribuye al órgano judicial de mayor jerarquía, la resolución de los conflictos constitucionales.

ii) Establece dos hipótesis en las cuales se pueda presentar:

a) entre un Estado y la Federación, y

b) entre dos Estados.

iii) Les impone a esta clase de conflictos, la condición de que para la intervención de la Corte, deban ser verdaderas controversias que requieran una sentencia (formal y materialmente hablando) para ser dirimidas.

iv) Se limita a señalar la atribución y competencia, más no lo regula mayormente o remite a su ley orgánica respectiva.

La aplicación de este precepto prácticamente fue nulo, debido a la falta de regulación complementaria que determinara el procedimiento a seguir para llevar a la Corte esta clase de conflictos constitucionales; aunado a la incipiente experiencia del órgano judicial para dirimir problemas derivados del Pacto Federal, y de la situación político-social derivada de las luchas por el poder. En efecto, el naciente Estado Mexicano, tuvo de pronto que acostumbrarse a los problemas y consecuencias derivados de su Independencia, pues aunque formalmente paso a ser de una Colonia a un Estado Federal, en la práctica esta situación no reflejaba aún la realidad que se vivía; es decir, existían mayores problemas jurídicos (autonomía de los Estados, integración

¹⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México"; 11va edición; México; Ed. Porrúa, S.A.; 1982. p. 188.

Antecedentes Históricos

de los poderes, sucesión en el poder, etc.) en los cuales detenerse y ampliar la regulación, que los hipotéticamente derivados del Pacto Federal, pues en aquel tiempo más que nunca, se vivía un auténtico centralismo del Poder.

Pese a lo anterior, no podemos restarle la importancia debida a este antecedente, pues si bien es cierto que no se llevó a la práctica (no por falta de conflictos, sino por falta de practicidad), también es cierto que sembró la semilla de la Institución que nos ocupa.

b) Constitución de 1836.

En este ordenamiento, y siguiendo la opinión de diversos autores, el Constituyente cambió el sistema federativo por el sistema central, reflejando con esto la realidad política y social del país, amén de introducir un cuarto Poder cuyas atribuciones eran prácticamente desorbitadas y al cual denominó: Supremo Poder Conservador.

Bajo este sistema centralista, es inconcebible que se presente una controversia constitucional con las características antes descritas, pues engloba en una sola esfera de competencia, todo el Poder del Estado.

Aunado a esto, a el Supremo Poder Conservador, se le atribuye en la fracción segunda, del artículo doce, de la sección segunda de las Leyes Constitucionales, la siguiente facultad:

"Declarar, excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración

Antecedentes Históricos

dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas." 20

Al efecto cabe distinguir los siguientes aspectos:

i) Se trataba de un órgano político, y cuya función de control constitucional se matizaba por tintes políticos, causando por ende, diversas parcialidades.

ii) Los efectos de los actos de control de este órgano, eran *erga omnes*.

iii) Los actos que realizaba este órgano, eran oficiosos, por lo que no intervenía el gobernado, ni podía solicitar su actuación en caso de verse agraviado en sus derechos.

iv) No existía un procedimiento preestablecido que regulara esta facultad a la que nos hemos venido refiriendo, cayendo de esta manera en una ambigüedad que propiciaba la parcialidad y la inseguridad jurídica.

v) Sólo operaba respecto de los actos del poder Ejecutivo.

En esta forma, las facultades desorbitadas y un tanto ingenuas (no sólo en lo que a control constitucional se refiere, sino en cuanto al control político que pretendía), determinaron su fracaso; y de hecho, nunca llegó a funcionar pues durante los cinco años en que estuvo vigente dicha Constitución de 1836, este Supremo Poder conservador, sólo intervino en unos pocos asuntos y en ninguno de ellos ejerció las facultades para la protección del sistema constitucional mexicano.

c) Bases orgánicas de 1843

Dentro de este ordenamiento constitucional, se pretende regresar al sistema federal adoptado en 1824, pero respecto a la institución que nos ocupa, su redacción fue del todo desafortunada.

20 Op Cit. Tena R., "Leyes Fundamentales de México", p. 210

Antecedentes Históricos

En efecto, la fracción quinta del artículo 118, contempló dentro de las facultades de la Corte:

"Conocer de las demandas judiciales que un Departamento intente contra otro." ²¹

Y dejando una laguna respecto a la ambigüedad de lo que puede interpretarse por "*Departamento*", sin señalar que reduce aún más los principios bajo los cuales deberá tramitarse dichas demandas ante la Corte, y los criterios para que ésta resuelva.

d) Estatuto Orgánico Provisional de 1855.

En su artículo 98 de este ordenamiento previo a la Constitución de 1857, la redacción fue mejorada, pero no superó a su predecesora de 1824, pues concedía a la Corte el conocer:

"... de las dificultades que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia..." ²²

Como hemos dicho, las deficiencias resaltan a la vista, pero deja un serio precedente para un documento posterior y de mayor importancia: la Constitución del '57.

e) Constitución de 1857.

Con la evolución jurídica que caracteriza a este ordenamiento jurídico, la regulación que de esta institución hiciera el Constituyente fue más favorable, pues pretendió abarcar dentro de las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia mayores responsabilidades respecto a la Controversia Constitucional.

²¹ Op Cít. Tena R., "Leyes Fundamentales de México", p. 212

²² Op Cít. Tena R., "Leyes Fundamentales de México", p. 236.

Antecedentes Históricos

En un principio, se intento dejar a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer, desde la primera instancia, de las controversias que pudieran suscitarse entre dos Estados de la República y de aquellos en que la Unión fuera parte, y de las que se relacionaran con los tratados celebrados por la autoridad federal. "Además se propuso que debía tener conocimiento de los juicios intentados por el cuerpo diplomático de las potencias extranjeras acreditadas en el país. (artículo 100 del proyecto presentado por la comisión de justicia del Constituyente de 1857)." ²³

La redacción final quedó asentada en los siguientes términos bajo el artículo 98 de la Constitución:

"Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte." ²⁴

Por otra parte, como bien lo apunta el Maestro Barajas Montes de Oca:

"Es interesante recordar al referirnos a este precepto constitucional, que algunos diputados pretendieron que la Suprema Corte conociera asimismo de las controversias de orden político que pudieran presentarse entre los poderes locales de un Estado, cuestión que mucho se había debatido al discutirse la fracción VIII del artículo 76 sobre las facultades del Senado, en la cual se había tenido igual pretensión." ²⁵

²³ Varios. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada); México; 5ta edición; Ed. UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas; 1994. p. 478.

²⁴ Op Cit. Tena R., "Leyes Fundamentales de México", p. 623.

²⁵ Op Cit. Constitución Política Mexicana Comentada, p. 478.

Antecedentes Históricos

A esto se debió que al texto presentado se le agregara la palabra "sólo", suprimiendo la conjunción "o", a efecto de darle precisión respecto de los únicos casos en que pueda conocer la Corte.

La redacción e intención del Constituyente fue más amplia, pero se requería de una mayor especificidad al principio constitucional que se pretendía regular y dejar a una ley posterior su debida reglamentación, siendo por ello que los alcances de dicha institución no pudieron producir los resultados esperados.

f) Constitución de 1917.

Con nuestra Carta Magna de 1857, el precepto se conservó casi en su integridad, pues la redacción no sufrió modificación alguna durante la vigencia de la anterior, siendo hasta el año de 1916, en el que se propuso que en relación con las controversias que pudieran surgir entre dos o más Estados o entre los poderes de un mismo Estado, cuando éstas provinieran con motivo de sus funciones o se refiriesen a la constitucionalidad de sus actos, que fuese competencia de la Corte su conocimiento y resolución. Y se le agregó la facultad de conocer de los conflictos entre la Federación con uno o más Estados y de todos aquellos en los que la primera fuera parte.

Con base en lo anterior, el actual articulado constitucional quedó así:

"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." ²⁶

Finalmente, por decreto legislativo del 25 de octubre de 1967, se le adicionó en su parte final, la frase: "... en los casos que establezca la ley...", fecha en que igualmente quedó reformada la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y que en su fracción cuarta del artículo 4to de dicha ley se establece que nuestro Alto Tribunal debe conocer de las controversias en que la Federación fuera parte, cuando a juicio del pleno de los asuntos a dirimir, se consideren de importancia trascendente para los intereses de la Nación, oyendo en estos casos el parecer del Procurador General de la República. ²⁷

Cabe mencionar que el estudio detallado de esta Institución Jurídica, encuadrada en el precepto constitucional transcrito, (incluyendo sus reformas y adiciones), es objeto de desglose en otro capítulo de la presente tesis, por lo cual remitimos al lector al mismo.

C) Cuadro de Reformas.

En el presente apartado, detallaremos brevemente las reformas que al efecto han sufrido el artículo constitucional que es basamento del Juicio de Controversia Constitucional, y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, tal y como se describe. De la misma manera que en el cuadro de reformas vertido en el inciso correspondiente al estudio de la evolución histórica del Juicio de Amparo, el presente rubro tiene por objeto destacar la escasez de reformas que presenta el Juicio de Controversia

²⁶ Op Cit. Tena R., "Leyes Fundamentales de México", p. 860.

²⁷ Nota: la citada ley ha sido reformada, como se verá en capítulo posterior.

Antecedentes Históricos

Constitucional, y que refleja, por ende, la limitante de su evolución jurídica, derivada de la falta de aplicabilidad y operatividad de ésta institución.

ARTICULO: 105 (3 reformas)

No. Ref.	PUBLICACIÓN DIARIO OFICIAL	MODIFICACIÓN	CONTENIDO DE LA REFORMA
1.	1967 octubre 25	Reforma	Este artículo, que se refiere a la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias en que la federación sea parte, las suscitadas entre dos o más estados o entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de la federación con uno o más estados, sólo sufrió modificaciones de forma
2.	1993 octubre 25	Reforma	Añade como facultad de la Suprema Corte de Justicia, conocer de las controversias que se suscitaran entre uno o más Estados y el Distrito Federal, y entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos
3.	1994 diciembre 31	Reforma	Se amplía de manera notable la competencia de la corte dotándole de 2 medios que pueden convertirla en el futuro en un auténtico Tribunal Constitucional, las dos vías son las renovadas controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Como último comentario respecto a la parte histórica del Juicio de Controversia Constitucional, es necesario reflexionar sobre la finalidad que ha tenido desde siempre: el proteger la aplicabilidad el Pacto Federal, cuando un Poder, Entidad Federativa o Federación ocurren ante éste (desvistiéndose de todo rasgo de autoridad), para solucionar los conflictos derivados de su coexistencia.

Al término del presente capítulo, en el cual se han desarrollado diversos aspectos históricos tanto del Juicio de Amparo, como del Juicio de Controversia Constitucional podemos

Antecedentes Históricos

concluir que el Amparo comenzó por ser, en su cuna, una protección de la legalidad, además de serlo de la constitucionalidad; pues ya vimos cómo los proyectos de Rejón y Otero garantizaban al individuo contra las violaciones, no sólo de la Constitución, sino también de las leyes constitucionales. Posteriormente, esta primera orientación del amparo se perdió en la Constitución de 1857, donde al suprimir la expresión referente a la legalidad y al limitar la procedencia del juicio a la defensa de las Garantías Individuales, se relacionó el Juicio de Amparo exclusivamente con la Constitución; pero surgiendo ante esta situación, la Institución Jurídica del Juicio de Controversia Constitucional como un medio de defensa de la parte Orgánica de la Constitución.

Ante este panorama histórico podemos distinguir la finalidad que persigue (y han perseguido desde sus orígenes) cada Institución Jurídica; pues mientras el Amparo busca en principio la protección de las Garantías Individuales, la Controversia Constitucional busca mantener el equilibrio del Pacto Federal. Pero ambas se complementan, pues ante esta visión histórica podemos afirmar que la coexistencia de estos dos Juicios consagrados a nivel constitucional, son indispensables para que impere y subsista un auténtico Estado de Derecho, que permita la protección del Orden Jurídico Constitucional Mexicano.

Capítulo II.- SISTEMAS PARA PRESERVAR EL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL.

Al hablar de un orden jurídico constitucional, necesariamente debemos referirnos a una constitución; es decir, el documento jurídico legislado en el cual se asientan las bases principales que "constituyen" a una determinada nación. Por eso, las constituciones de cada país (incluyendo a la nuestra), sólo deben contener los principios de organización, estructura y funcionamiento de los poderes y órganos que integran a determinado Estado, dejando la especificidad de los mismos a la reglamentación secundaria del legislador. Así mismo, se acostumbra detallar en forma enunciativa más no limitativa, aquellos Derechos Fundamentales de la Persona Humana que el Estado considera que su tutela y protección son el mínimo indispensable para una correcta convivencia humana de su respectiva sociedad.

Esta situación de que las constituciones sólo contemplan normas jurídicas cuyo contenido es estrictamente estructural (parte orgánica) y declarativo (parte dogmática), coloca a ésta en una cierta desventaja respecto a los demás ordenamientos, toda vez que carece de normas procedimentales que determinen la aplicación y observancia de dichos preceptos que contiene. En efecto, la mayoría de la regulación promulgada contiene de una u otra forma referencia a su incumplimiento, sea que se establezca en el mismo cuerpo legislado, o en otro. Pero en el caso de las constituciones, se le deja esa tarea al legislador secundario para que en leyes orgánicas y reglamentarias que expidan sobre las mismas, determine la forma de protección y aplicación que necesita.

En el caso de nuestra Constitución Federal, podemos encontrar diversas figuras e instituciones jurídicas incrustadas en el texto constitucional cuya función se limita a proteger una determinada parte de la Carta Magna, sobresaliendo claramente las dos

Sistemas para preservar el Orden Jurídico Constitucional

Instituciones Jurídicas que son objeto de nuestro estudio, amén de existir otras más complementarias. Por una parte tenemos a el Juicio de Amparo para la parte dogmática de la misma, y el Juicio de Controversia Constitucional para la parte orgánica; y respecto de estos dos juicios su operatividad se restringe a la legislación reglamentaria que nuestro Congreso de la Unión realice para éstos.

El presente capítulo tiene por objeto determinar cuales son los sistemas de control constitucional que conoce la doctrina, para poder encasillar a estos dos juicios (amparo y controversia), y finalmente determinar su eficaz colaboración como medios de control constitucional.

1.- Concepto.

Respecto a la concepción que debemos tener respecto a los sistemas de control constitucional, existen tantas como autores haya, pero para efectos del presente trabajo, acogemos la que otorga el ilustrísimo Maestro Burgoa, quien señala que son: "aquellos regímenes que tienen por finalidad específica invalidar actos de autoridad y leyes que sean contrarios a la Ley Fundamental...".²⁸ Al respecto, destacamos algunas consideraciones:

i) Sus efectos sobre el acto contrario a la Constitución, repercuten en la invalidez del mismo, pues aunque no evitan su nacimiento (efectos preventivos), si destruyen tanto al acto como a sus consecuencias.

ii) Debe referirse a una violación actual y real a la Constitución, pues no se puede invalidar lo que aún no existe.

iii) El marco de referencia es precisamente la Constitución, pues se entiende que al ser el Ordenamiento Base del Estado

²⁸ Op Cit. Burgoa O., p. 168.

Sistemas para preservar el Orden Jurídico Constitucional

Mexicano, toda reglamentación secundaria debe encaminarse hacia el mismo.

iv) Al señalar que son: "aquellos regímenes", hace referencia a los diversos tipos de instrumentación de dichos sistemas, que derivan en la clasificación de los mismos.

2.- Clasificación.

El tribunal constitucional es el mejor medio para la defensa de la constitución, en cuanto entraña la intervención de la jurisdicción para hacer valer la supremacía de la ley fundamental sobre el resto del orden jurídico. La defensa de la Constitución, empero, no sólo está confiada a la jurisdicción, descansa también en una gama de instrumentos de carácter muy diverso. Algunos ejemplos son ilustrativos, pues existen instrumentos de índole jurídico y político: la reforma constitucional, la división de poderes, el federalismo, el bicamatismo; otros medios son de carácter económico y financiero, tal es el principio de economía mixta o el control que proviene de los tribunales de cuenta y las contralorías. En fin, hay también instrumentos de carácter social que pueden llegar a influir en la constitucionalidad, como los que derivan de la actividad de los partidos o los que ejercen algunas organizaciones sociales.

Ante esta amplia gama, consideramos que para efectos del presente trabajo es conveniente adoptar el estudio de los sistemas de defensa constitucional en relación al órgano que la lleva a cabo. Para esto, seguimos la clasificación que describe el Licenciado Madero Pinzón, misma que se desglosa de la siguiente manera:

"- Sistemas de defensa constitucional, desde el punto de vista de la naturaleza del órgano que la lleva a cabo.

A) Sistema de defensa constitucional por órgano político.

Sistemas para preservar el Orden Jurídico Constitucional

B) Sistema de defensa constitucional por órgano judicial.

- a) El control constitucional ejercido por tribunales ordinarios.
- b) El control constitucional ejercido por tribunales especiales.
- c) El control constitucional ejercido por vía de Acción y de Excepción.

C) Sistema de defensa constitucional por órgano neutro.

D) Sistema de defensa constitucional por órgano mixto.

E) Sistema de defensa constitucional por órgano popular.

- Sistema de defensa constitucional, desde el punto de vista del alcance de las funciones del órgano que la lleva a cabo.

A) Por órgano cuyas resoluciones son de alcance general.

B) Por órgano cuyas resoluciones son de alcance particular." ²⁹

3.- Sistemas de defensa constitucional desde el punto de vista de la naturaleza del órgano que la lleva a cabo.

A) Sistema de defensa constitucional por órgano político.

Este tipo de sistema se efectúa por un órgano que a la vez determina y obedece la conducta del Estado, y del que éste se vale directamente para el cumplimiento de sus fines, de manera eficaz y jurídica. Este órgano de defensa de la Constitución puede existir previamente, como el propuesto por Carl Schmitt para la Constitución de Weimar; ³⁰ o puede ser creado ex-profeso, como el Supremo Poder conservador de las Siete Leyes Constitucionales Mexicanas de 1836.

²⁹ MADERO PINZÓN, Antonio. "El Artículo 105 Constitucional"; México; Tesis de Licenciatura en Derecho por la Universidad Panamericana; 1988.

³⁰ Cfr. SCHMITT, Carl. "La Defensa de la Constitución"; Madrid, España; Ed. Tecnos, S.A.; 1983. p. 102 y ss.

Sistemas para preservar el Orden Jurídico Constitucional

Además, la petición para que el órgano de defensa juzgue si un acto de autoridad es o no constitucional es hecha por una autoridad o por un órgano del Estado, en contra de la autoridad que pueda resultar responsable por la posible inconstitucionalidad del acto. En este sentido, y al ser un órgano político, el modo conforme al cual el órgano de defensa juzga la constitucionalidad o la inconstitucionalidad del acto sometido a su conocimiento carece de las notas propias de un verdadero procedimiento, y por ende, la decisión que emita dicho órgano no reúne las características de un fallo judicial.

Ante este panorama, sus desventajas saltan a la vista, tal como lo es la subordinación de los órganos del Estado y las autoridades no pertenecientes al órgano que ejerce la defensa, existiendo la posibilidad de entorpecer el Orden Jurídico Constitucional.

B) Sistema de defensa constitucional por órgano judicial.

En este sistema, la defensa de la constitución se le encarga al órgano u órganos que tienen el carácter de judiciales, verificando la conformidad de una ley o un acto con la Constitución, siendo esto una función de naturaleza netamente judicial. Este control puede ser ejercido por diversos tribunales del Estado, destacando entre ellos:

a) El control constitucional ejercido por tribunales ordinarios. En este supuesto, el control se le confía a los tribunales previamente establecidos con que cuenta el Estado, los cuales además de su competencia propia (la inherente a los organismos jurisdiccionales), tienen la competencia especialísima para ejercer dicho control de la Constitucionalidad. Un ejemplo de este control, es el que ejerce el sistema judicial norteamericano.

Sistemas para preservar el Orden Jurídico Constitucional

b) El control constitucional ejercido por tribunales especiales. En este supuesto, el control se le confía a un tribunal creado de manera expresa para conocer de este control, siendo su única función que realiza. Un ejemplo de ello, son las diversas Cortes Constitucionales de países Latinoamericanos.

c) El control constitucional ejercido por vía de acción y de excepción. Respecto a la vía de acción, se intenta un verdadero proceso judicial pues tanto un particular, como una entidad pública pueden promover dicho proceso. En cambio, la vía de excepción supone la existencia previa de un proceso entablado ante un tribunal ordinario, en el curso del cual, una de las partes interesadas pretende que no se aplique una ley o acto inconstitucional; y en esta situación, la parte que tiene tal pretensión en el proceso ordinario, tiene a la vez la excepción de la inconstitucionalidad (previamente declarada), para el efecto de que la ley o el acto no sean aplicados.

De estos tipos de controles descritos anteriormente, se puede hacer una nueva subclasificación, distinguiendo al sistema difuso (americano) y el sistema concentrado (europeo). La distinción básica entre ambos sistemas, radica en que mientras en el difuso se le atribuye a todos los órganos judiciales, en el sistema concentrado el poder de control se deposita en un único órgano llamado tribunal o corte constitucional. Sobre tal distinción se montan otras diferencias; en el difuso, no se impugna de manera directa la inconstitucionalidad, sino que se plantea por vía de excepción y se declara en un proceso concreto, con efecto sólo para las partes que intervinieron en dicho proceso (el control es incidental, especial y declarativo); en el concentrado, la inconstitucionalidad se plantea mediante acción directa ante un tribunal que tiene el monopolio del control, están legitimados para plantear la violación constitucional aquellos órganos del Estado que velan por el interés general y los efectos de la resolución que se toma son *erga omnes*.

Sistemas para preservar el Orden Jurídico Constitucional

Las ventajas de este sistema se reflejan en que la defensa constitucional queda encargada a un órgano del Estado que debido a su especialización en cuestiones jurídicas, asegura la eficacia de la defensa constitucional, y evita la pugna entre los órganos de autoridad porque el órgano judicial conoce a petición de un particular ofendido que cuenta con la imparcialidad, independencia y estricto apego a derecho de ese órgano.

C) Sistema de defensa constitucional por órgano mixto.

En este sistema la defensa la efectúa el Estado por medio de un órgano cuya naturaleza es tanto política como jurídica; o bien por la acción conjunta de un órgano que pertenezca a la primera categoría, siendo que el otro sea de la segunda. Aunque son raros estos sistemas, encontramos un ejemplo en el proyecto de la minoría del Constituyente Mexicano de 1842, en el cual el control se le atribuía en algunos casos a la Suprema Corte, y en otros derivados de la actuación del Legislativo Federal, quedaba encomendada a las Legislaturas Locales.

D) Sistema de defensa constitucional por órgano popular.

En este último sistema del presente rubro, la defensa se la encarga a un órgano integrado por personas que son elegidas para tal fin, a través de votación popular. Un ejemplo clásico de éste es el sistema establecido por el artículo 110 de la Constitución Francesa del 14 de noviembre de 1848, en el que eran los ciudadanos quienes, por consenso, determinaban a manera de voto, sobre la constitucionalidad de las cuestiones que les proponían

4.- Sistema de defensa constitucional, desde el punto de vista del alcance de las funciones del órgano que la lleva a cabo.

Sistemas para preservar el Orden Jurídico Constitucional

Este segundo apartado se divide en dos incisos a saber:

A) Por órgano cuyas resoluciones son de alcance general.

En este sentido, la resolución que emita el órgano (independientemente de la naturaleza que tenga) al cual se le encomendó la defensa del orden constitucional, tendrá alcance para todos los casos similares y siempre serán válidos para una generalidad indeterminada de hipótesis iguales a la que motivó la controversia resuelta por la sentencia. La decisión del órgano de defensa constitucional afecta enteramente no sólo al acto concreto de autoridad que originó la controversia, sino también, a las personas distintas que no acudieron ante el órgano. Generalmente estos efectos son los que derivan de una resolución de órgano político. En México, se prohíbe este alcance general.³¹

B) Por órgano cuyas resoluciones son de alcance particular.

Al respecto hacemos referencia que en este apartado no sólo es lo contrario de lo expuesto anteriormente, sino que las resoluciones se limitan al acto de autoridad al que la controversia se refiere, y sólo afecta a las partes dentro de la controversia. Generalmente son los casos de las resoluciones emitidas por órganos judiciales, tal y como lo sería el Juicio de Amparo en México.

5.- Tipo de sistema que adoptan las instituciones objeto de estudio.

³¹ Hasta antes de las Reformas Constitucionales de diciembre de 1994.

Sistemas para preservar el Orden Jurídico Constitucional

Hemos asentado que existen diversos sistemas cuyo objetivo es el de preservar el Orden Jurídico Constitucional, y como el sistema de defensa por órgano judicial es el que mayores ventajas ofrece. Ante esta situación, vamos a estudiar en este último apartado la ubicación de las instituciones jurídicas que nos ocupan, pues la tarea de encuadrar cada medio de defensa constitucional en los diferentes sistemas descritos, es labor de otro trabajo de investigación.

Tanto el Juicio de Amparo, como en el Juicio de Controversia Constitucional, se pueden ubicar fácilmente en un sistema de defensa ejercido por órgano judicial, toda vez que el conocimiento del mismo, la tramitación y resolución, corresponde al Poder Judicial. Además, encuadra perfectamente dentro de este rubro en el control constitucional que es ejercido por los tribunales ordinarios, pues corresponde a los Tribunales Federales el conocer de ambos juicios, como una más de sus atribuciones y facultades que les confiere la ley. A mayor abundamiento, podemos ver el claro ejemplo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en los Juzgados de Distrito y en los Tribunales Colegiados de Circuito, que en sus respectivos ámbitos de competencia (Pleno y salas), conoce no sólo de estos juicios, sino de otras cuestiones jurisdiccionales; por lo que no puede encuadrarse dentro de los tribunales especiales.

Por otra parte, cabe hacer la aclaración que entre estos dos juicios, el de Amparo tendrá necesariamente efectos particulares, pues su finalidad es la protección de los Derechos Fundamentales de un sólo individuo determinado. Respecto al Juicio de Controversia Constitucional, consideramos que puede tener tanto efectos particulares, como los generales, dependiendo de las partes que entren en conflicto.

Con base en lo anterior, localizaremos a:

i) el Juicio de Amparo en un sistema de defensa constitucional, visto desde la naturaleza jurídica del órgano que

Sistemas para preservar el Orden Jurídico Constitucional

la lleva a cabo, siendo este órgano el judicial (Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito) que se ejercita por vía de acción, tramitándose ante tribunales ordinarios federales; y cuyos efectos deben limitarse a un alcance particular.

ii) el Juicio de Controversia Constitucional, que se ubica en el mismo sistema descrito para el amparo, pero cuyos efectos pueden ser tanto particulares como generales.

A manera de conclusión, es necesario mencionar que independientemente del sistema que adopte nuestra Constitución para su defensa, buena parte del éxito depende de la eficacia con que pueda reflejarse en la vida cotidiana, pues de nada serviría el contar con el mejor sistema si éste no tiene operatividad; y consideramos que esa eficacia y operatividad se deben reflejar en una correcta legislación (secundaria) respecto al cómo tramitarlo y hacerlo efectivo y práctico.

Capítulo III.- ANÁLISIS DEL JUICIO DE AMPARO.

Una vez realizado el estudio de los medios de defensa constitucional, corresponde al presente capítulo determinar si el Juicio de Amparo representa un auténtico instrumento para conservar el Orden Jurídico Constitucional.

1.- Concepto.

Las definiciones, tanto de las cosas como de los conceptos, y así mismo de las instituciones, pretenden ser un instrumento de ayuda para proporcionar mediante una fórmula concreta la comprensión rápida y objetiva de lo que se pretende definir. Así, acostumbramos definir con base en la enumeración de sus elementos, sus características, sus efectos, sus diferencias con otro concepto, o bien, conforme a lo que no es; y en este caso, la definición que pretendemos darle al Amparo no escapa de todo lo anterior sino que lo retoma para poder comprenderlo.

Cabe señalar, que otro problema al que generalmente nos enfrentamos al tratar de dar una definición, es que, en este caso, se puede interpretar al Amparo desde múltiples puntos de vista y desde diversas tendencias ideológicas; esto aunado a la amplia literatura que existe del mismo nos permite afirmar que cada autor tiene su propia definición, que si bien retoma elementos de otras, nunca puede considerarse como perfecta o acabada, pues siempre existe la posibilidad de mejorarla.

Con base en lo anterior, nos adherimos a las definiciones que nos dan dos destacados juristas, a efecto de desglosarlas.

El Maestro Juventino Castro nos menciona que:

Análisis del Juicio de Amparo

"El amparo es un proceso concentrado de anulación (de naturaleza constitucional) promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías, ya federal o estatales, que agravien directamente a los quejosos; y produciendo la sentencia que conceda la protección, el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada (si el acto es de carácter positivo) o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige (si es de carácter negativo)." ³²

Puede considerarse a esta definición como excelente pues hace una brevísima descripción de lo que implica todo un juicio de Amparo, incluyendo causas y efectos. Vale la pena destacar algunos rasgos importantes de dicha definición, como por ejemplo, resalta a primera vista el hecho de que el Maestro Castro sintetice todo lo que contempla la Institución Jurídica del Amparo, en la palabra "proceso", pues implica todo el desarrollo civilista que se le ha otorgado a dicha palabra en la que se incluye como requisito indispensable para la excitación del órgano que conocerá de dicho proceso, a la acción -Constitucional- que ejercite el quejoso-particular. Por otra parte están los efectos que pudiere producir la sentencia dictada, siendo estos el restituir el estado de las cosas al momento previo de la violación, así como el de obligar a la autoridad responsable a respetar indefinidamente el derecho violado.

³² CASTRO, Juventino V. "Garantías y Amparo"; México, 8va edición; Ed. Porrúa, S. A.; 1994. p. 299.

Análisis del Juicio de Amparo

Por otra parte, el Doctor Ignacio Burgoa, en su libro de Amparo lo define como:

"Juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (*lato sensu*) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine." ³³

Al efecto, repetimos el comentario hecho al Maestro Castro, con la salvedad de que, por una parte señala que la autoridad competente para conocer dicho proceso será la Jurisdiccional Federal, y que restringe a la vez, los actos de autoridad que con la violación de derechos dan origen al citado Juicio de Amparo.

Aventurarnos a estructurar una nueva y más completa definición de las arriba citadas, nos llevaría a la repetición o explicación tautológica de la misma (no por ello pretendiendo plasmarlas como perfectas), pues así como el Juicio o Proceso de Amparo ha, está y seguirá evolucionando, también pensamos que la definición del mismo seguirá dicho camino evolutivo. Bástenos concordar dichas definiciones con nuestra Carta Magna, en el sentido de referirnos a él como un medio jurídico que preserva las Garantías Constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole (fracción I del art. 103 de la Constitución Federal); que garantiza en favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y locales (fracciones II y III) y que protege toda la Constitución, así como toda la legislación secundaria, a través de la garantía de legalidad consignada en los artículos

³³ Op Cit. Burgoa O., p. 174.

Análisis del Juicio de Amparo

14 y 16 de la Ley Fundamental y en función del interés jurídico del particular. Bajo estas directrices, y en palabras del mismo Doctor Burgoa, "el amparo es un medio jurídico de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria." ³⁴

2.- Naturaleza Jurídica.

Para poder comentar acerca de la naturaleza jurídica de una institución de Derecho, es necesario tener presente la finalidad que persigue dicha figura. En este sentido existen tres posturas respecto a la naturaleza jurídica del Juicio de Amparo, que al efecto comentaremos.

Por una parte, existen algunos tratadistas que consideran al Juicio de Amparo como un recurso, pues el acto de autoridad que se impugna debe ser afectado por el principio de definitividad que rige al Amparo; es decir, para que un acto de autoridad que considere el gobernado que le viola sus Garantías Individuales sea tramitado en Amparo ante los Tribunales Federales, es necesario que dicho acto haya sido previamente impugnado hasta sus últimas consecuencias e instancias ante cualquier otro tipo de autoridad que deba tener conocimiento del mismo. Así, la última instancia para impugnar cualquier acto de autoridad será a través del Amparo, convirtiéndolo con esto en el recurso último.

Existen otros tratadistas que consideran a esta Institución Jurídica como un Juicio. En este sentido ha quedado plasmado en diversos ordenamientos, tales como:

1) Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo primero.

³⁴ Op Cit. Burgoa O., p. 175.

Análisis del Juicio de Amparo

ii) Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, en su exposición de motivos. ³⁵

iii) Fracción XVI del artículo 27 constitucional.

De la misma forma se ha difundido este concepto en la práctica forense, y en la doctrina sobre el tema.

Por último, existen quienes consideran al Juicio de Amparo como un proceso, pues entienden por Juicio al conjunto de razonamientos lógico-jurídicos que realiza el juzgador, a efecto de dictar la sentencia respectiva; mientras que se refieren al Amparo como un proceso, en tanto lo entienden como un conjunto concatenado de actos procesales de las partes y del tribunal que culmina con una resolución jurisdiccional.

Aunque consideramos que las tres posturas tienen sus respectivos argumentos que las justifican, nos inclinamos por la última, pues consideramos que en estricto Derecho es la que refleja la finalidad de la institución: el ser un proceso constitucional que permita en última instancia revisar que los actos de autoridad se apeguen al Derecho. A pesar de ello, y por razones prácticas, a lo largo del presente trabajo seguiremos refiriéndonos al Amparo como un juicio.

3.- El Amparo Soberanía.

Dentro de la doctrina clásica relativa al Juicio de Amparo, existe la división de éste en varias ramas, tales como el Amparo

³⁵ "Como la interpretación viciosa de ciertos conceptos ha dado lugar a insistentes controversias a la vez que al establecimiento de bases que falsean el pensamiento constitucional, ha sido necesario fijar de un modo terminante la naturaleza del amparo, llamándolo juicio, como realmente lo llama la Constitución y procurando sostener ese carácter en todo el capítulo..."

contra leyes, Amparo-Casación, Amparo-Garantías, y Amparo-Soberanía. Para efectos de este trabajo nos limitaremos a comentar a este último, al tenor de los argumentos que sostiene el Maestro Juventino V. Castro. ³⁶

Se denomina por algunos autores *amparo-soberanía* a aquél que se encuentra previsto en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Federal, mismas que a la letra dicen:

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

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

A primera vista, estas dos fracciones parecerían constituir un auténtico medio de defensa del Orden Constitucional Mexicano (en su parte orgánica), pero con base en el siguiente análisis explicaremos que su practicidad queda reducida al individualismo del quejoso, privándolo por ende, de la tarea de control constitucional.

Haciendo un breve repaso histórico, encontramos que en 1869 el Gobernador de Querétaro invocó la referida fracción segunda del artículo antes transcrito, pidiendo amparo contra dos acuerdos económicos del Congreso de la Unión que supuestamente invadían la soberanía de su Estado; la sentencia desechó el intento del gobernador, pues como quedó plasmado en la sentencia de fecha 29

³⁶ Cfr. CASTRO, Juventino V. "Hacia el Amparo Evolucionado"; México; 4ta edición; ED. Porrúa, S.A.; 1993.

Análisis del Juicio de Amparo

de julio de 1869, el amparo sólo puede concederse a los individuos particulares. El mismo fin tuvieron dos quejas del Gobernador de Veracruz, y después ya nadie lo intenta.

Para entender los verdaderos alcances del problema que se plantea, es necesario remitirnos al ejemplo (y explicación del mismo) que acertadamente realiza el Maestro Tena Ramírez al referirse a esta cuestión:

"...Imaginemos que se concede un amparo al Estado de Hidalgo en contra de una ley expedida por el Congreso de la Unión en materia reservada a los Estados. Ese amparo beneficiaría por lo menos a todos los habitantes de Hidalgo, lo que significa que una sentencia judicial deroga para ese Estado una ley federal. Más clara aparece la intromisión de la justicia en la legislación si se supone que el amparo se concede a la Federación contra la ley de un Estado, pues entonces la ley local queda derogada totalmente. Así, si la Federación pudiera pedir amparo contra un Estado, o éstos contra aquélla, por invasión de jurisdicción, la sentencia que se pronuncie en el juicio tendría necesariamente alcance de generalidad...".³⁷

En efecto, este ejemplo determina claramente el rechazo que en la práctica, doctrina y jurisprudencia se ha hecho a este amparo-soberanía, pues:

a) no es posible aceptar que el juicio de amparo, creado para impugnar las violaciones a las Garantías Individuales pueda ser utilizado por una entidad pública en defensa de supuestos agravios a ellas, y

b) la sentencia que recayere en el proceso de amparo, tendría alcances *erga omnes*, de aquéllos que prohíbe expresamente la

³⁷ Op Cit. Tena R., pag. 512.

Análisis del Juicio de Amparo

constitución, ya que el fallo protector tendría efectos de generalidad, cuando menos para los habitantes sujetos a la jurisdicción de la entidad pública promovente del amparo.

Sin embargo, proceda o no el amparo-soberanía, éste existe en el Derecho Positivo Mexicano respecto de los siguientes ordenamientos:

i) Fracciones II y III del artículo 103 constitucional, antes transcrito.

ii) Artículo 107 constitucional, que en su encabezado establece que las controversias enumeradas en el artículo 103, se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico, con las bases que proporciona la propia disposición constitucional.

iii) En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establece:

Artículo 10.- La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

II- Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

C) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste...

iv) La ley de Amparo, que en los siguientes artículos dispone:

a) Artículo primero, repite en términos generales la redacción del artículo 103 constitucional.

b) Artículo 84, que a la letra dice:

Análisis del Juicio de Amparo

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

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

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

c) Artículo 114, mismo que en su fracción sexta establece que el amparo se pedirá ante el juez de Distrito, contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo primero de esta ley.

d) Artículo 116, que establece en su fracción sexta que si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo primero de esa Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida.

Teniendo presente las anteriores referencias legales, parece claro que se destaca en forma separada la procedencia de un amparo-soberanía, distinto al usual por violación de Garantías Individuales, con las siguientes características: 1.- Combate la invasión de soberanías, y no la violación de garantías individuales; 2.- Se promueve por la entidad afectada o por la Federación; 3.- Persigue la defensa de la soberanía o de los derechos y atribuciones que la Constitución, confiere a los Estados o a la Federación; y, 4.- Se demanda en primera instancia ante los jueces de Distrito, pudiendo ser revisada dicha sentencia por el Pleno de la Corte.

Pese a lo anterior, ha sido la misma Suprema Corte de Justicia la que se ha pronunciado en contra de estos principios,

en virtud de la tesis jurisprudencial que, bajo el número 62, aparece publicada en la primera parte del apéndice de 1985, y que dice lo siguiente:

"INVASIÓN DE ESFERAS DE LA FEDERACIÓN A LOS ESTADOS Y VICEVERSA, AMPARO POR. El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales; y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fue así, pues al través de las constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reformas que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnímodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales." ³⁰

³⁰ Op Cit. Castro J., p. 57.

Análisis del Juicio de Amparo

Ante este planteamiento del problema, finalmente debemos concluir que las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, quedan inoperantes y supeditadas prácticamente a la fracción primera del multicitado artículo, dejando por ende, las controversias (constitucionales) derivadas del Pacto Federal a otra institución (como lo sería el Juicio de Controversia Constitucional) cuyos alcances como control constitucional sean auténticos y directos. En efecto, de nada sirve invocar la protección de la Justicia Federal a través del Amparo Soberanía basándonos en las Fracciones II y III del citado artículo, si se pueden reparar las violaciones constitucionales, por medio del ejercicio de la Fracción I, referida al agravio personal y directo que reciba el quejoso por parte del acto de autoridad que vulnere el Pacto Federal.

4.- El Juicio de Amparo como Control de la Constitucionalidad.

Una vez analizado que el Juicio de Amparo sólo opera respecto a la violación de Garantías Individuales, y no respecto a la protección de la Soberanía de los Estados o de la esfera de competencia de la Federación, en este apartado estudiaremos cómo esta Institución Jurídica se queda corta como control constitucional al restringirse su aplicación a la protección de las Garantías Individuales y no a la parte organizativa y estructural del Estado Mexicano.

Ciertamente, para hablar del Juicio de amparo como un medio de control de la Constitucionalidad, es necesario que exista propiamente una Constitución dentro de un Estado de Derecho; por ello, sin desviarnos del tema e ingresar a planteamientos de la Ciencia Política o Teoría del Estado, nos limitaremos a mencionar que el cuerpo normativo que hoy conocemos como Constitución, es semilla de la aparición del Estado Moderno, cuya característica

principal radica en la racionalización del Poder Público a través de la concretización de sus facultades por escrito.

A mayor abundamiento, y según se desprende del Derecho Constitucional y más concretamente del Derecho Constitucional comparado, toda Constitución tiene como elemento natural, la organización, estructuración y regulación de los órganos supremos de la nación de que se trate, plasmando por escrito las facultades y limitaciones que le son inherentes a dichos órganos. Y en el caso de la Constitución Mexicana, desde la de Apatzingán a la de 1917, se refleja claramente dicha tendencia organizativa y estructural del Poder Público.

Por otra parte, y atendiendo específicamente a nuestra Constitución, no sólo encontramos normas estructurales del Poder Público, sino que retomando la división clásica, se nos presenta ésta como un cuerpo normativo cuyo contenido se resume tanto en la parte dogmática y orgánica. Así, la Constitución Mexicana constituye el basamento de la organización y estructuración del Gobierno Mexicano en el ámbito de sus tres Poderes, y al mismo tiempo, contempla cierto número (no limitativo) de Derechos Fundamentales de la Persona Humana, necesarios para la convivencia pacífica dentro de cualquier sociedad regida por el Derecho. Del mismo modo, todo lo anterior no sólo tiene una referencia directa en nuestra Carta Magna, sino que por el contrario, en la generalidad de los regímenes jurídico-estatales de diversos países y en muy diferentes épocas, los derechos públicos individuales, que es como técnicamente se designa a las prerrogativas o garantías de los gobernados frente a las autoridades, formaron parte del Orden Constitucional del Estado.

Ahora bien, de las dos partes que hemos distinguido en nuestra Constitución, la que tiene propiamente la necesidad de ser defendida es la parte orgánica, por ser ésta la parte substancialmente constitucional. La defensa de la otra parte tiene su importancia, pero no desde el punto de la Constitución,

Análisis del Juicio de Amparo

sino del individuo. A mayor abundamiento, y como dice el Maestro Tena, "el auténtico control de la constitucionalidad es el que tiene por objeto mantener a los Poderes dentro de sus competencias respectivas..." ³⁹

Por eso, no existe propiamente un control de la constitucionalidad cuando se trata de tutelar a la parte dogmática de ésta, pues como continúa diciendo el Maestro Tena: "...Sin duda las invasiones de este género son formalmente violaciones a la Constitución, porque los derechos infringidos figuran en ella; pero no constituyen violaciones a lo esencialmente constitucional..." ⁴⁰

Ante esta situación, hay quienes pretenden encontrar en el Juicio de Amparo, un auténtico control indirecto de la Constitución Mexicana, ya que especifican que es por medio de la Garantía de Legalidad como queda protegida la parte orgánica de la misma, pues como acertadamente expone el Maestro Burgoa: "...es a través de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, que se tutela la Ley Fundamental no únicamente en los casos específicos a que se refiere el artículo 103, sino en relación con todas sus disposiciones, siendo un verdadero medio de control constitucional." ⁴¹ De este modo, todo acto de autoridad debe tener una referencia estructural y organizativa a la Constitución, porque si dicho acto de autoridad vulnera (por desacato a ésta) una Garantía Individual establecida directamente en la parte dogmática, o bien vulnera la Garantía de Legalidad (incluida dentro de la parte dogmática) al alejarse de los principios establecidos en la parte orgánica, el Juicio de Amparo surge entonces como un medio de tutela y control de todo el cuerpo normativo de la Constitución.

³⁹ Op Cit. Tena R., p. 318.

⁴⁰ Op Cit. Tena R., p. 318.

⁴¹ Op Cit. Burgoa O., p. 147.

Análisis del Juicio de Amparo

La anterior tesis es válida, pero sólo para los efectos del particular, pues rige en la sentencia del Juicio de Amparo el principio de relatividad, y sólo existe en este sentido un control de la constitucionalidad para ese gobernado en específico. Además, nada puede hacer el Juicio de Amparo ante una clara controversia constitucional, si ésta no trasciende hacia los particulares, quedando restringido sus alcances como auténtico control constitucional.

Por último, quisiéramos reafirmar el criterio que venimos sustentando a lo largo del presente trabajo, en el sentido de que corresponde al Juicio de Amparo el control de la Constitución Mexicana en su parte dogmática; y al Juicio de Controversia Constitucional respecto a la parte orgánica. Por ello, consideramos que al primero se le dieron en la práctica alcances fuera de su esfera, debido a la falta de operatividad del segundo.

Capítulo IV.- ANÁLISIS DEL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ⁴²

Tras haber estudiado en el capítulo anterior al Juicio de Amparo a efecto de determinar sus verdaderos alcances como Control del Orden Constitucional Mexicano, en lo que se refiere a la parte Orgánica de la Constitución Federal, corresponde el turno de estudiar en el presente capítulo al Juicio de Controversia Constitucional para medir de igual forma, sus efectos como medio de control.

Cabe hacer la aclaración de que el presente capítulo se refiere exclusivamente al Juicio de Controversia Constitucional hasta antes de las reformas de diciembre de 1994, pues la intención que buscamos es describir la falta de operatividad que caracterizaba a esta Institución Jurídica, exponiendo las bases necesarias para justificar su nuevo desarrollo con las citadas Reformas Constitucionales.

1.- Concepto.

De la misma manera que en el Juicio de Amparo, la posibilidad de dar una definición que englobe la esencia del Juicio de Controversia Constitucional, se restringe a dar las principales características de éste para poder comprenderlo mejor.

La falta de aplicación de este Juicio, como lo veremos más adelante, conlleva a su vez a la falta de investigación y desarrollo de doctrina al respecto; por eso, son pocos los tratadistas mexicanos que hacen mención al respecto. No obstante lo anterior, consideramos que la siguiente definición abarca todos sus puntos principales que permitirán comprender, a primera instancia, el Juicio de Controversia Constitucional.

⁴² Hasta antes de las Reformas Constitucionales de diciembre de 1994.

Análisis del Juicio de Controversia Constitucional

Así, el Juicio de Controversia Constitucional será: El proceso jurisdiccional que se promueve por vía de acción tramitándose exclusivamente ante el máximo órgano del Poder Judicial, por virtud del cual los Órganos Estatales afectados en su esfera de competencias y atribuciones, pueden impugnar los actos y las disposiciones legislativas de otros Organismos del Poder, que afecten las competencias y atribuciones establecidas en los preceptos de la Constitución Federal. ⁴³ Es por eso que catalogamos al Juicio de Controversia Constitucional como una Institución que tiene como finalidad preservar jurídicamente el Pacto Federal.

2.- Naturaleza Jurídica.

Al igual que en el apartado correlativo del capítulo anterior en el que se trató sobre la Naturaleza Jurídica del Juicio de Amparo, corresponde ahora encontrar la esencia natural de la institución que nos ocupa. Así, remitimos al lector al planteamiento elaborado en el apartado análogo, concluyendo igualmente que se trata a todas luces de un proceso.

En efecto, consideramos que la Naturaleza Jurídica del Juicio de Controversia Constitucional es la de ser un proceso jurisdiccional, toda vez que su planteamiento, conocimiento, tramitación y resolución se apegan a los lineamientos de un juicio, en la que se permita en última instancia revisar la constitucionalidad de los actos de diversas autoridades, y emitiéndose un fallo con las mismas características procesales (estricto apego a derecho, pruebas, garantías de legalidad y audiencia, etc.).

⁴³ Nota: La presente definición se circunscribe exclusivamente al artículo 105 constitucional, vigente hasta antes de las reformas de diciembre de 1994.

Análisis del Juicio de Controversia Constitucional

Lo anterior es así, pues el Juicio de Controversia Constitucional tiene como razón de ser, el que sea el más alto tribunal mexicano el que conozca y resuelva sobre conflictos jurídico-constitucionales que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado, referidos a la constitucionalidad de sus actos; y de los conflictos entre la Federación y los anteriores mencionados, o en los que la Federación sea parte; o bien, cuando lo disponga expresamente la ley. Por ello, la resolución de los conflictos constitucionales por la Suprema Corte no significa que constituya una supremacía del Poder Judicial sobre los otros Poderes Federales. Simplemente significa que es una facultad acorde con las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de mantener, proteger y salvaguardar el Orden Jurídico Constitucional que une a la Nación Mexicana, a través de un proceso establecido por la ley.

3.- Características.

Hablar de las características de esta Institución Jurídica, presenta una peculiaridad muy especial, pues se busca dar los principales lineamientos que rigen al Juicio de Controversia Constitucional en base a un simple párrafo de su respectivo artículo constitucional. Por ello, hemos echado mano de todo recurso legal (otros ordenamientos, principios generales del derecho, Jurisprudencia, hermenéutica jurídica, etc.), para lograr en este apartado, la tarea deseada.

Así, siguiendo los parámetros que marca el Licenciado Madero Pinzón ⁴⁴ destacamos las siguientes características sobresalientes de este Juicio:

⁴⁴ Op Cit. Madero P.

Análisis del Juicio de Controversia Constitucional

i) El artículo 105 constitucional se aplica únicamente sobre controversias que tienen un carácter estrictamente jurídico.

ii) Los conflictos regulados por el artículo referido, presuponen la existencia de poderes legítimos, ya constituidos.

iii) La resolución de la Suprema Corte a las Controversias Constitucionales debe versar sobre el derecho que tiene cada parte en conflicto y no sobre la integración de los Poderes en cuestión.

iv) Los Juicios de Controversias Constitucionales no se pueden abrir de oficio, pues será necesario que una parte autorizada por el citado artículo, planteé la demanda.

v) La Federación comparece a juicio como particular y no como autoridad, pues en tal sentido procedería el Juicio de Amparo.

vi) Los Juicios de Controversia Constitucional no se refieren a la constitucionalidad de los actos que afectan al particular; ni sobre conflictos de naturaleza política, pues lo primero le corresponde al Juicio de Amparo, y lo segundo al Senado de la República.

vii) Compete al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer sobre los juicios de referencia, pues se estima que son casos que al afectar el interés Nacional, requieren de la intervención de dicho Órgano actuado en su máxima expresión.

viii) Al no haberse expedido la ley orgánica del multicitado artículo constitucional, ⁴⁵ la tramitación del Juicio de Controversia Constitucional debe sujetarse a los preceptos del

⁴⁵ Nota: Recuérdese que se está hablando del Juicio de Controversia Constitucional hasta antes de las reformas mencionadas, por lo que la ley reglamentaria que se expidió, fue muy posterior a la redacción del artículo mencionado.

Análisis del Juicio de Controversia Constitucional

Código Federal de Procedimientos Civiles; y tramitándose por ende, como un auténtico juicio ordinario federal.

ix) Por otra parte, se trata de conflictos que se plantean entre entidades autónomas de carácter público que integran la Unión Federal.

x) En general, las partes son Entidades Federativas y la Federación; o bien, las autoridades superiores de uno de los Estados (o el Distrito Federal), y aquéllas en las cuales la Federación figure como parte.

Bajo este orden de ideas, para lograr la operatividad de un Juicio de Controversia Constitucional, basta tener presentes estos principios y tramitarlo con las reglas de un juicio ordinario federal. Lo anterior pareciera ser una simplificación en la tramitación de estos juicios, pero consideramos que un proceso constitucional de esta naturaleza, requiere mayor especificidad en su regulación secundaria que la derivada de un ordenamiento general; tal y como acertadamente se le ha otorgado al Juicio de Amparo su respectiva ley reglamentaria. Pero desafortunadamente esto será así hasta que se expida la debida ley reglamentaria del artículo 105 constitucional para darle la operatividad que requiere esta importantísima Institución Jurídica.

4.- Diferencias del Juicio de Controversia Constitucional, con el Juicio de Amparo y con la Fracción VI del artículo 76 Constitucional.

De la misma manera, nos permitiremos destacar algunas diferencias que presenta el Juicio de Controversia Constitucional que nos ocupa, con su análogo Juicio de Amparo:

Análisis del Juicio de Controversia Constitucional

i) El Juicio de Controversia Constitucional sólo puede tramitarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en cambio, el Juicio de Amparo, aunque se tramita ante el Poder Judicial Federal, puede conocer de él, otras instancias por debajo de la Corte, tales como los Jueces de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito.

ii) En el Juicio de Controversia Constitucional se considera que las partes que pueden actuar dentro de él, son consideradas como entidades autónomas de carácter público que disputan sobre sus derechos; en cambio, en el Juicio de Amparo, dichas partes siempre serán consideradas como autoridades y particulares.

iii) En el Juicio de Controversia Constitucional, se debaten cuestiones jurídicas que no afectan directamente al particular; en cambio, en el Juicio de Amparo, es un elemento esencial que se afecten directamente los derechos del particular-quejoso; aún y cuando se traten del Amparo-Soberanía.

iv) Dentro del Juicio de Controversia Constitucional, se considera que los poderes que actúan están legítimamente constituidos y autorizados para comparecer en dicho juicio; en cambio, en el Juicio de Amparo, la controversia puede versar específicamente sobre ese punto.

v) El Juicio de Controversia Constitucional, carece de una ley reglamentaria específica que le otorgue operatividad; en cambio, el Juicio de Amparo, si cuenta con esa ventaja.

vi) En el Juicio de Controversia Constitucional se desprende de la naturaleza de esta Institución, que la resolución que al efecto se emita tendrá efectos generales; en cambio, en el Juicio de Amparo, reina el principio de relatividad de las sentencias.

vii) El fallo que se extienda dentro del Juicio de Controversia Constitucional, tendrá la finalidad de lograr la

Análisis del Juicio de Controversia Constitucional

nulidad total de los actos que se estimen violatorias de la Constitución; en cambio, en el Juicio de Amparo, puede derivar en efectos particulares al nulificar parcialmente el acto materia del juicio.

Por otra parte, dentro de las facultades del Senado de la República, se otorgan atribuciones parecidas a las descritas y reservadas para el artículo 105 constitucional; es por eso, que nos permitimos transcribir la referida fracción de las facultades del Senado para tener un marco de referencia.

"Artículo 76 Constitucional: Son facultades exclusivas del Senado: Fracción VI.- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se hayan interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior"

Así, respecto a las diferencias que existen entre la Institución Jurídica que nos ocupa y la fracción VI del artículo 76 constitucional, destacamos las siguientes:

i) Los Juicios de Controversia Constitucional se refieren a la constitucionalidad de los actos que afectan a la autoridad considerada como particular; y no sobre conflictos de naturaleza política, pues eso corresponde al Senado de la República.

ii) En los Juicios de Controversia Constitucional se refieren a conflictos de derecho; en cambio en las facultades del Senado son respecto de conflictos de hecho.

Análisis del Juicio de Controversia Constitucional

iii) El Juicio de Controversia Constitucional, al ser un proceso, se debe sujetar a todos los principios judiciales que garantizarán su imparcialidad y estricto apego a derecho; en cambio, las facultades del Senado que deriven de la aplicación de la citada fracción, no se sujetan a ningún procedimiento preestablecido. ⁴⁶

Con todo lo anterior, quedan marcadas claramente las discrepancias existentes entre las referidas instituciones; amén de existir un mayor número de diferencias, sobre todo en lo que respecta a su tramitación y órganos de conocimiento.

A manera de conclusión, y una vez realizado el correspondiente análisis al Juicio de Controversia Constitucional, podemos fácilmente aseverar que esta importantísima Institución Jurídica que tiene como finalidad preservar jurídicamente el Pacto Federal, se encuentra pobremente regulada, ocasionando un mar de confusiones jurídicas, que a la postre, le restan toda operatividad y eficacia que se requiere para conservar un Orden Jurídico Constitucional.

⁴⁶ Máximo, que no se ha expedido tampoco su respectiva ley reglamentaria.

Capítulo V.- AUSENCIA DE UN VERDADERO CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MÉXICO. ⁴⁷

1.- Planteamiento del Problema.

En los capítulos anteriores hemos estudiado dos Instituciones Jurídico-Constitucionales que buscan un control de la Constitucionalidad en México. Por una parte, examinamos al Juicio de Amparo, tanto en su evolución histórica, como en su aplicación tendiente a lograr dicho control sólo en su parte dogmática. Por la otra, tenemos al Juicio de Controversia Constitucional, que siendo el medio jurídico idóneo para preservar este Orden Constitucional, se ve limitado en cuanto a su operatividad por falta de una debida reglamentación.

Respecto del Juicio de Amparo, hemos dejado bien claro en el capítulo tercero de este trabajo, que aunque existe una regulación específica que pudiere derivar en un medio de protección directo de la Constitución (tanto en su parte orgánica como dogmática) a través del llamado Amparo Soberanía, en la práctica este tipo de amparo degenera y cae en el clásico Amparo contra Actos, pues la violación al Pacto Federal deberá repercutir en perjuicio del gobernado quien tendrá que promover el citado juicio, obteniendo una resolución cuyos efectos sólo se limiten a los derechos de él. Por ello, el Amparo Soberanía no puede considerarse como un auténtico control de todo el Orden Constitucional Mexicano.

En cuanto al Juicio de Controversia Constitucional nos encontramos ante una Institución Jurídica cuya finalidad satisface el requerimiento de un auténtico control de la Constitucionalidad en lo referente a la parte organizativa del Estado Mexicano, pero que dada su falta de regulación y reglamentación a través de leyes

⁴⁷ Hasta antes de las Reformas Constitucionales de diciembre de 1994.

Ausencia de un verdadero Control de la Constitucionalidad en México.

secundarias, lo convierte en un instrumento inoperante y poco accesible.

Ante esta falta de un auténtico control global del Orden Jurídico Constitucional Mexicano, distinguimos dos corrientes doctrinarias que pretenden explicar esta situación:

i) Aquellos quienes se remiten al Juicio de Amparo para solucionar el problema.

ii) Aquellos quienes al reconocer el problema existente, reclaman una reforma a nivel Constitucional y su debida reglamentación secundaria.

Los que encuentran en el Juicio de Amparo dicho medio de control a través del respeto a las Garantías Individuales invocando la garantía del artículo 16 constitucional, ⁴⁸ le otorgan al Amparo una finalidad exorbitante. En efecto, esta corriente de autores establecen que no es autoridad competente la que lleva a cabo un acto para el que no tiene facultades constitucionales, ni hay causa legal del procedimiento cuando se invoca un estatuto que, por ser contrario a la Constitución, no es ley. A esta primera corriente le oponemos la circunscripción individualista que le da al Juicio de Amparo, pues sólo podrá hacerse valer este medio de control, cuando sea promovido a iniciativa de un gobernado, y teniendo la resolución que se emita alcances particulares.

Por su parte, existen otros autores quienes al identificar la gravedad del problema, separan la función y teleología de cada Institución, sugiriendo una regulación más específica. En este sentido, ubican al Juicio de Amparo como un auténtico medio de control de la parte Dogmática de la Constitución, en tanto establecen que compete al Juicio de Controversia Constitucional el control de la parte Orgánica, pues como acertadamente enseña el

⁴⁸ Artículo 16 constitucional. Consiste en que nadie puede ser molestado sin mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Ausencia de un verdadero Control de la Constitucionalidad en México.

Maestro Tena Ramírez, el Juicio de Controversia Constitucional derivado del Artículo 105, "...es el único caso en que el control de la constitucionalidad se ejercita, no en función del individuo, sino del órgano de gobierno que se considera agraviado por los actos de otro órgano...".⁴⁹

Así, al ser el Juicio de Controversia Constitucional el único medio idóneo de defensa de nuestra Carta Magna, es necesario implementar una serie de reformas para otorgarle operatividad y eficiencia a esta Institución Jurídica tan importante para la subsistencia del Orden Jurídico Constitucional Mexicano.

2.- Necesidad de las Reformas.

Una vez descrito el problema de la falta de un verdadero instrumento de defensa de nuestra Carta Magna respecto a la parte organizativa de la misma, es necesario establecer el momento histórico y las circunstancias políticas, sociales, económicas, e ideológicas que permitieron la tan esperada reforma constitucional. Al respecto, tomaremos como base las descripciones que realiza el Maestro Fix-Fierro⁵⁰ al comentar sobre el tema.

En efecto, el Juicio de Controversia Constitucional, que fue modificado a nivel constitucional con las reformas que nos ocupan, forma parte de un todo de reformas a la Impartición de Justicia en México, razón por la cual no podremos entender su ubicación global, si no se contempla dicha institución a la luz del cúmulo

⁴⁹ Op cit. Tena R., "Derecho Constitucional Mexicano", pag. 426.

⁵⁰ FIX-FIERRO, Héctor. "La Reforma Constitucional de 1994 y las Acciones de Inconstitucionalidad" Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana: "ARS IURIS"; No. 13; México (1995).

Ausencia de un verdadero Control de la Constitucionalidad en México.

de reformas. Así, describiremos brevemente el marco íntegro que comprenden las reformas.

Durante la campaña presidencial de 1994, los candidatos de los distintos Partidos Políticos recibieron de parte de la ciudadanía reclamos y peticiones reiteradas acerca de la seguridad pública, así como de la procuración y administración de Justicia. En ese sentido, el 14 de julio del mismo año, el entonces candidato a la Presidencia de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, pronunció en Guadalajara, Jalisco, un discurso en el cual se contenían diez puntos de solución a dicho reclamo social, y que se convirtió en el antecedente inmediato de la iniciativa de Ley que propuso al tomar el puesto máximo de la Nación.

En la exposición de motivos de su mencionada iniciativa para la reforma constitucional, el Presidente del República asentó, entre otras, las siguientes consideraciones en las que se encuentran los principios rectores de la reforma propuesta:

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

- Hoy, los mexicanos nos encontramos frente a la apremiante necesidad de adecuar las instituciones responsables de la seguridad pública y la justicia, para que el Derecho siga siendo garantía de convivencia pacífica e instrumento efectivo de cambio.

- Es esencial que la Constitución y el orden legal derivado de ella tengan plena observancia. Es preciso

que las autoridades actúen con apego a las normas; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias, resueltas conforme a la ley.

- La iniciativa tiene el propósito de fortalecer a la Constitución y a la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila. La iniciativa se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a la competencia de las instituciones encargadas de la seguridad y de la procuración de justicia.

- Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las acciones sustantivas y administrativas para facilitar la eficiencia en ambas funciones.

- El juicio de amparo debe conservar sus principios fundamentales, pero debemos continuar perfeccionándolo a fin de permitir una defensa cada vez más adecuada de los derechos fundamentales del individuo frente a cualquier abuso de autoridad.

- La nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Es necesario incorporar procedimientos que garanticen el principio de división de poderes y a la vez, permitir que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general, a través de sus representantes.

Ausencia de un verdadero Control de la Constitucionalidad en México.

- La reforma se inscribe en la larga tradición nacional que ha buscado subordinar la totalidad de los actos del poder público a la Constitución y a las leyes..."⁵¹

Teniendo como base lo anterior, y en atención a los comentarios que realiza el Maestro Valencia Carmona,⁵² se describirá de manera breve, cuál fue la suerte de la citada iniciativa de reforma:

La reforma constitucional fue iniciativa del Órgano ejecutivo entrante, y se presentó a la Cámara de Senadores, como cámara originaria, el día 6 de diciembre de 1994. El día 13 de diciembre la Cámara de Diputados convocó a un foro de consulta popular sobre el Órgano judicial, que se llevó a cabo el día 16. Como resultado del debate público y legislativo, se hicieron trece modificaciones a la iniciativa del Ejecutivo Federal, mejorándola de manera notable. Con fecha 17 de diciembre, se realizó la discusión en el Pleno con proyectos y decretos suscritos por las comisiones competentes; dicho análisis se hizo en lo general y en lo particular en un solo acto, habiendo sido aprobado por 108 votos de los senadores presentes. Al día siguiente, se recibió el dictamen en la Cámara de Diputados y para el día 21 se puso a consideración del pleno de la citada Cámara el dictamen correspondiente, analizando y revisado por las comisiones unidas designadas.

En dicho debate se reiteraron los planteamientos y posiciones de las fuerzas políticas representadas en el Senado (PRI, PAN, y PRD), a excepción de un Partido Político (PT) quien sólo tenía representación en la Cámara Baja, objetándose la premura con que

⁵¹ Edillo, Ernesto. "Seguridad y Justicia"; Publicación: 'Las Políticas del Bienestar', Revista editada por el Partido Revolucionario Institucional; México; p. 101 y ss (1994).

⁵² VALENCIA CARMONA, Salvador. "Derecho Constitucional Mexicano al fin de Siglo"; México; Ed. Porrúa, S.A.; 1995. p. 411 y ss.

Ausencia de un verdadero Control de la Constitucionalidad en México.

se aprobó dicha reforma. Finalmente, una vez realizada la votación, se emitieron a favor del dictamen en lo general y en lo particular 381 votos, y 66 en contra. Por último, la Secretaría determinó que el dictamen con proyecto de decreto que reformó 27 artículos constitucionales, pasara a las Legislaturas de los Estados para los efectos del artículo 135 constitucional; dichas legislaturas lo devolvieron sin efectuar modificación alguna, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el sábado 31 de diciembre de 1994.

El Contenido de la reforma judicial, versa sobre los siguientes aspectos fundamentales:

- i) estructura de la Suprema Corte de Justicia.
- ii) régimen de los ministros.
- iii) nueva competencia constitucional de la Corte.
- iv) el nuevo Juicio de Controversia Constitucional
- v) declaración general de inconstitucionalidad de leyes.
- vi) creación del Consejo de la Judicatura.
- vii) modificaciones al Ministerio Público.
- viii) creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Bajo este orden de ideas podemos vislumbrar que el escenario político, económico y social que existía para este momento era propicio para iniciar y poner en práctica las reformas sobre la impartición Justicia antes señaladas, pues nuestro sistema requería desde hace tiempo, una profunda transformación que lo pusiera al nivel de cambio y progreso presentados en otros ámbitos de la vida nacional. De tal suerte, el darle operatividad y vigencia real al Juicio de Controversia Constitucional era un reclamo en todos los aspectos:

En lo político, pues al existir para esta fecha diversas Entidades Federativas gobernadas por un Partido Político distinto al de la Federación, provocaría contienda de intereses entre estas dos esferas de competencia; en lo económico, pues se requería una Institución Jurídica como ésta que resolviera los posibles

Ausencia de un verdadero Control de la Constitucionalidad en México.

problemas derivados de la aplicación de Normas Jurídicas Internacionales de Derecho Público (por ejemplo, los Tratados y Acuerdos Internacionales); en lo social hubo una agudización de la conciencia sobre este tema, gracias, entre otros motivos, a la actuación de organismos de Derechos Humanos (tanto gubernamentales como no gubernamentales) que han sacado a la luz pública muchas de las deficiencias de la Justicia y vulneración al Pacto Federal.

Por último, como se explicará más adelante, la reforma mencionada, en la cual se incluye a la Institución Jurídica que nos ocupa, contiene numerosos y fundamentales aciertos, al combinar interesantes innovaciones nutridas de las experiencias de otros países y con propuestas que son fruto de la experiencia y reflexión del medio jurídico mexicano. Por ello, dada la profundidad de las modificaciones que sufrió el Juicio de Controversia Constitucional, es natural que hayan sido, y siga siendo objeto de polémica y, por tanto, no hay duda de que puedan perfeccionarse conforme le tiempo y la experiencia (buena o mala) nos lo marquen.

3.- Diversas circunstancias que permitieron las reformas.

El presente apartado refleja exclusivamente el pensamiento del autor, sobre diversos ámbitos de la vida nacional que permitieron en su conjunto las reformas de diciembre de 1994. Por eso, queda abierta la posibilidad de disentir con la apreciación que a continuación se expone.

A partir del sexenio pasado, se logró manifestar a nivel Nacional, un cambio en el ámbito político, disminuyendo el ejercicio e influencia que reportaban los anteriores presidencialismos y permitiendo una mayor participación de los partidos de oposición. Así, se logró por primera vez que diversos Estados de la República y una importante cantidad de Cabeceras

Ausencia de un verdadero Control de la Constitucionalidad en México.

Municipales, fueran controladas por un Partido Político diferente al que tenía la Federación como Presidente de la República.

De igual forma, es a partir del sexenio pasado cuando se globaliza a nivel mundial, una mayor toma de conciencia de los problemas y circunstancias que se vivían. En efecto, tanto a nivel Internacional, como a nivel Nacional, se dejó sentir un cambio de actitud de las sociedades gobernadas, pasando de una posición pasiva y contemplativa, a una activa y participativa. Este cambio también se reflejó en México.

Respecto al rubro económico, se logró una apertura comercial, misma que trajo consigo una lista innumerable de cambios en varios aspectos (ideológico, cultural, religioso, social, político, jurídico, etc.), para poder adecuar y acoplar los sistemas de vida de diversos países que eran diferentes por naturaleza. Una clara prueba de ello, son todos los cambios que se estructuraron para lograr la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Y en lo referente al aspecto jurídico, se logró un cambio legislativo que en general puede calificarse de bueno; pues desreguló aquellas materias que no necesitaban dicha intervención legislativa, simplificó la reglamentación de diversas instituciones para darles celeridad y eficacia, replanteó algunos aspectos e instituciones consideradas hasta la fecha como intocables (política y religión), y reguló aquellos otros aspectos que se encontraban olvidados por su inoperatividad.

En este orden de ideas, las Reformas Constitucionales de Diciembre de 1994, y más específicamente las referidas al Juicio de Controversia Constitucional, se encuentran incrustadas en una etapa de cambio Nacional e Internacional. Cambio que depende de nosotros, como sociedad activa, que refleje los resultados y beneficios esperados para las generaciones futuras.

4.- El actual Juicio de Controversia Constitucional.

El referido Juicio de Controversia Constitucional, no ve sus verdaderos frutos, sino hasta que es expedida su respectiva Ley Reglamentaria; pero puede considerarse que es con las citadas Reformas Constitucionales, como se da el parte-aguas de esta Institución. En efecto, si bien es cierto que las Reformas Constitucionales de diciembre de 1994 (en lo referente al Juicio de Controversia Constitucional), no contemplan un cambio significativo, y que es a partir de la expedición de su respectiva Ley Reglamentaria (mayo de 1995) cuando puede considerarse un verdadero avance respecto de la concepción y tramitación de este Juicio, existe la opinión generalizada de que la correspondiente Ley Reglamentaria no tiene sentido, sin su respectivo precedente a nivel Constitucional. A mayor abundamiento, debe considerarse que la Reforma Constitucional de referencia, no sólo fue un precedente y guía necesario para la creación de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional ⁵³, sino que más bien refleja claramente la plena disposición por parte del Gobierno Mexicano de brindarle a esta Institución Jurídica y a otras ⁵⁴, una verdadera eficacia y operatividad, a efecto de salvaguardar el Orden Jurídico Constitucional.

Como se verá en capítulos posteriores, se ha ensanchado de manera notable la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de Controversias Constitucionales; ahora, en el apartado primero del artículo 105 Constitucional, se han establecido once hipótesis de conflictos posibles entre Poderes y Órganos del Estado Mexicano. Quizá hubiera sido preferible una fórmula menos casuística que la desarrollada en la fracción primera; no obstante se muestra en el precepto la determinación

⁵³ Precepto que regula a nivel Constitucional al Juicio de Controversia Constitucional.

⁵⁴ Tales como la Acción de Inconstitucionalidad.

Ausencia de un verdadero Control de la Constitucionalidad en México.

por sentar las bases de un nuevo modelo en la solución de controversias constitucionales, respondiendo de esta manera a una necesidad imperiosa de nuestro sistema político y constitucional.

Particularmente, para los Estados y Municipios, que tanto necesitan defender su autonomía en una Nación tan centralizada (en la práctica) como la nuestra, la reforma constitucional puede ser de mucha utilidad para aquéllos porque tendrán un recurso efectivo frente a la actuación exorbitante de la Federación, y para éstos porque tendrán ahora una instancia del más alto nivel para hacer valer los derechos y prerrogativas que les ha otorgado el artículo 115 de la Carta Magna. Así, mediante la renovada fórmula del Juicio de Controversia Constitucional, puede afirmarse que no sólo se responde a los problemas constitucionales que surgían en la realidad cotidiana, sino también se hace de la Suprema Corte un Poder vigilante de las decisiones políticas fundamentales que se tomaron hace muchos años, como lo son la forma del Estado Federal y la Institución del Municipio Libre; todas ellas dentro del Orden Jurídico Constitucional Mexicano.

**Capítulo VI.- ESTUDIO DEL ALCANCE DE LAS REFORMAS
CONSTITUCIONALES DE DICIEMBRE DE 1994.**

Como lo hemos mencionado desde el inicio del presente trabajo, el Juicio de Controversia Constitucional es una Institución Jurídica cuyo objetivo principal es mantener el equilibrio derivado del Pacto Federal sobre el cual descansa la composición del Orden Jurídico Mexicano. Del mismo modo, hemos apuntado que la Constitución Federal había sido pobre respecto a la regulación de los principios rectores de esta Institución, y como se había arrumbado su precepto constitucional (105) al no haberse expedido su ley reglamentaria hasta diciembre de 1994.

Así, el presente capítulo tiene por objeto determinar el anterior marco normativo del Juicio de Controversia Constitucional que lo hacía prácticamente inoperante, y como a partir de las reformas citadas, el Constituyente le otorga la regulación necesaria para resolver los más altos conflictos de la Nación; para posteriormente hacer una crítica a las mismas, a efecto de emitir una opinión sobre el futuro de la Institución Jurídica que nos ocupa.

1.- El Artículo 105 Constitucional, antes de las Reformas.

A) **Ámbito Constitucional.**

Respecto de este apartado, bástenos remitir al lector a la evolución político-social que describimos en el capítulo de Antecedentes; así como la interpretación y aplicación que del mismo se hizo en el capítulo de Análisis del Juicio de Controversia Constitucional.

Ahora bien, para efectos de remarcar las diferencias, no sólo en cuanto a su regulación, sino más bien en cuanto a su evolución

jurídica, nos permitimos transcribir el anterior texto constitucional, con todos sus defectos y virtudes.

Artículo 105 Constitucional: Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o mas Estados, así como de aquéllas en la que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

Por eso, el artículo transcrito sólo preveía el caso de invasión de esferas entre los Estados y la Federación o entre dos Estados, pero no así entre los órganos del Poder Federal. No había, por ejemplo, posibilidad de obligar al órgano Ejecutivo a promulgar una ley expedida por el Congreso, o de pedir a la Cámara de Senadores que emitiera su aprobación en el caso de nombramiento de Empleados superiores de Hacienda, Jefes Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, etc. En este caso el juicio de responsabilidad, que era el procedimiento único viable, no resultaba un instrumento ni idóneo ni eficaz.

B) Legislación complementaria.

Si bien es cierto que no existía propiamente una ley que reglamentara el procedimiento de este Juicio de Controversia, también es cierto que existían dos legislaciones que dentro de su articulado hacían referencia a esta Institución. Tales ordenamientos son:

a) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Esta ley, se refería de manera genérica a las Controversias Constitucionales, estableciendo que:

Artículo 11.- Corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocer de:

I. De las controversias que se susciten entre dos o más Entidades Federativas, o entre los Poderes de una misma Entidad sobre la constitucionalidad de sus actos;

II. De las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando sean promovidas por la Entidad afectada o por la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiera la Constitución;

III. De las controversias que surjan entre una Entidad Federativa y la Federación; y

IV. De las controversias en que la Federación fuese parte cuando a juicio del Pleno se consideren de importancia trascendente para los intereses de la Nación, oyendo el parecer del Procurador General de la República.

Al efecto, únicamente nos señalaba este ordenamiento qué órgano dentro del Poder Judicial debía conocer de las citadas controversias, pero no establecía (pues no era la ley correspondiente) algún procedimiento en cuanto a su tramitación.

b) Ley de Coordinación Fiscal.

En ésta se establecía dentro de su articulado, una referencia directa al artículo 105 constitucional, pero sin aportar ningún elemento que pudiera guiarnos en su substanciación ante la Corte. La citada ley preceptúa:

Artículo 12: El estado inconforme con la declaratoria por la que se considere que deja de estar adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

Cabe señalar que estos ordenamientos de ninguna manera podían dar las directrices de la Institución que nos ocupa, pues solamente hacían referencia al precepto constitucional y a la ley que en su caso lo llegara a regular. Por ello, insistimos que la operatividad del Juicio de Controversia Constitucional fue prácticamente nula.

2.- El Artículo 105 Constitucional, después de las Reformas.

Ya hemos analizado como la evolución política, social y jurídica de la Nación, encaminaron a la reforma estructural del Juicio de Controversia Constitucional; por eso, y al igual que en el apartado anterior, nos limitaremos a señalar cual es el actual marco legislativo sobre el cual descansa esta Institución.

A) *Ámbito Constitucional.*

En el presente apartado transcribiremos el precepto constitucional de referencia, a efecto de recalcar las diferencias que presenta con su antecesor; pero además, haremos breves comentarios al mismo, procurando ejemplificar cada caso, amén de entrar a su estudio en capítulo diverso a través de su ley reglamentaria.

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

Estudio del alcance de las Reformas Constitucionales de diciembre de 1994

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.

II- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

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

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter general, estatal y del Distrito

Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

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

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

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

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

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos

establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Al respecto de lo transcrito, es importante señalar que el presente artículo se encuadra dentro del capítulo cuarto del título tercero de la Constitución, en el cual se describen la composición del Poder Judicial, y sus atribuciones más importantes.

Con base en lo anterior, es el mismo encabezado el que da pauta para determinar las atribuciones de la Suprema Corte respecto del conocimiento, tramitación y resolución de: el Juicio de Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y el Recurso de Revisión en que la Federación sea parte. Cabe señalar que atinadamente el legislador le delega a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el conocimiento de estas importantísimas instituciones, pues se requiere que sea el órgano más elevado del Poder Judicial, con la mayor experiencia y en el cual se concentran todos los conocimientos jurídicos (posibles) para que la resolución que emitan sea la más acertada jurídicamente hablando, y la que más se acerque a la Justicia; ya que dichas resoluciones no tendrán un efecto que se limite a un particular o un grupo de particulares, sino que por el contrario, repercutirán a una sociedad determinada, ya sea representada a través de una esfera de competencia u órgano de poder.

En lo tocante a la fracción primera del artículo que nos ocupa, y básicamente a su encabezado, es importante señalar los siguientes aspectos:

- i) Determina la procedencia constitucional del Juicio de Controversia Constitucional;
- ii) Excluye de manera clara, precisa y tajante a las Controversias Constitucionales que se susciten en materia electoral.

Respecto al primer punto, es del todo claro que a partir de este precepto, se deriva la fundamentación constitucional, no sólo del mismo Juicio de Controversia Constitucional o de su respectiva ley reglamentaria, sino además de las resoluciones que con motivo del conocimiento de estas controversias emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, el Juicio de Controversia Constitucional procede únicamente en los casos y bajo las circunstancias de tramitación que determinan los principios que emanan de este precepto. Por ello, es lógico pensar que una institución jurídica cuya naturaleza es la de ser un medio de control constitucional, y cuya trascendencia va más allá de cuestionar los actos realizados por otro Poder, deba estar prevista a nivel constitucional, para evitar cualquier tipo de conflicto que ponga en entre dicho el Pacto Federal.

En lo tocante al segundo punto, nos adherimos a la idea del legislador en el sentido de plasmar de manera clara la exclusión de la materia electoral; pues de otra forma se violarían dos principios fundamentales del Derecho Constitucional:

a) la División de poderes, toda vez que la designación de cualquiera de los otros dos Poderes (y por ende, de la legislación electoral), quedaría supeditada a la interpretación que de ella hiciere la Suprema Corte; y

b) el atribuirse la Suprema Corte, facultades que exclusivamente le conciernen al Tribunal Federal o Local Electoral.

En efecto, el hecho de excluir la materia electoral del Juicio de Controversia Constitucional, implica desvincular a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (como máximo órgano del Poder Judicial) de examinar si los promoventes tienen la legitimidad procesal derivada del sufragio electoral (pues sólo pueden ser partes, aquellas que menciona el artículo 105 constitucional), o de emitir un fallo cuyos alcances sean el otorgarle el triunfo o la derrota, dentro de un proceso electoral, a alguna de las partes del conflicto constitucional. Por ello, la

no exclusión de la materia electoral de este tipo de juicios, implica propiciar la ruptura del Pacto Federal (cosa que pretende defender la naturaleza institucional del Juicio de Controversia Constitucional), amén de considerar el caos político, económico, jurídico y social que podría generar en México.

Por otra parte, señala las partes que pueden entrar en conflicto y derivar en una posible Controversia Constitucional, enunciando a:

- i) la Federación.
- ii) una Entidad de la República.
- iii) el Distrito Federal.
- iv) un Municipio.
- v) el Poder Ejecutivo.
- vi) el Congreso de la Unión, actuando:
 - como un sólo órgano,
 - respecto de cualesquiera de sus Cámaras,
 - como Comisión Permanente, y
 - como Órgano Federal o del Distrito Federal.
- vii) los órganos de gobierno del Distrito Federal,

y sus posibles combinaciones entre ellos. Además, determina cuales controversias referentes a disposiciones generales tendrán efectos generales, siempre y cuando hubieren sido aprobadas por una mayoría especial.

Así mismo, y a efecto de lograr una mayor comprensión en los comentarios que se realizarán sobre cada uno de los incisos que maneja la Fracción I del artículo 105 constitucional, debemos señalar quien representa a cada una de las partes dentro de la Controversia:

- i) De la Federación, su representante será el Procurador General de la República.
- ii) De una Entidad de la República, su representante será el Procurador de Justicia respectivo.

iii) Del Distrito Federal, el Jefe de Departamento.

iv) De un Municipio, el Presidente Municipal.

v) Respecto del Poder Ejecutivo, será representado por el Secretario de Estado, por el Jefe del Departamento Administrativo, o por el consejero Jurídico del Gobierno.

vi) El Congreso de la Unión, actuando:

- como un sólo órgano, será representado por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados. ⁵⁵

- respecto de cualesquiera de sus Cámaras, serán representados por sus respectivos Presidentes, y

- como Comisión Permanente, lo será su propio Presidente que al efecto se determine.

vii) Respecto de los Poderes locales de una Entidad Federativa, lo serán:

- del Ejecutivo, por el Gobernador de la Entidad, o en su caso, por el Secretario de Gobierno,

- del Legislativo, por el representante que al efecto designe la ley orgánica de la legislatura correspondiente, y

- del Judicial, cuyo órgano supremo es el Tribunal Superior de Justicia de cada Estado, por el representante que para tales efectos designe la ley orgánica del poder judicial estatal correspondiente.

viii) Los órganos de gobierno del Distrito Federal, serán representados por sus titulares respectivos. Cabe destacar que el inciso b) de la Fracción I del artículo 122 constitucional, determina cuales son los órganos de Gobierno del Distrito Federal, enumerando de tal forma a:

- la Asamblea de Representantes,
- el Jefe del Distrito Federal, y
- el Tribunal Superior de Justicia.

Por ello, y en obvio de repeticiones, corresponde delimitar a cada ley orgánica de los referidos órganos, quien será el representante de ellos.

⁵⁵ Artículo 6to de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar que la propia Ley Reglamentaria del Juicio que nos ocupa, establece un apartado especial respecto a la representación de las partes, por lo que remitimos al lector a tal rubro, mismo que será debidamente desglosado y comentado en capítulo posterior de esta tesis.

Con base en lo anterior, entramos al estudio de cada inciso del artículo citado:

1.- *La Federación y un Estado o el Distrito Federal.* En este supuesto debemos diferenciar que existen únicamente dos partes a saber: La Federación, y una Entidad Federativa de la República Mexicana. Así, verbigracia, podríamos encuadrar este supuesto al tratar la materia fiscal, suponiendo que existe una actividad cuyo gravamen se encuentra previsto tanto a nivel federal, como local. En este caso, ya sea la Federación, o la Entidad Federativa de que se trate, deberá promover el Juicio de Controversia Constitucional, a efecto de que la Suprema Corte determine, a quien de los dos corresponden los ingresos percibidos de la recaudación correspondiente. Este problema suele presentarse más comúnmente de lo pensado, pues existe una ley ⁵⁶ cuyo objetivo es prevenir y evitar este tipo de situaciones; mismas que pudieran derivar en un Juicio de Controversia Constitucional.

2.- *La Federación y un municipio.* En este supuesto debemos apuntar que independientemente de que todo municipio mexicano forme parte integrante de la organización del Estado al que corresponda, en el presente caso, será el municipio afectado quien pueda promover el Juicio de Controversia Constitucional en contra de la Federación, aun sin la aprobación y el desagrado de la Entidad Federativa al cual pertenece. Lo anterior es así porque

⁵⁶ La ley de Coordinación Fiscal.

el Municipio tiene autonomía (derivada de la Constitución) y personalidad jurídica propia (derivada del Código Civil respectivo). Así, verbigracia, podríamos encuadrar en este supuesto, si llegare a existir alguna orden para que intervengan miembros de la Procuraduría General de la República en un panteón de algún Estado de la República, con el objeto de exhumar a un difunto que pudiese aportar mayores pruebas dentro de un juicio penal. En efecto, y atento a lo dispuesto por el inciso e), Fracción III del artículo 115 constitucional ⁵⁷, corresponde a los municipios la prestación de los servicios correspondientes a los panteones que se encuentren dentro de su jurisdicción territorial; por lo que el acto de exhumación de cadáveres, corresponde a las Autoridades Municipales, y no a las Federales, actuando a través de miembros de la Procuraduría General de la República.

3.- *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.* En este supuesto debemos igualmente diferenciar que sólo existen dos partes a saber: el Poder Ejecutivo, y el Poder Legislativo Federal. Ahora bien, este último Poder, puede actuar de diferentes maneras:

- i) como un solo órgano, siendo en este caso el Congreso de la Unión integrado por sus dos Cámaras, y emitiendo leyes o decretos
- ii) respecto de cualesquiera de sus Cámaras, ya sea la de Diputados o la de Senadores.

⁵⁷ El artículo 115 constitucional establece que: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:...

• III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:...

a) Panteones.

iii) como Comisión Permanente, entendiéndose por ésta al Órgano Legislativo que suple al Congreso de la Unión únicamente durante sus recesos, y

iv) como Órgano Federal o del Distrito Federal, ya que el Congreso de la Unión puede legislar en materia federal, (en lo expresamente señalado en la Constitución), y en materia local para el Distrito Federal (en todas aquellas materias no reservadas expresamente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal). Así, verbigracia, podemos encuadrar a este apartado en dos supuestos:

a) para obligar al Poder Ejecutivo a promulgar una ley expedida por el Congreso de la Unión. En efecto, una de las características de toda ley que se emite por el Poder Legislativo, es que para su creación debe reunir todos los requisitos establecidos dentro del proceso legislativo, siendo el caso de que el acto de promulgación corresponde al Presidente de la República.⁵⁸ Por esto, si éste último no promulga la propuesta de ley, no podrá tener vigencia plena. Así, el Poder Legislativo puede acudir al Juicio de Controversia Constitucional demandando del Poder Ejecutivo la promulgación correspondiente.

b) para pedir a la Cámara de Senadores que emitiera su aprobación en el caso de nombramiento de Empleados Superiores de Hacienda, Jefes Superiores del Ejército, etc.; pues es un requisito establecido en nuestra Carta Magna, y sin el cual no pueden tomar posesión de su cargo las personas sobre las cuales recayere dicho nombramiento ⁵⁹. Así, el Poder Ejecutivo puede acudir al Juicio de Controversia Constitucional, demandando de la Cámara de Senadores su omisión en cuanto a los citados nombramientos.

4.- *Un Estado y otro.* En este supuesto, debemos entender que sus partes actuarán como personas morales independientes. No como el

⁵⁸ Fracción I del artículo 89 constitucional.

⁵⁹ Fracción II del artículo 76 constitucional.

Estado Mexicano Federal, sino como Entidades Federativas en general, ni tampoco como alguno de los Poderes Locales con que cuenta; por ello, si el conflicto se presenta, por ejemplo, entre las legislaturas de cada Estado, la Controversia Constitucional no se planteará de legislatura contra legislatura, sino que será de Entidad Federativa, a Entidad Federativa. Así, verbigracia, podríamos encuadrar este apartado, en el supuesto caso de que una Entidad Federativa no reconozca la validez de los estudios cursados, en otro Estado de la República Mexicana, para ciertas profesiones. En efecto, este acto por parte de la Entidad que desconoce la validez, puede ser impugnado atento a lo dispuesto en la Fracción V del artículo 121 constitucional ⁶⁰, en la cual se impone la obligación a todo Estado integrante de la Federación, de reconocer la validez de los estudios y títulos profesionales expedidos por sus análogos.

5.- *Un Estado y el Distrito Federal.* En este supuesto, al considerar tanto a los Estados, como al Distrito Federal como Entidades Federativas de la República Mexicana, nos remitimos para efectos, al comentario del supuesto anterior. Así, verbigracia, encuadramos a este apartado en el supuesto de que una Entidad Federativa, se rehuse a entregar a una persona procesada y sentenciada por los Tribunales del Distrito Federal, a efecto de que cumpla con su sentencia. Lo anterior sería contrario al segundo párrafo del artículo 119 constitucional. ⁶¹

⁶⁰ El artículo 121 constitucional establece que: En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes serán respetados en los otros.

⁶¹ El artículo 119 constitucional establece que: Los Poderes de la Unión tienen el deber ...

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indicados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito,

6.- *El Distrito Federal y un municipio.* En este supuesto, al igual que en los anteriores, debemos considerar que las partes actúan independientes, pues ambas poseen personalidad jurídica propia. Así, verbigracia, encuadraríamos este apartado en el supuesto caso de que autoridades sanitarias del Departamento del Distrito Federal, vayan a inspeccionar y clausurar al rastro del Municipio de Tlalnepantla; ya que eso sería contrario a las facultades que nuestra Carta Magna en el inciso f) de la Fracción III, de su artículo 115,⁶² otorga a los municipios para la prestación de este servicio público, por lo que correspondería a las autoridades sanitarias municipales (o en su caso Estatales), la inspección y vigilancia de dichos establecimientos. En ese sentido, el municipio afectado puede acudir al Juicio de Controversia Constitucional.

7.- *Dos municipios de diversos Estados.* En este supuesto nos remitimos al comentario del párrafo anterior. Así, verbigracia, para encuadrar este apartado en algún supuesto, bástenos recordar que generalmente en los límites territoriales de cada Entidad Federativa, se establecen cabeceras municipales. Éstas, en la mayoría de los casos, cuentan cada una con los servicios públicos correspondientes a sus necesidades; pero en lo tocante al comercio, suelen establecer un mercado común dentro del cual se desarrolla la actividad económica de ambos municipios. Y siendo lógico pensar que todo mercado tiene autoridades municipales que

stendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera...

62 El artículo 115 constitucional establece que: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:...

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:...

f) Rastro.

lo supervisan (inciso d) de la Fracción III, del artículo 115 constitucional),⁶³ podría fácilmente surgir una controversia constitucional para determinar a que municipio corresponde circunscribir la vigilancia del referido mercado.

8.- *Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.* En este supuesto, de especial importancia, requiere una interpretación más específica. Es claro que las Entidades Federativas poseen una estructuración basada en la Constitución Federal, pues en cada una de ellas encontramos a los mismos tres Poderes, pero a nivel local; ⁶⁴ y este caso se refiere a que un Poder cuestione los actos de otro (ambos de nivel estatal), por considerarlos que son contrarios al Derecho. Ahora bien, cuando el legislador se refiere a: "...sobre la constitucionalidad de sus actos...", debemos interpretar que es respecto a actos que no se adecúen o vayan en contra de la Constitución Federal (y no respecto a la Constitución Estatal), pues de otra manera, se rompería de manera *per se* con el Pacto Federal, pues compete al Poder Judicial Estatal (Tribunal Superior de Justicia de cada Estado) en el respectivo ámbito de sus competencias, vigilar y custodiar a la Constitución Estatal. Cabe señalar que la importancia de este supuesto radica en que de manera indirecta, encontramos otro medio de control de

⁶³ El artículo 115 constitucional establece que: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:...

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:...

d) Mercados y centrales de abasto.

⁶⁴ La anterior aseveración concuerda perfectamente con lo establecido en el artículo 115 constitucional, mismo que a la letra dice: El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:...

las constituciones locales, sin que se invadan esferas de competencia. ⁶⁵ Así, verbigracia, podemos encuadrar este apartado en el supuesto caso de que la legislatura de una Entidad Federativa expida una ley en la que se establezca que se realizará una revisión periódica, por parte de las comisiones que la integran, a la actuación de los jueces de ese Estado. Lo anterior puede ser impugnado por el Poder Judicial de esa Entidad a través del Juicio de Controversia Constitucional, pues restringe la independencia en el ejercicio de sus funciones, tal y como lo establece el segundo párrafo, de la Fracción III del artículo 116 constitucional. ⁶⁶

9.- *Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.* En este supuesto nos encontramos que la Suprema Corte de Justicia podrá dirimir las controversias de la esfera Estatal, cuando éstas se presenten entre dos entes con personalidad jurídica propia que coexisten en dicha esfera de competencia. Así, verbigracia, para este apartado contamos con un supuesto real, cuyo planteamiento en la vía del Juicio de Controversia Constitucional ya fue resuelto favorablemente por la Corte. En efecto, a principios del mes de octubre de 1996, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que la facultad de nombrar a los jefes

⁶⁵ Este criterio ya fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal y como quedará descrito en capítulo posterior de esta tesis.

⁶⁶ El artículo 116 constitucional establece que: El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:...

III. El Poder Judicial...

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

policíacos municipales, corresponde a la propia administración municipal, y no a los gobernadores de los Estados. ⁶⁷

10.- *Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.* En este supuesto, sucede lo mismo que en el anterior, pero con la salvedad de que, al salirse de la esfera Estatal, se resuelve la controversia entre dos entes jurídicos diferentes, regidos por diferentes Constituciones Estatales. Es decir, el municipio que en este caso interviene en la controversia, no requiere de la representación ni del apoyo del Estado al que pertenece, sino que actúa independientemente y aun en contra de las directrices que marque el Estado en su ámbito de Gobierno. Así, verbigracia, para encuadrar este apartado, es necesario plantear el siguiente supuesto: En la República Mexicana existen Entidades Federativas ricas en recursos acuíferos e hidráulicos, cuya generosidad brindada por la Naturaleza alcanza a suministrar de agua potable a varias poblaciones cercanas a ésta; y con independencia de la jurisdicción territorial a la que pertenezcan. Por ello, supongamos que un Estado, sin causa justificada, decide cerrar los ramales que suministran de agua a una cabecera municipal de otra Entidad Federativa; pues bien, correspondería promover un Juicio de Controversia Constitucional al Municipio que se vio afectado, pues se le está privando de los medios suficientes para suministrar este servicio público establecido a nivel constitucional (inciso a) Fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal) a sus pobladores. ⁶⁸

⁶⁷ Este criterio jurisprudencial será ampliamente tratado en capítulo posterior de esta tesis.

⁶⁸ El artículo 115 constitucional establece que: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:...

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:...

a) Agua potable y alcantarillado.

11.- *Los órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la Constitucionalidad de su actos o disposiciones generales.* En este supuesto se le da un tratamiento específico al régimen jurídico y político bajo el cual se rige el Distrito Federal, pues carece de una Constitución propiamente para él (como ocurre con cualquier otra Entidad Federativa) y a la vez, carece de Poderes, siendo sustituidos éstos, por Órganos de Gobierno. Así, verbigracia, para encuadrar este apartado en algún supuesto, podemos hacer referencia al párrafo segundo, del inciso b), de la Fracción IV del artículo 122 constitucional,⁶⁹ mismo que establece la obligación a cargo del Jefe del Distrito Federal de incorporar al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, el Presupuesto de Egresos de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En este sentido, si el Jefe del Departamento del Distrito Federal, incumple con su obligación consagrada a nivel Constitucional, la Asamblea de Representantes puede acudir al Juicio de Controversia Constitucional para subsanar la irregularidad.

Como podemos ver, el legislador prevé un abanico muy amplio de las partes que pueden intervenir en el Juicio de Controversia Constitucional; por eso, y teniendo presente lo apuntado por el Maestro Sepúlveda,⁷⁰ a continuación desglosamos un cuadro de las posibles combinaciones que puede presentar este Juicio. De la misma manera, este cuadro pudiera servir para reducir las once

⁶⁹ El artículo 122 constitucional establece que: El Gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución...

IV. La Asamblea de Representantes del distrito Federal tiene facultades para:

b) Examinar, discutir y ...

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del distrito Federal para que éste ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del distrito Federal.

⁷⁰ SEPÚLVEDA INGUÍNIZ, Ricardo J. "Análisis constitucional de las reformas del 31 de diciembre de 1994" Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana: "ARS IURIS"; No. 13; México (1995).

Estudio del alcance de las Reformas Constitucionales de diciembre de 1994

hipótesis desglosadas, en la posibilidad de combinaciones derivadas de los cuatro rubros principales, a saber: Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios.

FEDERACIÓN	ESTADOS	D.F.	MUNICIPIOS
Federación vs. Estado	Dos Estados	El D.F. y un Municipio	Dos Municipios (de distintos Estados)
Federación vs. D.F.	Un Estado y el D.F.	Dos órganos del D.F.	
Federación vs. Municipio	Dos poderes de un mismo Estado		
Órgano Ejecutivo vs. Órgano Legislativo	Un Estado y uno de sus Municipios		
Un Estado vs. otro Estado	Un Estado y un Municipio de otro Estado		

Posteriormente, y siendo una de las principales diferencias con el Juicio de Amparo, señala en cuales de los supuestos enumerados anteriormente deberán considerarse que la sentencia que dirima tal controversia tendrán efectos generales; es decir, que sus efectos se van a aplicar a todo habitante que radique en la esfera de competencia respectiva, o a toda la estructura derivada del Poder u Órgano de Gobierno que intervino en la controversia constitucional. Pero apuntala un requisito último que deberán satisfacer dichas sentencias que resuelvan el Juicio de Controversia Constitucional, el cuál deriva en que sean aprobadas por una mayoría especialísima de ocho votos de los ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Así, el legislador quiso evitar que la inconstitucionalidad del acto en disputa quede libre de toda duda, y no que se convierta a la

Suprema Corte en un Poder con atribuciones inquisitivas para con los demás.

También, señala que las declaraciones de invalidez que emita el Pleno de la Corte en las sentencias que recaigan a los Juicios de Controversia Constitucional, no podrán tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, en cuyo caso sólo procederán, si benefician al inculpado.

Además, en la parte final del artículo hace referencia al procedimiento de ejecución de las resoluciones dictadas en el Juicio de Controversia Constitucional, remitiéndonos para ello, al Juicio de Amparo. En efecto, las sentencias deberán ser acatadas en todos sus puntos por las partes en conflicto, pues de lo contrario, se le requerirá al superior jerárquico de estas para que coaccione a su cumplimiento, y pudiendo derivar este desacato en la separación del cargo de la autoridad que incumpla.

Por último, es de importancia destacar que el artículo octavo transitorio, del Decreto de fecha 31 de diciembre de 1994, en el que se reforman a nivel Constitucional, diversas disposiciones (dentro de los cuales está el 105, que regula la Institución que nos ocupa), establece que para el caso del Juicio de Controversia Constitucional, sus reformas entrarán en vigor, hasta en tanto no se expida su respectiva ley reglamentaria. Consideramos que, si bien es cierto que este precepto deja inoperante las innovaciones con que fue dotada a nivel constitucional el Juicio de referencia, también es cierto que deja clara la disposición del Gobierno, por establecer un medio efectivo de control del Orden Jurídico Constitucional Mexicano. En efecto, no puede considerarse que se realicen (dentro de un marco global) reformas a la Constitución, y en especial al artículo 105, para luego quedar en el olvido al nunca promulgarse una ley que le conceda operatividad; la anterior cuestión sale sobrando, si se tiene en cuenta que no pasaron más de cinco meses, cuando se publica en el Diario Oficial

de la Federación, la respectiva Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

B) Legislación complementaria.

Realmente, con la promulgación de la respectiva ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, la legislación complementaria que hace referencia a la Institución que nos ocupa, pasa a un plano ulterior; máxime que con las reformas hechas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, remite expresamente a la nueva regulación del Juicio de Controversia Constitucional. De tal suerte se establece en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, que:

Artículo 10: La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

Fracción I.- De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, en lo referente a la Institución que nos ocupa, contemplada dentro de la Ley de Coordinación Fiscal, queda derogado el precepto respectivo, tal y como lo establece el artículo tercero transitorio de la respectiva Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional.

C) Ley Reglamentaria.

Aunque el presente apartado da origen a un capítulo posterior, en el que se desarrollará la estructuración y procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional, no

podemos pasar por alto ciertas características generales que vale la pena destacar dentro de este apartado.

Con fecha diez de mayo de 1995 fue promulgada la LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicándose al día siguiente.

La presente ley consta de setenta y dos artículos, con cuatro transitorios. Se encuentra dividida en tres títulos a saber:

- i) Disposiciones Generales.
- ii) De las Controversias Constitucionales.
- iii) De las Acciones de Inconstitucionalidad.

El título relativo a las disposiciones generales especifica temas como: días hábiles, plazos y su cómputo, notificaciones, autorizaciones, etc., mismas que son aplicables tanto al Juicio de Controversia Constitucional, como a las Acciones de Inconstitucionalidad.

El título segundo, relativo a las Controversias Constitucionales, se subdivide a su vez en diversos capítulos y secciones:

- Capítulo I.- De las partes. (artículos 10 y 11)
- Capítulo II.- De los incidentes:
 - i) Sección I.- De los incidentes en general. (artículos 12 y 13)
 - ii) Sección II.- De la suspensión. (artículos 14 a 18)
- Capítulo III.- De la improcedencia y del sobreesimiento. (artículos 19 y 20)
- Capítulo IV.- De la demanda y su contestación. (artículos 21 a 23)
- Capítulo V.- De la instrucción. (artículos 24 a 38)
- Capítulo VI.- De las sentencias. (artículos 39 a 45)
- Capítulo VII.- De la ejecución de sentencias. (artículos 46 a 50)

-Capítulo VIII.- De los recursos:

- i) Sección I.- De la reclamación. (artículos 51 a 54)
- ii) Sección II.- De la queja. (artículos 55 a 57)

Los artículos restantes, pertenecen al procedimiento relativo al apartado de Acciones de Inconstitucionalidad.

Como es de apreciarse, en todo este capitulado, el legislador describe los puntos generales del procedimiento que se debe seguir, para tramitar ante el Organó respectivo, las cuestiones de Controversias Constitucionales. Del mismo modo, se puede ver que dicha tramitación es muy parecida (análoga) a la tramitación del Juicio de Amparo.

Por último, dentro de los artículos transitorios cabe destacar dos puntos:

i) El primero de ellos es que la presente ley entra en vigor a los 30 días de su publicación; es decir, a partir del doce de junio de 1995. Además, se complementa con el segundo artículo transitorio de la Ley, en el sentido de establecer bajo que términos se deberá seguir tramitando los Juicios Constitucionales que ya están iniciados; pues es de explorado conocimiento que en toda promulgación o reforma a cualquier ley procedimental, es necesario que el legislador determine si éstas (la promulgación o reformas) regirán para los procedimientos antes instaurados, o si para ellos, continuará vigente el anterior ordenamiento, hasta en tanto no se termine con los mismos. De la misma forma, y atento a lo dispuesto por el artículo octavo transitorio del decreto de fecha 31 de diciembre de 1994, que reforma diversas disposiciones de la Constitución Federal, con la entrada en vigor de esta Ley Reglamentaria, también entra plenamente en vigor las reformas referentes al artículo 105 constitucional; tal y como quedó descrito con mayor amplitud, en apartado diverso de este capítulo (B) Legislación Complementaria).

ii) El segundo, que se derogan diversas disposiciones del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, con lo cual se

reafirma lo mencionado en el apartado respectivo de este capítulo. Con esto, se establece una clara concordancia legislativa, pues aunque de manera general se derogan toda disposición anterior que contravenga los principios de esta Ley, el Legislador optó, acertadamente, por derogar de manera expresa y clara, a la única referencia del citado Juicio, dentro de la legislación secundaria que lo contempla.

3.- Crítica a las Reformas.

Hasta este punto hemos estudiado al Juicio de Controversia Constitucional, desde sus orígenes, hasta las reformas de diciembre de 1994, en la que se le otorga una reglamentación jurídica más amplia. También hemos mencionado dentro de esta evolución, que se ha logrado un importante avance jurídico-político para conservar y defender el Orden Jurídico Constitucional Mexicano. Por último, hemos estudiado las interpretaciones al nuevo artículo (105) y cuales serían sus posibles consecuencias derivadas de la aplicación del mismo. Es por eso, que en este apartado abordaremos el tema de las imperfecciones y errores que reporta el citado precepto constitucional reformado.

Cuando se implementa una institución jurídica, ya sea de creación reciente o de antaño, a través de su regulación jurídico-positiva, nos encontramos siempre con el problema de los defectos que presenta. En efecto, al crearse una regulación específica sobre el Juicio de Controversia Constitucional, tanto en su fundamento Constitucional como en su Ley Reglamentaria, se llegan a percibir ciertos detalles e imprecisiones que contiene dicha regulación y que pudieren degenerar en lagunas jurídicas o verdaderas aberraciones contra la Justicia. Por ello, se abordarán cuestiones no sólo relacionadas directamente con el Fundamento Constitucional de la Institución Jurídica que nos ocupa, sino que en algunos casos, haremos mención a la Ley que lo

regula; en tanto que la medida de la crítica o comentario, así lo permita. Al efecto, nos permitimos señalar algunas de ellas:

i) Aunque la fracción primera al artículo 105 Constitucional, se caracteriza por la amplia gama de entes jurídicos que pudieren llegar a ser parte dentro del Juicio de Controversia Constitucional, la citada fracción es omisa respecto al Procurador General de la República. En efecto, al nuevo tercer párrafo del apartado A del artículo 102 Constitucional determina que: "... el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución...", pero este último precepto no recoge dentro de sus diversos incisos nada al respecto. Lo anterior no sólo es un error de concordancia, sino que puede derivar en malas y diversas interpretaciones sobre el papel que pudiera y que debiera desempeñar el Procurador. Afortunadamente, este error queda salvado dentro de la Ley Reglamentaria específica, tal y como se estudiará en capítulo posterior; pero haciendo hincapié en que su intervención se circunscribe a ser el Representante Legal de los intereses de la Sociedad Mexicana, no entendiéndolo por ello, que pueda figurar como parte dentro de un Juicio de esta naturaleza, ya que ésta (la PGR) es una institución más del Poder Ejecutivo.

ii) Tampoco se ha advertido que la solución a una contienda entre municipios (inciso g)) podría y debería tener por las mismas razones consideradas en otros casos, efectos *erga omnes*; pues la contienda no sólo puede surgir por actos administrativos en sentido estricto, sino también por actos materialmente legislativos como son los bandos municipales.

iii) Por otra parte, el párrafo tercero del inciso k) del artículo analizado establece que las resoluciones que no se refieran a disposiciones generales de los Estados o de los

Municipios, o que no sean derivadas de un conflicto entre el Órgano Legislativo Federal y el Órgano Ejecutivo Federal, o que no sean referentes a un conflicto entre los Poderes de un mismo Estado o del Distrito Federal, y que además no sean resultas por una mayoría de ocho votos dentro del Pleno de la Suprema Corte, producirán efectos sólo entre las partes. El problema radica en que suponiendo que efectivamente no se obtuvo la mayoría mencionada, pero el conflicto se refería a una disposición de carácter general, por ejemplo una ley federal inconstitucional que es impugnada por un Municipio, la resolución se aplicará sólo para ese beneficio (en el sentido de que se declare inconstitucional dicho acto) lo que resulta absurdo, porque dejaría de regir una ley de ámbito Federal en una porción del territorio; amén de que se creara una laguna legal, porque no habría ley que aplicar, ya que tanto las Federales como las Locales quedan excluidas por el principio consagrado en el Artículo 124 de la Constitución.

iv) Ahora bien, si se trata de un acto administrativo, los efectos son particulares (y deben serlo) aunque se apruebe por la mayoría de ocho votos prevista, o incluso que verse sobre conflictos entre Órganos de Poder de una misma corporación jurídica, pues no se podría hacer efectiva la sentencia en el Estado A, cuando ésta se dictó para resolver un conflicto específico del Estado B.

v) Por otra parte, tampoco prevé la posibilidad de que el Poder Judicial Federal, realizando actos cuya naturaleza escape al ámbito jurisdiccional, pueda llegar a ser parte de la Controversia Constitucional; y más aun, cuando sea concretamente la Suprema Corte de Justicia dicha parte, pues se crearía un conflicto de intereses, imposibilitando a dicho Órgano para conocer del asunto constitucional. En efecto, y para reforzar la aseveración aquí vertida, a continuación se exponen al lector dos situaciones que

podrían presentar problemas en cuanto a la aplicación y substanciación del Juicio que nos ocupa:

a) El artículo 150 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, establece que los miembros del Consejo de la Judicatura Federal que fueren designados por la Cámara de Senadores o por el Presidente de la República, otorgarán ante ellos, la protesta constitucional de que habla el artículo 128 de nuestra Carta Magna. ⁷¹ Ahora bien, consideremos el supuesto caso de que los miembros del Consejo de la Judicatura no rinden la protesta de ley; o peor aún, que queriendo rendirla, no les es tomada por el Órgano correspondiente. En este caso, y al no figurar el Poder Judicial Federal dentro de las partes que se encuentran facultadas para iniciar un Juicio de Controversia Constitucional, resulta que el presente conflicto no puede plantearse ni resolverse por la vía idónea creada para estos casos (como lo es la Institución Jurídica de que hemos venido tratando), quedando por ende, desprotegido uno de los Poderes Públicos mediante el cual se ejerce el Supremo Poder de la Federación. ⁷²

b) El artículo 97 constitucional, en su segundo párrafo, establece que cuando el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de un Estado lo soliciten, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá designar a algún miembro del Poder Judicial, para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación a las Garantías Individuales. En este sentido, y para encuadrar este apartado en el supuesto que se comentó como crítica, consideremos, verbigracia, que es la Cámara de Diputados la que solicita (justificadamente) la intervención de la Suprema Corte para la

⁷¹ El artículo 128 constitucional establece que: Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

⁷² El artículo 49 constitucional establece que: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial...

investigación a que alude el precepto constitucional citado; pero resulta que es la misma Corte la que (injustificadamente) se niega a realizar este acto previsto a nivel constitucional. En este sentido, no sólo se desprotege a la Cámara Legislativa mencionada de todo instrumento para hacer cumplir tal obligación, sino que además, en el supuesto caso de que procediera entablar una Controversia Constitucional por los motivos descritos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vería imposibilitada para conocer de la misma, ya que sería ella misma juez y parte dentro del Juicio de referencia.

A mayor abundamiento, no se entiende por que razón el Constituyente prevé la posibilidad de que el Poder Judicial de cada Entidad Federativa, y aún del Distrito Federal, puedan fungir como parte dentro de un Juicio de Controversia Constitucional,⁷³ pero excluye al Poder Judicial Federal de dicho beneficio.

vi) Otro aspecto importante a destacar, es que dentro de la enunciación limitativa que realiza el artículo 105 constitucional respecto de las partes que pueden intervenir dentro de un Juicio de Controversia Constitucional, omite la posibilidad de que se presente una controversia entre dos municipios de un mismo Estado. En efecto, el citado precepto contempla todas las posibles combinaciones en que pudiera intervenir un municipio dentro de un Juicio de esta naturaleza, pero deja fuera, a gusto del autor, el supuesto más importante (pues es el que con mayor frecuencia se presenta) al evadir la posibilidad de que se realice una Controversia Constitucional entre dos o más municipios que integran a una Entidad Federativa. A manera de ejemplo, remitimos al lector al precepto constitucional que establece que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y

⁷³ Tal y como quedó previsto en los incisos h) y k) del artículo 105 constitucional.

asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.⁷⁴ Por ello, salta a la vista la posible hipótesis de que se presentaren problemas jurídicos cuya importancia trascienda hasta la Constitución Federal, derivados de la coordinación y asociación que realicen dos municipios de un mismo Estado.

Así, si bien es cierto que la vida municipal se encuentra bajo la tutela de la legislatura local correspondiente, y que por ende es más fácil evitar y prevenir este tipo de controversias, podríamos considerar, que aunque haya quedado establecido en acuerdos las directrices de la coordinación inter-municipal, en la práctica, sea un sólo municipio, verbigracia, el que absorba el pago por concepto de limpia que se realiza tanto en su jurisdicción, como en los del otro municipio, y sin que el primero reciba retribución alguna por parte del segundo. Esto, implicaría una violación al principio consagrado a nivel constitucional,⁷⁵ consistente en que los municipios recibirán los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; cosa que no ocurre en el presente supuesto, faltando un medio eficaz para resolver este tipo de controversias, al no haber quedado prevista como parte dentro del Juicio de Controversia Constitucional a los municipios de un mismo Estado.

vii) En el mismo sentido, consideramos que faltó prever al Legislador Constituyente la posibilidad de conflicto que se pudiese presentar en las Cámaras que integran el Congreso de la Unión. En efecto, tanto la Cámara de Diputados, como la de Senadores, son dos Órganos independientes entre sí, y no supeditados a ningún otra Autoridad Estatal; por lo que si sus actos son autónomos y diferentes, podría presentarse la circunstancia de que entre ellas se verificase una controversia de

⁷⁴ Párrafo segundo de la Fracción III del artículo 115 constitucional.

⁷⁵ Inciso c) de la fracción IV, del artículo 115 constitucional.

indole Constitucional. Así, verbigracia, consideremos el supuesto en el que, dentro del Proceso Legislativo, la Cámara de Origen remite el proyecto de ley a la Cámara Revisora, a efecto de que realice las observaciones establecidas en la Constitución; pero resulta que esta última, la Revisora, omite intencionalmente emitir cualquier acto tendiente a lograr la aprobación o el rechazo del proyecto de ley, por lo que la Cámara de Origen quedaría sin instrumento jurídico alguno para mitigar los efectos antes descritos, y obligar a la Revisora a continuar con el Proceso Legislativo.

viii) En otro orden de ideas, consideramos como error del Legislador, el hecho de que no se haya especificado de manera clara, que los Juicios de Controversia Constitucional, consagrados por el artículo 105 de nuestra Carta Magna, sólo proceden por violaciones a la Constitución Política Federal, y no por violaciones en contra de las Constituciones Políticas de cada Entidad Federativa. Este principio que pareciera un tanto lógico, no se vuelve tan obvio en la práctica, ya que al contemplar el multicitado precepto la posibilidad de que se presente un Juicio de Controversia Constitucional entre los Órganos de un Estado, debe entenderse que la litis será por los actos contrarios a la Constitución Federal, y no por el ordenamiento que los crea y regula, como lo serían las Constituciones Locales. Este planteamiento, aunque ya resuelto por criterio jurisprudencial,⁷⁶ consideramos que debió haber sido contemplado de manera clara a nivel constitucional; ya que aunque de manera general toda violación a las Constituciones Locales implica un agravio contra la Federal, existen puntos específicos de Derecho, en los que encontrar esa relación resulta algo difícil. Por ejemplo, la posibilidad de que exista un cuarto poder en algún Estado de la República, al considerar su legislatura que así conviene a los intereses de su circunscripción.

⁷⁶ Tal y como será transcrito y comentado en capítulo diverso de esta tesis.

ix) También, consideramos que el Legislador Constituyente debió haber previsto la posibilidad de intervención (de manera indirecta) de los gobernados, en estas Controversias, a través de su representantes. En efecto, y sin romper el principio antes defendido de que en los Juicios de Controversia Constitucional sólo pueden y deben intervenir las Autoridades y no los particulares, consideramos que estos últimos podrían igualmente participar de manera indirecta, y no como parte, solicitando la intervención de la Cámara de Diputados (que es el representante de la Sociedad Mexicana por excelencia), en aquellos asuntos que consideren que son contrarios a la Constitución Federal.

Así, verbigracia, en un golpe de Estado, la Nación Mexicana podría solicitar a la Cámara de Diputados que promoviera un Juicio de Controversia Constitucional, respecto de los usurpadores del Poder Público. En este sentido, consideramos que los particulares contarían no sólo con el Juicio de Amparo para defensa de la Constitución, a través del respeto a sus Garantías Individuales, sino que además, podrían participar indirectamente en un asunto cuya importancia atañe a todos los ciudadanos y Autoridades Mexicanas: la conservación y respeto del Orden Jurídico Constitucional Mexicano.

x) En el mismo orden de ideas, consideramos que toda sentencia que emita el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver sobre los Juicios de Controversia Constitucional que se le presenten, deban ser publicados o transmitidos (un extracto del mismo), en un medio de comunicación masivo y eficiente dentro de las circunscripciones territoriales de las partes en conflicto. En efecto, debido a la trascendencia que presenta este tipo de Juicios, y en atención al Derecho a la

Información, ⁷⁷ se debió haber previsto a nivel Constitucional que el Estado Mexicano, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordene la difusión de este tipo de fallos constitucionales, a efecto de satisfacer tres requisitos que apoyen la defensa constitucional:

a) respeto a la Garantía Individual indicada; es decir, al Derecho a la Información,

b) acatamiento (indirecto) de los particulares a los fallos de la Corte relacionados con estos Juicios, y

c) participación de los gobernados en la protección del Orden Jurídico Constitucional Mexicano.

xi) Consideramos igualmente importante exponer al lector los siguientes supuestos hipotéticos: Imaginemos que un matrimonio, cuya celebración se realizó en el Estado A, pretende divorciarse en el Estado B; pero éste último, sin razón alguna, no reconoce la validez de los actos maritales celebrados en el primer Estado. O bien, considérese que el Juez civil de una jurisdicción estatal cualquiera, gira oficio al C. Director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio de determinada circunscripción territorial, a efecto de que proceda a inscribir un embargo precautorio sobre determinados bienes inmuebles; pero este último, simplemente, no lo realiza. O bien, supongamos que una Autoridad Administrativa desconoce las certificaciones que realiza un Notario Público, sin que exista razón jurídica para ello.

En todos estos supuestos existe, entre otras, una violación directa a la Constitución Federal, ⁷⁸ misma que puede ser

⁷⁷ La última parte del artículo 6to Constitucional establece que: El Derecho a la información será garantizado por el Estado.

⁷⁸ El artículo 121 constitucional establece que: En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:...

impugnada y resuelta por la promoción del Juicio de Amparo que realicen los particulares involucrados en los anteriores supuestos; pero la cuestión que surge es de si el Órgano que de manera indirecta se ve afectado por el desconocimiento de la validez de sus actos, puede o no promover el Juicio de Controversia Constitucional para poner fin a tales operaciones inconstitucionales. Aunque esta cuestión no ha sido abordada aún por la Jurisprudencia o la Ley, consideramos que si procedería la vía de Controversia Constitucional, ya que, si bien los efectos de los actos inconstitucionales repercuten de manera directa en los particulares, también influyen de manera indirecta en los Órganos cuyos actos no son reconocidos; pero hubiera sido deseable que esta apreciación hubiera quedado resuelta por la ley.

xii) Otro supuesto hipotético que podríamos considerar, consiste en la legitimidad procesal para demandar que puedan argumentar las partes en conflicto, cuando no exista un agravio directo al Órgano promovente del Juicio de Controversia Constitucional. Así, verbigracia, supongamos que la Legislatura de cualquier Entidad Federativa determina en alguna de sus leyes (o dentro de su misma Constitución Local), que: " Los Tribunales Estatales podrán resolver los Juicios que se les expongan, sin importar el límite de tiempo que para tales efectos necesiten...", y basan la justificación de este precepto, en la necesidad de un tiempo mayor de estudio de los asuntos (por parte de los Jueces), para dictar sentencias cuyo apego al Derecho sea mayor.

Evidentemente que este supuesto, en el que la Legislatura Local otorga una atribución que beneficia el Poder Judicial Estatal, es a todas luces contrario a la Constitución Federal, ⁷⁹

⁷⁹ El artículo 17 constitucional establece que: Ninguna persona podrá...

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...

en lo tocante a la impartición de Justicia, misma que deberá ser pronta y expedita. Pero surge la cuestión de que, amén de ser impugnado por los particulares a través del Juicio de Amparo, pudiera, por ejemplo, el Gobernador del Estado correspondiente acudir al Juicio de Controversia Constitucional para impugnar la inconstitucionalidad de los actos de la Legislatura de su Estado, sin que tales actos impliquen un agravio o atentado en contra de este Poder Ejecutivo Local.

Con fundamento en la obligación de todo funcionario público de respetar, y *hacer guardar* la Constitución Federal, ⁸⁰ el autor considera que si es factible y procedente que (careciendo de otros medios de impugnación, como podrían ser los derivados de la Acción de Inconstitucionalidad), en este supuesto, el Gobernador promueva el Juicio que nos ocupa, a efecto de restablecer el Orden Jurídico Constitucional Mexicano. Igualmente, hubiera sido muy acertado por el Legislador, que se contemplara (o se prohibiera en su caso) esta posibilidad.

xiii) Una vez que se ha tocado el tema de la Acción de Inconstitucionalidad, planteamos el siguiente supuesto. La acción de Inconstitucionalidad es una Institución Jurídico-constitucional, reservada únicamente para su promoción por el Poder Legislativo (Federal, Estatal y del Distrito Federal), así como al Procurador General de la República, actuando como representante de los intereses de la Sociedad Mexicana; y cuyo término expira a los 30 días de ser publicada la norma jurídica que se pretenda impugnar.

En este orden de ideas, surge la duda de si se podría promover un Juicio de Controversia Constitucional en contra del Poder Legislativo (en cualquier ámbito de competencia) por la

⁸⁰ El artículo 128 constitucional establece que: Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, preterirá la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

expedición de una ley cuyos postulados son evidentemente inconstitucionales, cuando sea el Poder Ejecutivo (Federal o Local), o el Judicial Estatal (ya que el Judicial Federal no puede ser parte en un Juicio de esta índole al no estar previsto dentro de la Fracción I del artículo 105 constitucional) quien promueva; ya que se excluye a estos Órganos de la posibilidad de promover dentro de la citada Acción de Inconstitucionalidad.

Igualmente, consideramos que si procedería la referida vía de Controversia Constitucional, por los argumentos asentados en el apartado inmediato anterior, con el deseo de que esta hipótesis quede prontamente resuelta por la ley o por la Jurisprudencia de la Corte.

xiv) En otro aspecto, y teniendo presente tanto al actual artículo 105 Constitucional, como a su Ley Reglamentaria, podemos fácilmente afirmar que los efectos de las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se circunscriben únicamente a la declaración de invalidez de los actos impugnados. La cuestión surge cuando dichos actos impugnados consisten en un no hacer, o en una omisión por parte de la Autoridad demandada. En efecto, y retomando alguno de los ejemplos antes transcritos, consideremos que la Corte declara inconstitucional el silencio que emite la Cámara Revisora dentro del Proceso Legislativo. En este caso, no puede declarar la invalidez del acto, pues no existe ningún acto, siendo pertinente pensar que en este caso (como en muchos otros análogos), la Suprema Corte de Justicia, como órgano judicial de conocimiento, pueda substituirse a la voluntad del Órgano o Poder infractor de la Constitución, y así, subsanar la irregularidad.

Esta afirmación tiene dos matices:

a) por una parte, no es clara la Ley Reglamentaria del Juicio que nos ocupa ⁸¹ en lo tocante a este apartado, por lo que puede fácilmente prestarse a confusiones. En efecto, la citada Ley indica que:

"Artículo 41.- Las sentencias deberán contener:
IV.- Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla..."

En este sentido, corresponderá a la Jurisprudencia de la Corte, el determinar los límites de la palabra: alcances, para salvar la presente crítica; y

b) no se ha establecido ningún criterio respetable (ni doctrinaria, ni jurisprudencialmente hablando) que nos guíe frente al supuesto de que el acto que inconstitucionalmente fue omitido, sólo pueda ser realizado por el Órgano o Poder establecido para tales efectos en la Constitución; y de cuya ejecución por la Autoridad correspondiente, dependa la validez de otros actos. Así, verbigracia, podemos citar al supuesto del silencio de la Cámara Revisora en el Proceso Legislativo, en el cual, aunque la Corte se substituya por ella, no puede proseguirse con el proyecto de ley que se pretende promulgar, ya que la ley únicamente puede ser creada por el Poder Legislativo.

xv) Siguiendo con los efectos de las sentencias dictadas en este tipo de Juicios, la Ley Reglamentaria de la Institución que nos ocupa, ⁸² determina la obligatoriedad de los fallos para todos los Órganos Integrantes del Poder Judicial. Lo anterior, nos

⁸¹ Fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸² Artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

parece correcto por la Jerarquía Institucional que existe entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los otros órganos judiciales; pero nos hubiera parecido más acertado, el extender dicha obligatoriedad a todas las Autoridades del Poder Público, y no sólo a las integrantes del Poder Judicial. Esta cuestión, queda en parte remediada con los preceptos relativos a la ejecución de las sentencias que se contemplan en la citada Ley,⁸³ pues de su interpretación puede desprenderse esta obligación para todas las Autoridades.

xvi) Igualmente, consideramos que no debe proceder el Juicio de Controversia Constitucional, sobre actos consumados, atento a los principios que para tales efectos rigen en materia del Juicio de Amparo. Así, verbigracia, supongamos que el Jefe del Departamento del Distrito Federal, ordena a las fuerzas de Seguridad Pública (*granaderos*), el que vayan al Municipio de Ecatepec (Estado de México), para detener a un grupo de manifestantes que se dirigen hacia el Zócalo Capitalino. Obviamente, que este sería un acto inconstitucional, no sólo por su contenido violatorio de Garantías Individuales, sino porque atentaría contra la esfera de competencia municipal; por ello, si bien es cierto que contra esta clase de actos procede el Juicio de Controversia Constitucional, también es cierto que existe un impedimento para su promoción, toda vez que para cuando las Autoridades Municipales intenten la vía de Controversia Constitucional, se habrá consumado el acto y no habrá, por ende, materia del Juicio Constitucional.

Pues bien, esta circunstancia tan obvia en el mundo procesal jurídico, no encuentra reflejo en la Ley Reglamentaria de la Institución que nos ocupa. En efecto, dentro de dicho

⁸³ Artículo 47 y siguientes de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ordenamiento ⁸⁴ no existe disposición que contemple este elemental principio, con lo que debe considerarse que podría dar pauta esta omisión, a muy diversos problemas procesales.

xvii) Por otra parte, consideramos pertinente que el legislador hubiera incluido dentro de la Ley Reglamentaria de este Juicio, un apartado para ejercer, bajo ciertas condiciones, la facultad de atracción de que habla la propia Constitución. ⁸⁵ En efecto, y teniendo en cuenta que los actos de autoridad que dan origen a un Juicio de Controversia Constitucional fácilmente pueden dar pie a diversos Juicios de Amparo, sería conveniente que cuando el resultado de éste último (el Juicio de Amparo), dependa de la sentencia del otro (del Juicio de Controversia Constitucional), sea la misma Corte quien conozca, y en su caso resuelva sobre ambos juicios.

Esta aseveración podrá encontrar opiniones en su contra, en el sentido de que ello implicaría acumular mayor trabajo a la Corte; pero se debe tener en cuenta que el omitir una consideración de tal naturaleza, podría ocasionar aberraciones jurídicas graves:

Supongamos que un acto de autoridad es impugnado por particulares, vía Juicio de Amparo, y por Órganos del Poder Público, vía Juicio de Controversia Constitucional. Teniendo en cuenta esta hipótesis, no resulta lejos encontrar una vinculación entre las sentencias, y por ende, una necesaria concordancia entre las mismas; pues de lo contrario, podría negarse el amparo a un

⁸⁴ Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸⁵ El artículo 107 constitucional, en sus fracciones V y VIII, establece que: La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos (directos y en revisión) que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

particular por considerar que la autoridad actuó conforme a Derecho, mientras que en el Juicio de Controversia Constitucional podría decretarse la inconstitucionalidad de dichos actos.

Este supuesto queda mejor ilustrado con el siguiente ejemplo: Ocurre a menudo que la Federación recauda un impuesto, cuyo concepto debiera corresponderle a una Entidad Federativa. En este caso, tanto el particular como el Estado afectado pueden impugnar el citado acto que emanó de la Federación (el primero a través del Juicio de Amparo, y el segundo a través del Juicio de Controversia Constitucional). Pues bien, supongamos que se niega el amparo al particular por considerar que los actos son fundados y motivados, pero se decreta la inconstitucionalidad de los actos de la Federación, en relación la citada recaudación. En este sentido, la Justicia de la Unión ha negado el Amparo a un gobernado, respecto de una autoridad (que la misma Justicia Federal) cuyos actos han sido declarados inconstitucionales por diverso juicio.

Cabe señalar que si bien el artículo 37 de la Ley Reglamentaria ⁸⁶ de esta Institución Jurídica establece ciertos lineamientos que pudieran subsanar este aspecto de atracción, no es del todo completo, pues establece dos requisitos a saber:

- a) que los Juicios de Amparo se encuentren radicados en la Corte; con lo que deja fuera a todo amparo cuya tramitación tenga vinculación con el Juicio de Controversia Constitucional, y que conozca otro órgano judicial diferente, y
- b) sólo limita este supuesto cuando los juicios consistan en impugnación de las mismas normas; dejando fuera a los actos (*strictu sensu*) de autoridad que involucren a ambos juicios.

⁸⁶ El artículo 37 establece que: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes, podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo.

xviii) Finalmente, consideramos pertinente señalar que al Legislador Constituyente le faltó (si tenemos en cuenta que la naturaleza de este medio de control constitucional es la protección del Orden Jurídico Constitucional Mexicano), determinar que instituciones análogas al Juicio de Controversia Constitucional detallado en el artículo 105 de nuestra Carta Magna, deban implementarse en las Constituciones Locales de toda la República Mexicana; así, se lograría consumir de manera global, una protección integral al citado Orden.

4.- Propuesta de Reforma.

Una vez abordado el tema de las imperfecciones del Juicio de Controversia Constitucional, corresponde a este apartado el mostrar una fórmula (o en su defecto, una propuesta) que escape a las críticas realizadas.

En este orden de ideas, es necesario hacer del conocimiento del lector que, tras varias consultas con diversas autoridades de la materia (catedráticos, diputados, postulantes, etc.), el autor ha llegado a dos premisas que rigen la citada propuesta:

a) Por una parte, se considera que la mejor manera de plasmar los principios constitucionales que rigen al Juicio de Controversia Constitucional, deberá ser del modo más simple para que abarque todas las posible hipótesis. En este sentido, se recomienda un precepto constitucional sencillo, y alejado de toda casuística.

b) Deberá dejarse al legislador secundario, en su respectiva ley reglamentaria, desglosar toda la especificidad necesaria que evite las imperfecciones descritas en el apartado inmediato anterior.

Por eso, exponemos al lector la siguiente propuesta de reforma al artículo 105 constitucional, dejando a su imaginación la especificidad necesaria de la ley secundaria; toda vez que el describir los cambios que ésta última requiere, escapa a los fines del presente trabajo. Así, consideramos que el artículo 105 debe modificarse para quedar como sigue:

i) Subsistirán las tres fracciones, en referencia a las tres ideas centrales que maneja: El Juicio de Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad, y el Recurso de Apelación a nivel Federal.

ii) La fracción primera (referida al Juicio que nos ocupa), deberá quedar como sigue:

"Artículo 105 constitucional.- 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, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio, entre sí.

b) Los Poderes Públicos o Órganos de Gobiernos en sus respectivos ámbitos de competencia, entre sí.

c) La combinación de partes enumeradas en los dos incisos anteriores, entre sí.

La ley reglamentaria establecerá los términos y condiciones bajo las cuales las sentencias emitidas produzcan efectos generales."

iii) La fracción II y III subsisten íntegras (pues no entran dentro del estudio del presente trabajo).

iv) Los últimos párrafos del citado artículo constitucional deberán contener:

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

El Ministerio Público Federal, únicamente podrá intervenir en las Instituciones descritas en este artículo, fungiendo exclusivamente como Representante de la Sociedad."

Por último, cabe destacar que lo anterior debe tomarse en su justa medida como una propuesta de mejora; misma que será susceptible de opiniones y críticas, pero todas ellas encaminadas a lograr una perfección legislativa más acorde a nuestra realidad y al Orden Jurídico Constitucional Mexicano.

5.- El futuro del Juicio de Controversia Constitucional.

Por último, es necesario emitir, en su justa medida, una opinión sobre el futuro que le depara a esta Institución. En este sentido, existen dos posturas a saber:

a) aquellos quienes ven en el Juicio de Controversia Constitucional un instrumento decadente e ineficiente para

salvaguardar el Pacto Federal y cuyo futuro práctico está limitado, y

b) aquellos quienes consideran a la referida Institución, como un nuevo Juicio, cuya pauta evolutiva será dada por el tiempo y la práctica.

Respecto a la primera postura, es decir, aquellos quienes no creen en el Juicio de Controversia Constitucional, toman como fundamento de su postura, a dos indicadores definidos:

i) Por una parte, consideran que el excesivo presidencialismo y centralismo que caracteriza al Gobierno Mexicano es un impedimento real para que se permita el libre juego que requieren los miembros integrantes del Pacto Federal. En efecto, y teniendo en cuenta una visión de los factores reales del Poder, consideran que en atención a que todas las decisiones (políticas o jurídicas) importantes del País, son tomadas desde el Centro del País, y bajo el auspicio del Presidente de la República, tendrá mayor trascendencia práctica el control que llegue a ejercer este Poder (el Ejecutivo Federal), que aquel que pudiera ofrecer el Juicio de referencia. Al respecto, debemos considerar que el Juicio de Controversia Constitucional fue creado específicamente para proteger al Pacto Federal; por lo que el citado presidencialismo y centralismo, al ser un impedimento de hecho, deberá ser contemplado dentro de esta Institución como el enemigo cuyos efectos debemos vencer, para lograr la conservación del Orden Jurídico Constitucional Mexicano.

ii) En segundo lugar, consideran que los defectos que presenta la Reforma Constitucional de diciembre de 1994, así como las insuficiencias que reporta la respectiva ley reglamentaria del Juicio de Controversia Constitucional, son igualmente un impedimento para la total efectividad de esta Institución Jurídica como medio de control constitucional. En este sentido, consideramos que, si bien es cierto que las Reformas Constitucionales y la ley que regula al citado Juicio, presentan

diversas insuficiencias (tal y como quedó descrito en el numeral anterior de este capítulo), también es cierto que dichos errores son consecuencia lógica de un proceso legislativo cuya evolución es necesaria e inminente; y que serán esos mismos errores detectables a simple vista, y los que aparezcan con la práctica, los que darán la pauta para que en un futuro proceda una reforma a estos ordenamientos, a efecto de ir logrando su perfeccionamiento. Aseverar lo contrario, equivaldría a condenar a una Institución Jurídica cuyo nacimiento operativo tenemos la fortuna de estudiar; pues, a manera de ejemplo, bastará revisar los antecedentes constitucionales y reglamentarios de una Institución cuya perfección y eficacia han traspasado las fronteras, es decir, del Juicio de Amparo.

Ahora bien, respecto a la otra postura, aquella que considera al Juicio de Controversia Constitucional dentro de un proceso evolutivo, y a la cual nos adherimos, presenta igualmente dos ideas generales que la sustentan:

i) Primeramente, señalan que el actual Juicio de Controversia Constitucional puede considerarse una Institución Jurídica Nueva. En efecto, a partir de las Reformas Constitucionales de diciembre de 1994, y más concretamente con su nueva ley reglamentaria, se rescata a este medio de control constitucional, pasando de ser letra muerta de la ley, al más positivo y vigente de los ordenamientos. Por eso, si bien es cierto que el Juicio de Controversia Constitucional existía en la legislación anterior, también es cierto que careciendo de la operatividad debida, no tenía ningún efecto práctico; siendo así que el Nuevo Juicio Constitucional se diferencia de su antecesor, pues acaba de nacer a la vida práctica del Derecho.

ii) Además, debe apuntarse que esta Institución Jurídica que recientemente ingresó al foro mexicano, tiende a una evolución legislativa, la cual quedará determinada por los errores y aciertos con que sea manejado este Juicio tanto por las partes en

conflicto, como por la aplicación e interpretación que de ella realice la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por eso, no es posible concebir un ordenamiento procesal, cuya característica sea la perfección desde su nacimiento a la vida jurídica.

Con base en lo anterior, debemos considerar que el futuro que le espera al Juicio de Controversia Constitucional estará marcado por las mejoras y reformas que de él se hagan; pues en la medida en que se interpongan juicios de esta naturaleza, será la cantidad de elementos jurídico-prácticos que determinen la eficacia verdadera de este instrumento jurídico, como control del Orden Jurídico Constitucional Mexicano.

Capítulo VII.- ESTRUCTURACIÓN Y PROCEDIMIENTO DEL JUICIO DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

En este capítulo abordaremos el estudio del actual Juicio de Controversia Constitucional, basándonos para ello en su respectiva legislación: "Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".⁸⁷ Es necesario aclarar que únicamente nos limitaremos a dar un bosquejo breve del procedimiento de tramitación de esta Institución, y no un tratado teórico de Derecho Procesal aplicado a la materia que nos ocupa, pues ello se encuentra fuera de los objetivos del presente trabajo. Por eso, sobrentendemos que el lector tiene los fundamentos y conocimientos básicos que rigen la Teoría General del Proceso.

Bajo este orden de ideas, dividimos la tramitación del Juicio de Controversia Constitucional en cuatro etapas a saber, y un apartado de artículos transitorios:

- 1.- Normas Generales,
- 2.- Antes del Procedimiento,
- 3.- Durante el Procedimiento,
- 4.- Después del Procedimiento, y
- 5.- Artículos Transitorios.

1.- Normas Generales.

Respecto a la primera etapa, debemos considerar que engloba todos los presupuestos procesales, que a manera de disposiciones generales contempla la Ley, para hacer referencia a las reglas mínimas necesarias sobre las cuales se deberá tramitar el Juicio

⁸⁷ En las subsecuentes citas que hagamos en este capítulo de esta legislación, nos referiremos a ella, únicamente como a la Ley.

que nos ocupa. Así, encontramos que este primer apartado también se divide en los siguientes rubros:

A) Competencia.

En su artículo primero, la Ley establece que corresponde exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer y resolver sobre los Juicios de Controversia Constitucional que se pretendan tramitar; siendo este mismo órgano del Poder Judicial Federal, quien conocerá todo lo relativo a su tramitación, incidentes, recursos y demás cuestiones conexas a esta Institución.

B) Plazos.

Al respecto se nos desglosan diversas disposiciones que rigen para este apartado:

a) Dentro del cómputo de los plazos y términos, sólo se contarán los días hábiles, siendo éstos, los que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Al respecto, dicho ordenamiento nos señala dos supuestos:

i) El período vacacional que comprende desde el primer día hábil de la segunda quincena del mes de julio, al último día hábil del citado mes; y del primer día hábil de la segunda quincena del mes de diciembre, al último día hábil del citado mes, y ⁸⁸

ii) La enumeración de los días inhábiles, mismos que son: los sábados y domingos, el 1o de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuáles no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la citada ley. ⁸⁹

⁸⁸ Artículos 3, y 159 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁸⁹ *Ibidem*, artículo 163.

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

b) Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento. Esta disposición está de acuerdo con el cómputo que se sigue en materia de Amparo, pues hace referencia a:

i) la emisión de un acto jurisdiccional.

ii) la notificación legal de dicho acto.

iii) el término dentro del cual surte efectos dicha notificación, que es de un día.

iv) una vez concluido dicho término, es decir, al día siguiente, empezará a correr el plazo judicial de que se trate.

v) clarifica puntualmente que, dentro del plazo, se incluye en ese período el día del vencimiento del mismo.

C) Notificaciones.

Se establecen varios supuestos que regulan este apartado:

a) Todo acto y resolución deberá notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado. Dicha notificación podrá hacerse por los siguientes medios autorizados en la Ley:

i) publicación en lista ante las propias instalaciones de la Suprema Corte. Este medio de notificación opera tanto para decretos, como para autos o resoluciones que requieran de una notificación personal (toda vez que aparte del acto de notificación personal, se requiere de su publicación), y

ii) respecto a los autos o resoluciones cuyo medio de notificación requiera dejar constancia en autos del mismo, es decir, las notificaciones personales, se podrán hacer a través de la entrega en el domicilio que al efecto señalen las partes del

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

oficio respectivo en el que se contenga el acto que debe notificarse. Dicha entrega podrá realizarse por:

1.- conducto del actuario, en el que se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia de notificación; y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, dicha notificación se tendrá por legalmente hecha, pues las partes están obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio, o aún, en el lugar donde se encuentren.

2.- mediante correo en pieza certificada, con acuse de recibo; siendo este el caso en el que el actuario adscrito estuviere imposibilitado para trasladarse hasta el lugar del domicilio de las partes.

3.- por vía telegráfica, en los casos urgentes, y siempre que dicho medio esté ordenado en autos.

La misma Ley establece la pena de nulidad (absoluta), para aquellas notificaciones que no se hayan practicado conforme a lo antes establecido, imponiendo una sanción pecuniaria al responsable de la omisión, quien en caso de reincidencia será destituido de su cargo.

b) Las notificaciones practicadas conforme a la Ley, surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas.

c) Y establece las personas con las cuales se podrá practicar dicho acto de notificación, siendo al efecto:

i) respecto a las partes en el Juicio de Controversia Constitucional, podrán designar a una o varias personas para oír y recibir notificaciones, imponerse de los autos y en su caso, recibir copias de traslado y demás documentos y valores, y

ii) respecto la Presidente de México, las notificaciones que deban practicársele, se entenderán con el Secretario de Estado, o

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

Jefe del Departamento Administrativo, a quienes corresponda el asunto; o bien, con el Consejero Jurídico del Gobierno correspondiente.

D) Presentación de Documentos.

La regla general establece que las demandas y promociones deberán presentarse en días y horas hábiles, exceptuando de tal obligación, a aquéllas cuya presentación implique un término que finiquita el día en que se pretendan presentar, pues para tales circunstancias se establece que podrán presentarse fuera del horario de labores, ante el Secretario General de Acuerdos o ante la persona designada por éste.

Por otra parte, cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte, las promociones se podrán presentar depositándolas, dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos mediante pieza certificada con acuse de recibo; o bien, enviándose desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositen en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, pero con el único requisito de que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

E) Acumulación y Conexidad.

La Ley en su artículo 38 establece que no procederá la acumulación de Controversias Constitucionales, pero cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelvan en la misma sentencia.

F) Multas.

La Ley establece que las multas y sanciones de carácter económico que se prevean en este ordenamiento, se impondrán a

razón de días de salario, sirviendo como base para calcularlas, el mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de realizarse la conducta sancionada. Lo anterior tiene su relevancia, pues en la mayoría de los casos las partes que intervienen radican o tienen una jurisdicción o competencia distinta entre sí debido a su ubicación geográfica, y con lo cual se podría general confusiones sobre la base para calcular el monto de las mismas, por lo que era necesario uniformar el criterio de cuantificación de las multas, para otorgar una mayor seguridad jurídica.

G) Aplazamiento de Juicios de Amparo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ésta, hasta en tanto se resuelva una Controversia Constitucional ante ella planteada, siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, Fracción V de la Ley de Amparo.⁹⁰

H) Supletoriedad.

Finalmente, la misma Ley nos remite de manera directa al Código Federal de Procedimientos Civiles, para todo lo no previsto dentro de su articulado, involucrándose con ello los lineamientos que al efecto establece el citado Código respecto a la Autoridad Judicial, los Impedimentos, Reglas de las Pruebas, etc.

⁹⁰ La citada Fracción V del artículo 74 de la Ley de Amparo establece que procede el sobreseimiento de los juicios de amparo, si en ellos se deja de actuar durante un término de trescientos días, incluyendo para tales efectos, los días inhábiles.

2.- Antes del Procedimiento.

En esta segunda etapa, nos limitaremos a describir la tramitación del Juicio de Controversia Constitucional, desde quienes pueden figurar como partes dentro de este tipo de Juicios, hasta los lineamientos para la presentación de la demanda y contestación de la misma; por ello, a su vez subdividimos este apartado en:

A) Partes.

En su artículo décimo, la Ley establece claramente quienes pueden ser parte dentro de los Juicios de Controversia Constitucional:

i) Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.

ii) Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

iii) Como tercero o terceros interesados, las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 Constitucional, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que se llegare a dictar, y

iv) El Procurador General de la República.

Cabe señalar que en todo momento se excluye como parte en el Juicio, a los particulares, limitándose por ende, a la esfera de las personas de Derecho Público el presente procedimiento. De igual forma, este precepto hace una clara concordancia entre los artículos 102 y 105 de la Constitución Federal, pues aunque en el último no se señala por ningún lado al Ministerio Público Federal como parte, el artículo 102, establece la base Constitucional para

justificar su intervención en esta clase de controversias; pero únicamente, como Representante Legal de los intereses sociales del Estado Mexicano. En efecto, la intervención del Procurador General de la República debe circunscribirse a los mismos efectos que tiene esta Institución dentro del Juicio de Amparo, pues este Órgano por si solo, no puede de ninguna manera, figurar como parte activa del Juicio (por si misma), ya que debe considerársele como miembro del Poder Ejecutivo Federal. Lo anterior, presenta una excepción, en el caso de que su intervención se realice como Representante Legal de la Federación, pues en este caso su involucramiento va más allá de ser representante de la Sociedad Mexicana.

B) Representación.

Otro aspecto importante a destacar, es el de la Representación de las partes. En efecto, de la Ley se desprenden tres tipos diversos de representación:

a) Se establece como norma general que el actor, demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer por conducto de los funcionario que, en términos de las normas que los rigen (Leyes Orgánicas), estén facultados para representarlos; pues en todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación y de la capacidad legal para hacerlo, salvo prueba en contrario.

b) También, por medio de oficio que expida la autoridad que interviene como parte, podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos.

c) Por último, respecto al Presidente de la República, será representado por el Secretario de Estado, o por el Jefe del

Departamento Administrativo, o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme:

i) lo determine el propio Presidente de la República, y

ii) según las competencias establecidas en las leyes respectivas.

C) Improcedencias y sobreseimientos.

En los artículos 19 y 20 de la Ley, se establecen los supuestos normativos que determinan estas dos figuras procedimentales, por lo que al efecto, nos permitimos transcribir cada fracción de los citados artículos, haciendo las respectivas acotaciones que se consideren pertinentes:

a) Las Controversias Constitucionales son improcedentes, y deberán examinarse de oficio, en los siguientes casos:

i) Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; pues de lo contrario implicaría un recurso no previsto en la Ley, o una revisión de una resolución que conforme a derecho, ha causado estado y ha sido ejecutoriada.

ii) Contra normas generales o actos en materia electoral; pues tanto en las normas como en actos electorales, es clara la prohibición que al efecto señala la propia Constitución Federal tanto en la Fracción I y II del su artículo 105, ya que esto implicaría una invasión a las esferas de competencias entre los Poderes, tal y como quedó debidamente explicado en capítulo diverso de esta tesis.

iii) Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; pues de lo contrario implicaría que sobre un mismo acto de autoridad,

se pudieran plantear diversos Juicios de Controversias Constitucionales.

iv) Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, Fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, no es admisible que proceda el Juicio de Controversia Constitucional contra resoluciones dictadas en otro Juicio de la misma naturaleza, o contra la ejecución de dichas resoluciones, pues ello implicaría un recurso no previsto por ley; y siendo acertado que la Ley haga referencia directa al artículo 105, Fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, ⁹¹ pues los alcances de los efectos de dichas resoluciones, sólo deberán afectar a las partes en conflicto.

v) Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia, pues ello implica que el Juicio de Controversia se ha quedado sin materia para poder juzgar; es decir, han desaparecido los efectos del acto sobre los cuales se pretendía ejercer el presente procedimiento.

vi) Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; pues de lo contrario implicaría romper el principio de definitividad de los actos que puede conocer en última instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁹¹ Artículo 105, Fracción I, último párrafo, del artículo 105 de la Constitución Federal establece: En los demás casos, (es decir, fuera de aquellos cuyos efectos tendrán alcances generales), las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

vii) Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en la ley; ⁹² pues es evidente que no se cumple con un requisito procedimental predeterminado.

viii) En los demás casos que establezca la Ley, dejando con ello abierta la puerta para posibles causales que deriven de la misma aplicación del citado ordenamiento.

b) Por su parte, el sobreseimiento de las Controversias Constitucionales proviene:

i) Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales; pues afectan no sólo a las partes en conflicto, sino a la generalidad de la sociedad.

ii) Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia establecidas en la Ley; pues el juicio no se podría seguir tramitando.

iii) Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; pues no habría materia sobre la cual seguir planteando el Juicio.

iv) Cuando por convenio entre las partes, haya dejando de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

D) Demanda y Contestación. Se establece en la Ley los requisitos mínimos que deberán contener tanto el escrito inicial

⁹² El artículo 21 de la Ley señala cuales son los plazos de presentación de la demanda en el Juicio de Controversia.

de demanda, como su contestación, siendo al efecto, los siguientes:

a) Escrito Inicial de Demanda, que deberá regirse por las normas generales del procedimiento antes descritas, teniendo en cuenta:

i) Los requisitos mínimos del escrito, mismos que son:

- 1.- La entidad, poder u órgano actor,
- 2.- El domicilio procesal de la parte actora,
- 3.- El nombre y cargo del funcionario que represente a la parte actora,
- 4.- La entidad, poder u órgano demandado,
- 5.- El domicilio de la parte demandada,
- 6.- Las entidades, poderes u órganos terceros interesados si los hubiere, así como sus respectivos domicilios,
- 7.- La norma general o acto cuya invalidez se demande,
- 8.- El medio oficial en que se hubiere publicado o hecho del conocimiento público, la norma o acto de que se trate, así como el día de dicha publicación,
- 9.- Los preceptos constitucionales que se estimen violados, debiendo ser exclusivamente de la parte orgánica de la misma,
- 10.- Los hechos que le consten a la parte actora, y que constituyan los antecedentes de la norma o acto cuya invalidez se demande, y
- 11.- Los conceptos de invalidez de dicha norma o acto.

ii) Los plazos para la presentación de la demanda pueden ser de tres tipos:

1.- Tratándose de actos, de treinta días contados a partir:

- Del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución que se reclame.

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

- Del día en que se haya tenido conocimiento de dichos actos o de su ejecución.

- Del día en el que el actor se ostente sabedor de dichos actos.

2.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir:

- Del día siguiente a la fecha de su publicación.

- Del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

3.- Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, Fracción IV de la Constitución Federal, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que origine la controversia.

b) Escrito de Contestación de demanda que deberá contener:

i) La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, y

ii) Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma o acto de que se trate.

3.- Durante el Procedimiento.

El presente apartado lo dividimos en las dos etapas clásicas que determinan la estructuración de un procedimiento jurisdiccional: Instrucción y Sentencia.

A) De la Instrucción.

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

Así mismo, dentro de esta etapa de instrucción encontramos las siguientes subdivisiones:

a) Recibimiento de la demanda.

El escrito inicial de demanda deberá ingresarse en tiempo ante la oficialía común de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues una vez recibida la demanda, le será remitida la misma al Presidente de la Suprema Corte, quien designará (según el turno que corresponda) a un ministro instructor a fin de que le dé seguimiento al proceso para pasarlo al estado de resolución.

En este orden de ideas, el ministro instructor al recibir la demanda, podrá emitir un auto que contenga alguno de los siguientes sentidos:

i) Si el escrito es obscuro o irregular, se deberá prevenir a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días; pues de no subsanarse las irregularidades requeridas, se tendría por no presentada la demanda. Pero si a juicio del ministro instructor, la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si este último lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

ii) Si del escrito de demanda se desprendiere un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

iii) Si del escrito de demanda se desprende a primera vista que cumple con todos los requisitos para darle curso, dictará un auto admitiendo dicha demanda.

b) Emplazamiento.

Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

La falta de contestación de la demanda dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubiese señalado en la demanda, salvo prueba en contrario, y siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora.

c) Reconvención.

Al contestarse la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto por la Ley para la demanda y contestación, respectivamente.

d) Ampliación de la demanda.

El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación, si en esta última apareciere un hecho nuevo; o bien, hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción, si apareciere un hecho superveniente.

Cabe señalar que si la contestación, reconvención o ampliación fueren oscuros, podrá el ministro instructor prevenir a los promoventes para que subsanen sus irregularidades dentro del plazo de cinco días.

e) De los incidentes.

Dentro de los escritos de demanda, contestación o reconvención, las partes, si así lo estiman pertinente podrán interponer los incidentes contemplados en la Ley, mismos que al efectos son:

1) De previo y especial pronunciamiento, que de manera limitativa distingue la Ley en:

- 1.- Incidente de Nulidad de Notificaciones.
- 2.- Incidente de Reposición de Autos.
- 3.- Incidente de Falsedad de Documentos.

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

Estos tres incidentes podrán promoverse por las partes, ante el ministro instructor, hasta antes de que se dicte sentencia. Dichos incidentes se substanciarán en una audiencia en la que el ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda.

ii) Incidentes que no son de previo y especial pronunciamiento, siendo éstos todos aquellos que no se enumeren en el rubro anterior (exceptuándose también el de suspensión), y que se resolverán dentro de la misma sentencia definitiva.

iii) Incidente de suspensión. Este incidente podrá ser concedido por el ministro instructor, de oficio respecto de los actos que motivaren el Juicio de Controversia Constitucional, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva, y con base en los elementos que al efecto aportaren las partes. Dicho incidente podrá igualmente ser solicitado a petición de parte, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva, debiéndose sujetarse a las siguientes reglas de tramitación:

1.- Podrá concederse de oficio o a petición de parte.

2.- El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue, deberá señalar con precisión:

- Los alcances y efectos de la suspensión.
- Los órganos obligados a cumplirla.
- Los actos suspendidos.
- El territorio respecto del cual opere.
- El día en que deba surtir sus efectos.
- Los requisitos para que sea efectiva.

3.- No podrá otorgarse este incidente respecto de aquellos casos en que:

- La controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.
- Se pongan en peligro la Seguridad o Economía Nacionales.
- Se atente contra las instituciones fundamentales del Orden Jurídico Mexicano.

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

- Se pueda afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

4.- Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

5.- Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación previsto en la misma Ley, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

f) Señalamiento de la audiencia de pruebas.

Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvenición que al efecto se hicieren valer, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes, pudiendo ser ampliado dicho término, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

Aunque la Ley sólo hace mención específica a la regulación de determinadas pruebas, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho; pudiendo también el ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia. Así, respecto a las pruebas que se pueden ofrecer, cabe hacer las siguientes observaciones:

i) Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia.

ii) Respecto a la prueba documental, podrá presentarse con anterioridad a la citada audiencia, sin perjuicio de que se haga

relación de ella en la audiencia y se tenga como recibida en ese acto. A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas documentales, todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten y, en caso contrario, podrán pedir al ministro instructor que requiera a los omisos, quienes si a pesar de dicho requerimiento no expidieren las copias o documentos, el ministro instructor (a petición de parte), hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

iii) Respecto a la prueba testimonial, deberá anunciarse con diez días de anticipación a la fecha de la audiencia, sin contar la fecha de ésta, ni la del ofrecimiento. En el mismo ofrecimiento deberán exhibirse copia de los interrogatorios para los testigos, limitándose el número de los mismos, a tres por cada hecho.

iv) Respecto a la prueba pericial, también deberá anunciarse con diez días de anticipación a la fecha de la audiencia, sin contar la fecha de ésta, ni la del ofrecimiento. En el mismo ofrecimiento deberá acompañarse el cuestionario de los peritos, debiendo designar el ministro instructor al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia, pudiendo las partes designar también un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el ministro instructor deberá excusarse de conocer del asunto, cuando en él corra alguno de los impedimentos a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁹³

⁹³ Los artículos 164 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, desglosan los diversos impedimentos por los que un miembro de dicho Poder, se ve imposibilitado para conocer de los asuntos que se le presentan para su resolución.

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

v) Respecto a la inspección ocular, igualmente deberá anunciarse con diez días de anticipación a la fecha de la audiencia, sin contar la fecha de la audiencia, ni la del ofrecimiento, debiéndose especificarse sobre que versará la misma, y que hecho pretende acreditar con el ofrecimiento de esta prueba.

vi) En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Así mismo, el propio ministro podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

g) Desahogo de la audiencia de pruebas.

Las audiencias se celebraran con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas que al efecto se hayan podido preparar con apego a la ley, siendo primero las de la parte actora y luego las de la demandada.

h) Alegatos.

Dentro del desahogo de la audiencia de pruebas, una vez terminada la recepción de las mismas, las partes podrán presentar los alegatos por escrito que al efecto ofrezcan.

i) Cierre de la audiencia de pruebas.

Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno, el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. ⁹⁴

B) De la Sentencia.

⁹⁴ Son diversos los artículos de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a que pudiere hacerse referencia respecto al desahogo de los Juicios de Controversia Constitucional, entre ellos mencionamos a los artículos 6, 7, 10 Fracción I, 14 Fracciones II, III y IV, etc.

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, debiendo suplir, en su caso, la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios. Respecto a las sentencias, también es de señalarse los siguientes apartados:

a) Contenido. Las sentencias deberán contener como mínimo:

i) La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

ii) Los preceptos que la fundamenten.

iii) Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados.

iv) Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

v) Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso, la absolución o condena respectiva, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

vi) En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

b) Efectos de las sentencias. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que se determine dentro de la misma; y respecto de la declaración de invalidez de las sentencias no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a dicha materia.

Siempre que las Controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la Fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Corte las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En este sentido, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, así como de los Tribunales Administrativos o del Trabajo, sean estos Federales o Locales.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación de por lo menos ocho ministros, el Pleno de la Corte declarara desestimadas dichas controversias, no siendo aplicable la obligatoriedad antes mencionada para los demás órganos que integran al Poder Judicial.

En los demás casos no comprendidos en los párrafos anteriores, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

c) Notificación de la Sentencia. Una vez dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte ordenará notificarla

a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

4.- Después del Procedimiento.

En esta etapa nos limitaremos a destacar dos aspectos fundamentales que sobrevienen al dictarse una sentencia dentro de un Juicio de Controversia Constitucional, siendo:

- A) Impugnación de los actos del procedimiento, y
- B) Ejecución de la sentencia.

A) Impugnación de los actos del procedimiento.

En este rubro es necesario señalar que aunque dos son los recursos que contempla la Ley para tales efectos, sólo el de Queja se aplica propiamente para la impugnación de actos dictados o ejecutados con posterioridad a la sentencia; pero englobamos en este mismo apartado al otro recurso (el de reclamación), pues debe considerarse que su tramitación es extraordinaria al procedimiento descrito en numeral anterior, y sólo aplicable cuando se presenta alguna irregularidad dentro del mismo, por lo que no es propiamente dicho una parte *sine qua non* de dicho procedimiento. Así, queda justificada la ubicación de estos recursos, dentro del presente tema.

- a) El recurso de Reclamación.

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

Este recurso presenta a su vez, diversos aspectos bajo los cuales deberá tramitarse, tales como:

i) Es procedente:

1.- Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones.

2.- Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva.

3.- Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes contemplados en Ley.

4.- Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión.

5.- Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas.

6.- Contra los autos o resoluciones del Presidente del al Suprema Corte de Justicia que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Corte.

7.- En los demás casos contemplados en la Ley.

ii) El recurso deberá interponerse ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

iii) En el escrito de interposición del recurso deberán expresarse agravios y, en su caso, acompañarse de las pruebas respectivas.

iv) El plazo para la interposición del recurso será de cinco días contados a partir de que se tuvo conocimiento del acto que se pretenda impugnar.

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

v) Al recibir el recurso, el Presidente de la Corte correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga.

vi) Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Corte turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución.

vii) Igualmente, el recurso es resuelto por el Pleno de la Suprema Corte.

Finalmente, cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se le impondrá al promovente, o a su representante, o bien a los dos, una sanción pecuniaria.

b) El recurso de Queja.

Igualmente, este recurso se maneja por los siguientes rubros:

i) Es procedente:

1.- Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión provisional. En este sentido, el recurso se interpondrá ante el ministro instructor, hasta en tanto se falle el juicio en lo principal.

2.- Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, debiéndose interponer ante el Presidente de la Suprema Corte, dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución, tenga conocimiento de esta última.

ii) Admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto, para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al

recurso; o bien, para que rinda un informe y ofrezca pruebas que justifiquen el actuar de dicha autoridad.

iii) La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa a dicha autoridad.

iv) Transcurrido el citado término, y siempre que subsista la materia del recurso, se procederá de la siguiente manera:

1.- Respecto a la impugnación de los actos de autoridad relacionados con la suspensión, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes, a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos.

2.- Para el caso de exceso o defecto en la ejecución de la sentencia, el Presidente de la Corte turnará el expediente a un ministro instructor distinto, para los mismos efectos.

v) El ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado, determinará lo siguiente:

1.- Si es respecto a la suspensión, que la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra.

2.- Si es respecto de la ejecución de la sentencia, para que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 Constitucional. ⁹⁵

⁹⁵ El citado artículo establece a la letra:

"...En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

Y dichos párrafos de la citada fracción preceptúan:

"...XVI.- Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y

Lo anterior sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate.

B) Ejecución de la Sentencia.

Respecto de la ejecución de la sentencia, y una vez que no ha sido impugnada por los recursos establecido en la Ley, las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Corte, quien resolverá si aquélla ha quedado debidamente cumplimentada.

Por otra parte, nos encontramos ante la situación de que la sentencia no se cumple y acata por voluntad propia de las autoridades obligadas a ello, existiendo dos supuestos a saber:

a) Incumplimiento de una ejecutoria. En este apartado se desprenden los siguientes pasos a seguir para lograr el cabal cumplimiento de la sentencia:

i) si transcurrido el plazo fijado en la sentencia, no se ha cumplido alguno de sus resolutivos, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte que requiera a la autoridad obligada, para que de inmediato informe sobre su cumplimiento.

consignada al el Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados. Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento substituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecta gravemente a la sociedad o a terceros, en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento substituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita. "

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

ii) Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento, nos encontráramos en los siguientes supuestos:

1.- La ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita,

2.- No se encontrase en vía de ejecución, o

3.- Se trate de eludir su cumplimiento,

el Presidente de la Suprema Corte de Justicia turnará el asunto al ministro ponente para que somete al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 constitucional. ⁹⁶

b) Aplicación de un acto declarado inválido. Cuando cualquier autoridad, sea o no parte en el Juicio de Controversia Constitucional de que se trate, aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclama, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Si en los caso previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trata, el Presidente de la Corte turnará el asunto al ministro ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Así, si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 Constitucional, ⁹⁷ y sin perjuicio de que el Presidente de la Corte haga cumplir la sentencia dictando al efecto, las providencias que estime necesarias.

⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁷ *Ibidem.*

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

Por último, la Ley dispone que cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciera una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los Jueces de Distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que se prevean dentro de la legislación penal federal, para el delito de abuso de autoridad. Si de la consignación hecha por la Suprema Corte, o durante la secuela del proceso penal, se presume la posible comisión de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 Constitucional. ⁹⁸

Con todo esto, la Ley no sólo contempla los medios necesarios para lograr la ejecución de la sentencia, sino que además, establece la facultad de la Corte para denunciar los ilícitos en que hayan incurrido las autoridades por el desacato a la resolución respectiva; estableciéndose así, la garantía procesal de que no podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

5.- Artículos Transitorios.

En este apartado, mencionaremos algunos aspectos importantes contenidos en los artículos transitorios de la Ley, y que son tres:

A) Que la presente Ley entrará en vigor a los 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por ello, si la Ley que nos ocupa se publicó el 11 de mayo de 1995

⁹⁸ El artículo 19 Constitucional, en su parte conducente establece que: "...Si de la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente."

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

en el citado Diario, comenzó a regir su plena vigencia a partir del 12 de junio del mismo año. Es necesario apuntar que, atento a lo dispuesto por el artículo octavo transitorio del decreto de fecha 31 de diciembre de 1994, que reforma diversas disposiciones de la Constitución Federal, con la entrada en vigor de esta Ley Reglamentaria, también entra plenamente en vigor las reformas referentes al artículo 105 constitucional; tal y como quedó descrito con mayor amplitud, en apartado diverso del anterior capítulo.

B) Que las controversias constitucionales y ordinarias pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se tramitarán y resolverán en los términos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron. Es necesario apuntar que al establecer la Ley la distinción entre las controversias "constitucionales" y las controversias "ordinarias", debemos tener presente su base constitucional. En efecto, el artículo 105 constitucional establece que la Suprema Corte conocerá: 1.- de los Juicios de Controversia Constitucional, 2.- de las Acciones de Inconstitucionalidad y, 3.- del Recurso de Apelación en contra de las sentencias de los Jueces de Distrito dictadas en juicios federales; así, consideramos que cuando la Ley reglamentaria preceptúa: controversias "constitucionales", se refiere a los dos primeros apartados de conocimiento que tiene la Corte (es decir, a los Juicios de Controversia Constitucional, y a las Acciones de Inconstitucionalidad), mientras que cuando hace referencia a las controversias "ordinarias", debemos entender que se refiere a los recursos de apelación (en contra de las sentencias de los Jueces de Distrito en juicios federales) que al momento de publicación de la presente Ley, ya se encontraban en proceso. De otro forma, no podría comprenderse la distinción que se hace respecto a las controversias "constitucionales" y a las "ordinarias".

Estructuración y Procedimiento del Juicio de Controversia Constitucional

C) Que se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a esta Ley, haciendo una referencia especial para el caso de la Ley de Coordinación Fiscal, al derogar los párrafos segundo y cuarto del artículo doce de dicha ley.

Bajo este panorama que hemos desglosado en el presente capítulo podemos decir, a manera de conclusión, que en los diversos artículos que contiene la Ley se regulan dos aspectos fundamentales que logran darle la operatividad deseada al presente Juicio de Controversia Constitucional:

a) Por una parte, establece los lineamientos básicos sobre los cuales deberá regirse el Juicio, y

b) Estructura y prevé todo un procedimiento, que si bien es análogo a muchos existentes, es a la vez distinto a todos ellos, pues le imprime al proceso la característica esencial de ser el único que contempla la resolución de controversias entre las autoridades.

Capítulo VIII.- JUICIOS DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

En el presente capítulo haremos referencia a diversos casos en los cuales se planteó, o se intentó plantear un Juicio de Controversia Constitucional y cuya resolución pudiera reflejar importancia al presente estudio. Para ello, nos remitimos directamente a la Jurisprudencia (y tesis jurisprudenciales) emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a todas las épocas en que resolvió acerca de dichos Juicios, haciendo la respectiva distinción entre aquellos juicios resueltos conforme al anterior Juicio de Controversia Constitucional, con los resueltos a partir de las multicitadas reformas. Además, se realizarán los respectivos comentarios al calce de cada una de las siguientes transcripciones jurisprudenciales, a efecto de puntualizar sobre los aspectos más importantes de las mismas.

1.- Antes de las reformas de diciembre de 1994

A) Competencia... La invasión de facultades por parte de la Federación para un Estado, o viceversa, puede ser materia de las controversias a que se refiere el artículo 105 Constitucional. ⁹⁹

En este criterio jurisprudencial puede apreciarse que el quebrantamiento del Pacto Federal tiene la opción de ser restaurado a través del Juicio de Controversia Constitucional, o por otro medio. En efecto, la palabra "puede", da la pauta para pensar que el Juicio de referencia no es el único instrumento para restablecer el Pacto Federal, pues como en capítulos anteriores quedó asentado, la Legislación Mexicana otorga dicha posibilidad

⁹⁹ T. XXIV, p. 266, competencia, Cuéllar Rafael y socios, 24 de septiembre de 1928, mayoría de 8 votos.

al Juicio de Amparo, invocado por medio de las Fracciones II y III del artículo 103 constitucional.

B) Conflictos Constitucionales... Es competente la Suprema Corte de Justicia para dirimir los que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado. ...No habiéndose expedido aún la Ley Orgánica del artículo 105 Constitucional, debe sujetarse la tramitación de ellos a los preceptos señalados en el Código Federal de Procedimientos Civiles para el Juicio Ordinario. ¹⁰⁰

Ésta es la Jurisprudencia que determina la legislación aplicable de manera supletoria; reconociendo con ello que fue necesario acudir a algún ordenamiento procesal ya estructurado, para lograr darle (de manera supletoria) una operatividad al Juicio de Controversia Constitucional. Es de apuntarse, que este principio (el de supletoriedad) desglosado a nivel Jurisprudencial, ha quedado debidamente plasmado en el articulado de la Ley Reglamentaria del actual Juicio de Controversia Constitucional.

C) Conflictos Constitucionales... El artículo 105 Constitucional, al referirse a los conflictos entre Estados o Poderes de un Estado, supone la existencia legal de aquellos Poderes de una manera indubitable y, así mismo, requiere que la Federación aparezca como Parte Contendiente y no sólo como uno de los tres Poderes de la Unión... ¹⁰¹

¹⁰⁰ T. III, p. 769, Controversia Constitucional entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit, Congreso del Estado de Nayarit, 11 de septiembre de 1918, unanimidad de votos.

¹⁰¹ T. VIII, p. 1063, Conflicto Constitucional entre el Congreso del Estado de México, el Senado de la República, el Presidente de la misma y el Gobernador del mismo Estado, Padilla Julián H., 24 de junio de 1921, mayoría de 8 votos.

Juicios de Controversia Constitucional

Según se desprende de la simple lectura de este criterio jurisprudencial, salvo prueba en contrario, todo Poder (en cualquier esfera de competencia) que litigue en un Juicio de Controversia Constitucional, debe tener la presunción de legalidad; de lo contrario, la Institución que nos ocupa entraría a estudiar como presupuesto procesal la legalidad electoral de las partes que litigan, desviándose con ello, de su finalidad. Lo anterior, quedó debidamente plasmado en la primera parte del actual artículo 105 constitucional.

D) Conflictos Constitucionales... El silencio de la constitución de 1857, sobre la forma de resolver los conflictos constitucionales entre los Estados y la Federación, y la situación creada por ello, fue causa de que el Constituyente de Querétaro, queriendo implantar el postulado supremo de toda sociedad organizada, de que el imperio de la ley y no la violencia, debe ser la fuente de los derechos y deberes, tanto de los individuos como del poder público, ensancha el campo de acción de la Suprema Corte, en los términos del artículo 105 de la Carta Magna. Conforme a las Prescripciones constitucionales, la Corte puede conocer, no sólo de las violaciones a los mandatos de la carta Fundamental por medio del juicio de garantías, y de los conflictos constitucionales entre dos o más Estados, sino de los que surjan entre los Poderes de un mismo Estado o entre la Federación y uno o más Estados. De no aceptarse esta interpretación, el artículo 105 Constitucional resultaría una inmotivada y patente repetición del artículo 103. La resolución de los conflictos constitucionales por la Corte, no puede decirse que constituya una supremacía del Poder Judicial sobre los otros dos Poderes Federales; pues el órgano encargado de aplicar la ley, debe interpretarla como fue redactada

Juicios de Controversia Constitucional

y para los fines con que fue hecha, y no puede alegarse que un Poder tiene más facultades que otro ni supremacía sobre los otros, si usa de las facultades que le marca la constitución, que es la Ley Suprema, a que quedan sujetos gobernantes y gobernados. ¹⁰²

De suma importancia el presente criterio, ya que reconoce la diferencia que debe existir entre las partes que litigan en los dos procesos constitucionales (Juicio de Amparo y Juicio de Controversia Constitucional), pues los intereses que se litigan dentro de la Controversia Constitucional tienen alcances muy distintos a los del Amparo.

De la misma forma, determina que el Poder encargado de dirimir las Controversias Constitucionales es el Judicial, ya que en eso consiste uno de los principales objetivos de su función; y no por ello significa una supremacía respecto de los otros Poderes, pues considerar lo contrario equivaldría a una violación al Pacto Federal, siendo esto último lo que precisamente quiere evitar y subsanar la Corte.

E) Conflictos Constitucionales... Conforme al artículo 105 de la Constitución General sólo corresponde a la Suprema Corte conocer, entre otras cosas, de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados; pero los conflictos cuya resolución toca a la Corte no son los motivados por la legalidad o ilegalidad de las elecciones locales y de los funcionarios que se atribuyan el triunfo, pues tal cosa es contraria a la naturaleza de las funciones constitucionales de que se haya investido a ese Alto Tribunal, y constituiría una

¹⁰² T. XI, p. 969, Conflicto Constitucional entre la Legislatura de Veracruz y el Congreso de la Unión, 28 de junio de 1922, mayoría de 7 votos.

invasión a la soberanía de los Estados. Los conflictos a que se refiere el artículo 105 constitucional, presuponen, necesariamente, la existencia de poderes legítimos, ya constituidos que ha reconocido la Nación entera, debiendo versar la resolución de la Corte, sobre los derechos que tiene un Estado contra la Federación o ésta contra aquél, pero no sobre la integración de poderes locales. ¹⁰³

Esta tesis, sentó el principio de exclusión de todo conflicto electoral, en el Juicio de Controversia Constitucional; tal y como quedó plasmado actualmente en la legislación que regula el Juicio de referencia.

F) Conflictos Constitucionales... Conforme al artículo 105 de la Constitución Federal, la Suprema Corte sólo puede 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; entre la Federación y uno o más Estados, o de aquéllos en que la Federación fuese parte; y no puede considerarse que la Federación es parte en un conflicto porque uno de sus órganos esté interesado en determinado asunto ni que sea parte un Estado si existe un motivo similar. ¹⁰⁴

Importantísima tesis emitida por la Corte, pues hace una tajante distinción entre el tipo de Estado que adoptamos, y la forma de Gobierno que ejercemos; por que si bien es cierto que

¹⁰³ T. XVIII, p. 134, Juicio Constitucional seguido contra la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, por el Gobernador Constitucional de Nuevo León y la Legislatura y el Supremo Tribunal de Justicia de ese Estado, 23 de enero de 1926, mayoría de 6 votos.

¹⁰⁴ T. XXVI, p. 1095, Conflicto Constitucional, Presidente del Tribunal de Yucatán, 10 de junio de 1929, unanimidad de 14 votos.

Juicios de Controversia Constitucional

cada uno de los Poderes son el reflejo del ejercicio de la Soberanía Nacional (ya en el ámbito Federal, ya en el ámbito Local), también es cierto que los actos de un sólo Organo no son el reflejo de los intereses de toda la Federación o Entidad Federativa. Así, verbigracia, puede existir una Controversia Constitucional entre el Poder Legislativo y la Federación, o entre un Gobernador y la Legislatura de su Estado correspondiente. Desconocer lo anterior, implicaría circunscribir todo Juicio de Controversia Constitucional, a una controversia entre los Estados y la Federación.

G) Controversia Constitucional, corresponde plantearla sólo a las Entidades Federativas y a la Federación, y no a los particulares. Una Controversia Constitucional, en los términos del artículo 105 de la Carta Magna, sólo puede plantearse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los titulares del derecho, que son las propias entidades federativas o la Federación, pero no por los particulares, pues ellos no son titulares de los derechos que se pueden controvertir en ese litigio constitucional. Toda Controversia Constitucional, por su propia naturaleza, sólo puede presentarse entre los integrantes de la Unión y son éstos quienes deben plantear el conflicto si consideran afectados sus intereses, de acuerdo con la recta interpretación del precepto citado. Además, debe señalarse que esta institución va dirigida esencialmente a la preservación de los límites que la propia constitución establece entre las facultades de los entes federativos. 105

105 T. XXXVI/89, p. 48, Trámite que debe seguir el recurso de revisión interpuesto por el jefe del departamento del Distrito Federal y otras autoridades. 8 de junio de 1989, unanimidad de 19 votos.

Nuevamente encontramos un criterio jurisprudencial, en el que la Corte reafirma la exclusividad de las partes dentro de esta clase de litigios constitucionales, dejando fuera de éste a los particulares.

H) Controversia Constitucional, el recurso de revisión no es el medio legal idóneo para plantearla.

Es evidente que en ningún caso debe plantearse la controversia constitucional prevista en el artículo 105 constitucional, al través de un recurso de revisión, pues el juicio uninstitucional es la vía idónea para tramitar y resolverla por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que comparezcan las entidades que sostienen la titularidad del derecho controvertido. ¹⁰⁶

Ante la gran laguna legislativa que existía respecto de la Institución Jurídica que nos ocupa, se daba pie a interpretaciones tan divergentes como la que resuelve esta Tesis Jurisprudencial, pues resulta a todas luces lógico que no se puede plantear un juicio (como lo es el Juicio de Controversia Constitucional), a través de un recurso.

I) Controversias Constitucionales entre los Poderes de un mismo Estado.

Al disponer el artículo 105 Constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la nación conocer de las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la Constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal indudable, sin discusión alguna, de esos Poderes, supuesto que el motivo o materia de la

¹⁰⁶ T. XXXV/89, p. 49, Trámite que debe seguir el recurso de revisión interpuesto por el jefe del departamento del Distrito Federal y otras autoridades. 8 de junio de 1989, unanimidad de 19 votos.

controversia siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos y no es admisible la promoción de una controversia por quien pretende poseer los atributos del Poder, sin que éste haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un Poder presunto, sino con los Poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda; por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un ayuntamiento, contra la Legislatura de un Estado, que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los ayuntamientos no tienen carácter de Poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el constituyente; pues aún cuando la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los Estados, es el Municipio Libre, y aún cuando forma un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en las aludidas controversias; los Poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y los Municipios Libres sólo forman la base de la división territorial y la organización democrática y política en que los aludidos Poderes descansan, y el reconocimiento del Municipio Libre con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su Hacienda, no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto Poder, ya que, de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de

Juicios de Controversia Constitucional

la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ¹⁰⁷

De gran trascendencia el presente criterio, pues no permite la promoción de un Juicio de Controversia Constitucional para efectos de hacerse de los poderes de una Entidad Federativa, o de la misma Federación; de lo contrario, implicaría que el Juicio de referencia debiera entrar a discutir la legitimidad de las elecciones mediante las cuales el Poder demandado obtuvo el triunfo, cosa proscrita por la misma naturaleza del Juicio de Controversia Constitucional.

Así mismo, y puntualizando el error con que se concebía anteriormente al Ayuntamiento Municipal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no consideraba que esta esfera competencial debiera otorgársele los atributos como a los de un Poder del Estado Mexicano.

J) Controversia Constitucional planteada por particulares. El artículo 105 constitucional, se refiere, entre otros, al caso en que se planteen una controversia constitucional en la que figuren como partes la Federación, por un lado, y una o más Entidades Federativas, por el otro. Así que en el caso, no es un Estado el que plantea una controversia constitucional contra la Federación, sino unos gobernados, por su propio derecho, los que solicitan el amparo de la justicia federal, es evidente que no tiene aplicación el artículo 105 Constitucional; en consecuencia, las disposiciones que resultan aplicables son las contenidas

¹⁰⁷ T. XLVIII, p. 349, Controversia 2/36, Tremari Arturo y coagraviado, 6 de abril de 1936, unanimidad de 16 votos.

en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, y tratándose de un amparo indirecto, debe conocer del juicio en primera instancia un juez de Distrito, conforme a lo dispuesto por las fracciones VII y VIII del artículo 107 constitucional, y que surtirá la competencia de esta Suprema Corte cuando se interponga el recurso de revisión contra la sentencia que dicte el juez federal... ¹⁰⁸

Aquí, no sólo se reafirman los criterios antes sustentados, sino que de una manera clara establece que, en todo litigio donde se discuta la violación a la Constitución Federal, y una de las partes fuere gobernado, deberá proceder el Juicio de Amparo, y no el Juicio de Controversia Constitucional.

K) Controversia constitucional, su solución no afecta directamente intereses de particulares. Los particulares no son titulares de los derechos que son dirimidos en una controversia constitucional, en términos del artículo 105 de nuestra Carta Magna, aun cuando no se desconoce que tales resoluciones, en cuanto a límites territoriales pueden causar perjuicio a los intereses particulares, pero los mismos quedarán salvaguardados mediante el juicio de garantías correspondiente, pues el hecho que se precise cierto límite territorial a una Entidad Federativa, para nada altera, de manera directa, los derechos de los particulares, puesto que ellos no son titulares de los derechos en ella dirimidos. ¹⁰⁹

¹⁰⁸ T. LXXVII, p 162, Reclamación en el Juicio de Amparo 4926/74, Eduardo Velásquez Chávez y otros, 4 de octubre de 1983, unanimidad de 19 votos.

¹⁰⁹ T. XXXIV/89, p. 49, Trámite que debe seguir el recurso de revisión interpuesto por el jefe del departamento del Distrito Federal y otras autoridades. 8 de junio de 1989, unanimidad de 19 votos.

Juicios de Controversia Constitucional

De no menos importancia el presente criterio jurisprudencial, al reconocer que, si bien es cierto que los efectos de la sentencia que se dicte dentro de un Juicio de Controversia Constitucional pueda tener alcances generales, también es cierto que los particulares que se pudieran ver afectados por los citados efectos, puedan acudir al Juicio de Amparo en defensa de sus Derechos.

L) Federación, cuando es parte. La competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a que se refiere el artículo 105 Constitucional se surte en las controversias en que la Federación sea parte, sólo en aquellos negocios en que sea precisamente la Federación quien intervenga, en la inteligencia de que conforme a los artículos 49, 50, 80 y 94 de nuestra Constitución Política, por Federación debe entenderse la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de Gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la Nación, ni menos aun con alguno de los órganos de cualesquiera de estos tres Poderes... ¹¹⁰

En efecto, este criterio logra con una mayor precisión diferenciar a la Forma de Estado, la Forma de Gobierno, los Poderes en sus respectivos ámbitos competenciales, como a los órganos por medio de los cuales dichos Poderes se concretizan en la esfera del Derecho. Así, la forma de Estado que adopta nuestra Nación, es la Federal, contando con un Gobierno Republicano, Democrático y Representativo. Además, la soberanía Nacional se ejerce por medio de los Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto a nivel Federal como Local, siendo los órganos de

¹¹⁰ T. CXX, p. 2141, Juicio ordinario federal 6/52, contra José Agustín, 2 de diciembre de 1953, mayoría de 9 votos.

Poder, aquellos entes jurídicos impersonalizados, que a nombre del Estado Mexicano realizan las funciones del Poder Público.

M) Federación, parte en la controversia. Siendo la Suprema Corte de Justicia, el Órgano constitucional en quien está depositado el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, por mandato de la Carta Federal, es indudable que la fuente a que hay que acudir para determinar su competencia, tiene que ser la misma Constitución que en su artículo 105 se la atribuye de modo exclusivo para conocer de aquellos conflictos en que la Federación fuere parte; pero si se atiende al significado del vocablo "parte", tomado sólo en su sentido etimológico, surgen dificultades, puesto que la Federación a veces interviene en asuntos en que notoriamente es ajena a las personalidades de actor y demandado, como acontece cuando, por medio del Ministro Público es el genuino representante de la Federación no puede decirse que ésta es parte, puesto que la revocación del acto que se reputa atentatorio, no puede ser intentada por el Ministerio Público, ni es de él de quien se trata de obtener la reparación del acto, que es precisamente el objeto de la controversia, y la intervención que ahí toma, obedece al interés indirecto que la Federación tiene en el respeto que deben guardar las autoridades para las garantías individuales, y algo semejante acontece en las contenciones de carácter fiscal. Las palabras "Federación" y "parte" tienen una significación antitética, pues la idea que nace de la palabra "Federación" es la de autoridad de poder, de dominio, de imperio, de facultad para imponer a otra determinada norma de conducta; en cambio "parte" significa personalidad que ocurre ante el poder público en demanda de justicia en defensa de sus derechos...

Juicios de Controversia Constitucional

De donde se deduce que la interpretación del artículo 105 Constitucional, es la de que, en toda controversia judicial en la que se discutan derechos y obligaciones que a la Federación correspondan, proviniendo ya de actos contractuales, ya de disposiciones de la ley, ajenas a las que rigen los contratos, pero siempre relativas a las relaciones que la Federación debe mantener en un plano de igualdad con los particulares, el conocimiento de éstas toca a la Suprema Corte sin excepción alguna. ¹¹¹

Este criterio delimita de una forma muy precisa, en que casos debe considerarse que el Estado Federal Mexicano es parte, dentro de un Juicio de Controversia Constitucional.

N) Juicio Ordinario Federal, Procedencia del. El artículo 105 del al Constitución General de la República establece que corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de los juicios en que la Federación, es decir, el Estado, intervenga, ya sea como parte actora o demandada, pero siempre que obre como persona moral, y no como autoridad, esto es, como sujeto de un contrato o convenio en que haya intervenido; y si en el caso, el actor trata de demandar a la Nación, diversas prestaciones a las cuales cree tener derecho y que emanan de actos de la misma dependencia oficial, funcionando como autoridad, y no se deriva de ningún contrato que hubiere celebrado con la Nación, como persona moral, la Suprema Corte de Justicia no es competente, en los términos del referido precepto constitucional para conocer, tramitar y llegar a dictar

¹¹¹ T. XLII, p. 395, Acuerdo de la Suprema Corte, al dictamen del Ministro Jesús Guzmán Vaca sobre los casos en que la Federación es parte y en que la competencia es exclusiva de la Suprema Corte, 10 de septiembre de 1934, unanimidad de 11 votos.

sentencia en la controversia o juicio que el promovente trata de entablar ante ella, contra la Federación, motivo por el cual debe resolverse que no es de admitirse, ni se admite la demanda en cuestión por esta circunstancia. ¹¹²

Cabe destacar que este criterio reafirma la procedencia del Juicio de Controversia Constitucional, respecto de Poderes que actúan como personas morales de derecho, ya que si ostentan su actuación como autoridades, deberá proceder el Juicio de Amparo.

O) Juicios Constitucionales. Conforme al artículo 105 de la constitución, la Suprema Corte debe conocer de las controversias en que sea parte la Federación; mas cuando el Ejecutivo decreta una dotación de ejidos, no lo hace como representante de la persona moral de la Nación, como entidad de derecho privado, capaz de derechos civiles y de ejercer, con relación a ellos, acciones o cumplir obligaciones, sino que lo hace ejerciendo las facultades que le concede la Ley Agraria, y como representante de uno de los tres Poderes en que el pueblo deposita su soberanía, esto es, con su carácter de autoridad. Consiguientemente, y no pudiendo intervenir de modo exclusivo sino en los casos de controversia en que la Federación es parte, y no en aquellos en que el Presidente de la República obra como autoridad, debe declarar su incompetencia para resolver esos conflictos conforme al artículo 105 constitucional, pues tales actos son reclamables en vía de amparo, si violan las Garantías Individuales. ¹¹³

¹¹² T. LXXXVII, p. 1789, Juicio ordinario federal 11/45, Ángeles Rojas Cristóbal, 25 de febrero de 1946, mayoría de 3 votos.

¹¹³ T. XVIII, p. 139, Juicio contra la Nación, Torres Juan P., Sucesión de, 23 de enero de 1926, unanimidad de 10 votos.

Juicios de Controversia Constitucional

Para este supuesto transcrito, remitimos al lector al comentario inmediato anterior.

P) Personas morales de orden público. En el caso de que la Unión atente contra la soberanía de los Estados, o que éstos dicten disposiciones que invadan las atribuciones de aquélla, ni los Estados ni la Federación podrán recurrir al amparo para impedir la realización del atentado, sino acudir a la Suprema Corte en la vía de Controversia Constitucional. ¹¹⁴

Este criterio jurisprudencial reafirma uno de los principios establecidos en la Ley de Amparo, en el sentido de que ninguna autoridad (actuando como tal), puede promover el Juicio de Amparo; ya que corresponde plantear dicha litis, a través de un Juicio de Controversia Constitucional.

Q) Poderes de los Estados, Controversias entre los. Incumbe a la Suprema Corte de Justicia, la defensa de la Constitución en otro caso previsto por el artículo 105 de la Carta Magna. Conforme a esa norma, "corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten... "entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos..." Tal controversia no se abre de oficio; precisamente para su planteamiento, se necesita la demanda del Poder que se sienta ofendido o atacado, para que se justifique la intervención de la Suprema Corte de Justicia, por medio de un procedimiento

¹¹⁴ T. VII, p. 168, Amparo administrativo en revisión, Legislatura de Nayarit, 7 de julio de 1920, unanimidad de 8 votos.

que, entre tanto no lo fije la ley, es el de un juicio ordinario... 115

En efecto, y según lo apuntamos en capítulo diverso de esta Tesis, los Juicios de Controversia Constitucional no se abren de oficio, sino a petición de parte agraviada; es decir, a petición del Poder Público que considera que se le ha vulnerado en su esfera legal de competencia.

2.- Después de las reformas de diciembre de 1994.

A) Controversias Constitucionales, causas de improcedencia del Juicio. Corresponde analizarlas al Pleno de la Suprema Corte cuando no sean manifiestas e indudables. Al Ministro instructor, de acuerdo a lo que preceptúan los artículos 24, 25 y 36 de la Ley Reglamentaria, le corresponde examinar, ante todo, el escrito respectivo de la demanda a fin de cerciorarse acerca de la eventual existencia de motivos manifiestos e indudables de improcedencia que generarían el rehusamiento categórico de la demanda; le compete también llevar a cabo el trámite de la instrucción del juicio hasta ponerlo en estado de resolución; le concierne, así mismo, elaborar el proyecto de resolución que deberá someter a la consideración del Tribunal en Pleno. Sin embargo, por ser las controversias constitucionales juicios con características y peculiaridades propias, si frente al motivo de improcedencia hubiere alguna duda para el Ministro instructor, entonces no podría decretarse el desechamiento de la demanda y, en consecuencia, las causas de improcedencia que se invocaran por los

115 T. XL, p. 595, competencia 33/46, Molina González Zacarías y coagraviado, 15 de octubre de 1946, mayoría de 12 votos.

demandados sólo podrían ser analizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al pronunciar la sentencia definitiva. La característica de los motivos manifiestos e indudables de improcedencia de la demanda sobre controversia constitucional, estriba en que su naturaleza ostensible y contundente autoriza al desechamiento de plano de la demanda; en cambio, las causas diversas de improcedencia que las partes interesadas puedan invocar durante la secuela del procedimiento, o que de oficio se adviertan, sólo significa que se decretan después de haberse abierto el juicio y con apoyo en las pruebas allegadas por las partes durante la etapa respectiva. ¹¹⁶

Este criterio jurisprudencial puede resumirse en los diferentes autos que se pueden emitir con motivo de una demanda de Controversia Constitucional. En este sentido, procede dictar un auto desechatorio de la demanda, cuando existe un impedimento notorio para que se admita a trámite la litis planteada, tal y como sucedería en el caso de contravenir alguna de las fracciones que la Ley Reglamentaria del citado Juicio determina para los casos de improcedencia. Por otra parte, existe la posibilidad de que la Suprema Corte, a través del Ministro Instructor designado para tales efectos, considere que ciertos puntos podrían desembocar en una improcedencia del juicio, pero que dada la incertidumbre de las mismas (por no ser notorias), deberá emitir, o bien un auto aclaratorio a efecto de que las partes subsanen sus errores dentro de la demanda, o bien, emitir un auto admisorio. En dado caso, una vez admitida la demanda, corresponderá al Pleno de la Corte, examinar de oficio las improcedencias en que pudiere

¹¹⁶ Controversia Constitucional 11/95, promovida por Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Procurador General de la República; 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos.

haber incurrido el juicio, reservándose el pronunciamiento de las mismas, hasta la sentencia definitiva.

B) Controversia Constitucional. El ministro instructor tiene facultades para decretar pruebas para mejor proveer. En términos del primer párrafo del artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor prever "en todo momento", es decir, desde el inicio de la instrucción y hasta el dictado de la sentencia, sin que dicha facultad quede condicionada a que hayan sido desahogadas las pruebas de las partes y por lo tanto, a tal Poder comprende el tener expedita la facultad para decretar la práctica de cualquier prueba reconocida por la ley, aun de aquéllas no ofrecidas por las partes (ya que para éstas existe un período probatorio establecido en al ley de la materia que no rige para el juzgador), o que no provengan de éstas, con tal de que conduzcan al conocimiento de los hechos controvertidos. Esta facultad tan amplia del ministro instructor en materia probatoria se corrobora en el segundo párrafo del precepto citado, en donde se prevé que el propio ministro: "...así mismo, -esto es, con independencia de lo anterior-, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto...", estableciéndose con ello como objetivo fundamental de la controversia constitucional, la tutela de las normas constitucionales sobre intereses generales, ya que la convicción del juzgador acerca de los hechos debatidos en una controversia constitucional sometida a su decisión, no queda sujeta a subterfugios procesales de

las partes que tiendan a beneficiar sus propios intereses. ¹¹⁷

Este criterio es de gran importancia, ya que reconoce el principio universal de todo procedimiento jurisdiccional, en el sentido de que el Órgano del Estado encargado de dirimir las controversias que se le planteen, no queda circunscrito ni vinculado a las probanzas que las partes le ofrezcan; antes bien, tiene amplísimas facultades para allegarse de todos los medios necesarios para conocer la verdad y emitir un fallo justo.

C) Controversias Constitucionales entre un Estado y uno de sus Municipios. A la Suprema Corte sólo compete conocer de las que se planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República, y 10 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a las Leyes

¹¹⁷ P. CX/95. Recurso de reclamación en la Controversia Constitucional 11/95. Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, 12 de octubre de 1995. Unanimidad de 11 votos.

locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los Estados.

118

Esta tesis viene a determinar la procedencia constitucional del Juicio de referencia, ya que únicamente procede entablar un litigio de esta naturaleza, cuando las partes a que hace mención el artículo 105 constitucional en su Fracción I, realicen actos contrarios a la Constitución Federal, y a los principios que de ella emanen. Por eso, solamente procederá el Juicio de Controversia Constitucional por violación a una norma secundaria, cuando dicha violación implique necesariamente una contravención a lo que establece nuestra Carta Magna; pero reconociendo necesariamente, que la procedencia va en razón del agravio realizado en contra de la Constitución Federal, y no por desavenir a la legislación secundaria.

D) Controversia Constitucional. La presunción legal en cuanto a la representación y capacidad de los promoventes no opera cuando de la demanda se desprende que carecen de legitimación para ejercer esa acción. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado estrechamente con el artículo 10 del propio ordenamiento que señala como actor en las controversias constitucionales a la entidad, poder u órgano que la promueva, establece la presunción de que quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de

118 P. XLIV/96, Controversia Constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García, 6 de noviembre de 1995, unanimidad de 11 votos.

legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional. ¹¹⁹

En relación al comentario realizado al criterio 2.- A), procede desechar la demanda del Juicio de Controversia Constitucional, si de la simple lectura se desprende que la improcedencia deriva de la legitimidad de las partes para promover.

E) Controversias Constitucionales. Los alegatos en éstas no forman parte de la litis. Los argumentos que, a título de alegatos, esgriman las partes en las controversias constitucionales no son constitutivos de la litis planteada, dado que ésta se cierra con la demanda y su correspondiente contestación, salvo el caso en que la primera se amplíe, supuesto en el cual la respuesta respectiva operará en igual sentido; sobre todo, cuando no se refieran a la mejor prueba. En otras palabras, no cabe en las controversias constitucionales examinar las cuestiones de alegatos que sean ajenas a la mejor prueba, y esto no implica transgresión a ningún derecho procesal. ¹²⁰

¹¹⁹ P X/96. Reclamación en la Controversia Constitucional 17/95. Ayuntamiento de Tepozotlán, Morelos. 5 de diciembre de 1995. Unanimidad de 11 votos.

¹²⁰ Controversia Constitucional 11/95 promovida por Roberto Madraso Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Procurador General de la República; 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos.

Juicios de Controversia Constitucional

Es decir, los alegatos no pueden ampliar la litis planteada, pues únicamente deben circunscribirse al resultado de las probanzas ofrecidas.

F) Controversia Constitucional. Los municipios tienen legitimación para promoverla en los términos del artículo 105 constitucional, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994; y antes de la reforma, por interpretación jurisprudencial de dicho precepto vigente en esa época. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso 1) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo del mismo año, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales surgidas entre los Estados y sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales, quedando dichos Municipios, por tanto, legitimados para promover la acción correspondiente. Pero antes de las reformas al referido artículo 105 Constitucional en los términos expuestos, los Municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, con lo cual se garantizó la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, reformado por Decreto Publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial. ¹²¹

121 P XLIII/96. Controversia Constitucional 3/96. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Unanimidad de 11 votos.

Claramente se establece la legitimación procesal del municipio para comparecer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en vía de Controversia Constitucional. Lo anterior, tiene su fundamento no sólo en las Reformas Constitucionales, sino por la consecuencia lógica plasmada a nivel jurisprudencial.

G) Controversias Constitucionales. Orden Público. Tienen esa naturaleza las disposiciones que prevén las causas de improcedencia del juicio instituido en las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional. Las que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio tanto en las controversias constitucionales, como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha ley previene que: "En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio". Es de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden Público... 122

Como ya se había comentado anteriormente, las causales de improcedencia dentro del procedimiento (para distinguirlas de las causales de improcedencia notorias, que necesariamente derivan en un desechamiento de la demanda), deberán ser examinadas de oficio por el Pleno de la Corte, ya que, aún cuando no hayan sido

122 Controversia Constitucional 11/95, promovida por Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Procurador General de la República; 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos.

Juicios de Controversia Constitucional

invocadas por las partes, la trascendencia del litigio, y la naturaleza del Juicio, lo exigen.

H) Controversia Constitucional. Para mejor Proveer, es legal agregar a los autos las pruebas ofrecidas por un tercero. De conformidad con los artículos 29 a 34 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, las partes en una controversia constitucional tienen a su cargo el ofrecimiento y rendición de las pruebas conducentes. Sin embargo, tomando en consideración la naturaleza del orden público de la controversia constitucional como mecanismo de protección directa de nuestra Carta Magna, el artículo 35 de dicho ordenamiento legal establece que el Ministro instructor tiene expedita la facultad para decretar pruebas para mejor proveer. Ahora bien, en términos de los artículos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley de la materia, dicha facultad implica que el juzgado puede decretar como pruebas para mejor proveer todos aquellos medios probatorios que a su juicio conduzcan al conocimiento de los hechos controvertidos con independencia de la fuente de que provengan, con tal de que se respeten los derechos procesales de las partes, sin que pueda considerarse como limitante para el ejercicio de dicha facultad, el que el elemento de convicción respectivo sea ofrecido por un tercero, en virtud de que, en primer lugar, éstos tienen la obligación de prestar auxilio a los tribunales en la averiguación de la verdad, de conformidad con el artículo 90 del ordenamiento legal citado, y en segundo lugar, porque atendiendo a su finalidad, la facultad para decretar pruebas para mejor proveer conlleva que el juzgador puede allegarse todos los elementos necesarios para el esclarecimiento de la

Juicios de Controversia Constitucional

verdad, siendo que las pruebas decretadas con tal carácter son agregadas en autos no en atención a la promoción de un tercero, sino a la facultad propia concedida al juzgador por disposición expresa de la ley.

123

Para este criterio jurisprudencial, remitimos al lector al comentario vertido en el apartado 2.- B) de este capítulo, y se añade que el "tercero" a que hace referencia la tesis, debe considerarse en el sentido amplio; es decir, toda persona de derecho público ajena al Juicio de Controversia Constitucional.

I) Fallo de la Suprema Corte, contra el Gobierno Tamaulipeco La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró el primero de octubre del presente año, procedente y fundada la Controversia Constitucional promovida hace diez meses por el Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas, en contra del Gobierno de dicha Entidad Federativa. En efecto, al dictar sentencia en la Controversia Constitucional número 19/95, resolvió que el hecho de que el Gobernador de Tamaulipas tenga la facultad de nombrar a los Jefes Policiacos Municipales, atenta contra la esfera competencial municipal, nulificando consecuentemente, una potestad que la Constitución Federal otorga a los Municipios. Así, la Suprema Corte de Justicia de la nación, declaró inconstitucional la Fracción II del artículo 91 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, por contravenir la Fracción III, inciso H, del artículo 115 de la Constitución Federal.

123 p. CIX/95. Recurso de reclamación en la controversia constitucional promovida por Roberto Madrazo Pintado, Pedro Jiménez León y Andrés Madrigal Sánchez, en su carácter de Gobernador, Presidente del Congreso y Procurador General de Justicia del Estado de Tabasco, respectivamente, contra el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y el Procurador General de la República; 26 de marzo de 1996. Unanimidad de once votos.

Juicios de Controversia Constitucional

Cabe destacar, que esta última cita jurisprudencial, fue emitida el primer día del mes de octubre, por lo que a la fecha en que se termina este Trabajo Recepcional de Tesis, se desconoce en que sentido quedó asentada la misma, toda vez que el proceso para su publicación y conocimiento del público en general, a través del Semanario Judicial de la Federación, no es inmediato. Por eso, solamente se hizo referencia a la misma, teniendo como fuente informativa los medios masivos de comunicación en el Distrito Federal.

Así, al término del presente Capítulo, y tras haber examinado en la práctica los Juicios de Controversia Constitucional, planteados antes y después de las Reformas de diciembre de 1994, podemos concluir que dicha Institución Jurídica evoluciona no sólo con el paso del tiempo, sino también, con una debida regulación que le permita operatividad plena, misma que forzosamente derivará en las múltiples interpretaciones que de ella realice la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conclusiones

CONCLUSIONES

Al llegar a este capítulo, es necesario retomar la temática que se desarrolló en el presente trabajo, a efecto de evaluar si se cumplió con el objetivo de la Tesis; pues según se desprende del título de la misma, la idea principal era determinar los alcances verdaderos que tiene el actual Juicio de Controversia Constitucional (como una institución jurídica análoga al Juicio de Amparo), para protección del Orden Jurídico Constitucional Mexicano. Por ello, presentamos al lector las siguientes conclusiones:

I.- A lo largo de esta exposición, se ha dejado entrever la necesidad de establecer los mecanismos suficientes para la debida protección de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues es ella la que crea y organiza, tanto al Estado Mexicano, como al Derecho. En efecto, y no importándonos la Rama del Derecho en la cual ejerzamos la Profesión de Abogados, o el ordenamiento que debamos aplicar al caso concreto, o los efectos del acto de autoridad que el Gobierno realice, debemos hacer siempre una referencia especial para apegarnos, tanto a lo que preceptúa nuestra Carta Magna, como a los principios que emanen de ella. De ahí la importancia en mantener y salvaguardar a la Constitución Federal, pues todo ataque en contra de la misma, implica como consecuencia lógica, un ataque al Estado y al Sistema Jurídico Mexicano.

II.- Es esta misma Constitución, la que establece dentro de su articulado, un orden, el Orden Jurídico Constitucional Mexicano, sobre el cual descansa toda Institución, ya sea en el ámbito político (referida al Estado), como en el ámbito jurídico (referida al Sistema Jurídico). Por ello, no puede concebirse ni al Estado Mexicano, ni al Derecho, sin el orden que le imprime nuestro Máximo Ordenamiento.

Conclusiones

III.- De esta forma se plantearon diversos sistemas de control constitucional que, ya en teoría o en la práctica, ya vigentes o derogados, ya en nuestro Sistema Jurídico o en el Derecho Comparado, ya jurídicos o no, existen para lograr conservar el Orden Jurídico que establecen los Ordenamientos Supremos de cada país. En este sentido, se apuntó que los más comunes y eficaces son los medios de control constitucional de índole político y jurídico.

IV.- En este orden de ideas, es la misma Constitución Política Federal la que establece los medios de defensa constitucional; siendo el sistema jurídico (y dada la naturaleza del trabajo) el cual se abordó en el presente estudio. Así, se puntualizó que nuestra Constitución prevé tanto al Juicio de Amparo, como al Juicio de Controversia Constitucional, como los instrumentos jurídicos necesarios para la protección del Orden Jurídico Constitucional que ella establece.

V.- Respecto del Juicio de Amparo, es una institución pensada y creada para defensa exclusiva de la parte Dogmática de la Constitución Federal; tal y como se desprende de los planteamientos expuestos dentro de sus antecedentes históricos, como del análisis teórico y práctico de este Juicio. Por eso, si bien es cierto que el Juicio de Amparo prevé las hipótesis necesarias para pretender lograr que sus alcances como control constitucional se extiendan a la parte organizativa de la misma, también es cierto que en la práctica forense de este Juicio, su aplicación como medio de protección de la parte Orgánica de la Constitución, ha sido nula; máxime, que en el supuesto caso de procedencia del Juicio de Amparo, con el objeto de proteger al Pacto Federal (es decir, el comúnmente llamado 'Amparo Soberanía'), sus efectos necesariamente se limitarían a la protección del quejoso, viéndose seriamente limitada su intención protectora de la parte Orgánica de la Constitución Federal.

Conclusiones

VI.- En lo tocante al Juicio de Controversia Constitucional, es necesario destacar que la incipiente regulación normativa que se le había dado a esta Institución Jurídica, había mermado la eficacia y operatividad de la misma como un auténtico medio de control de la Constitución Mexicana respecto de la parte orgánica, relegándolo al olvido y confusión con el Juicio de Amparo. Por eso, el Orden Jurídico Constitucional Mexicano se encontraba parcialmente protegido, ya que de los dos Juicios previstos en nuestra Carta Magna, solamente el Juicio de Amparo se aplicaba de manera efectiva en la práctica para resguardar, únicamente, a la parte Dogmática de la misma; no existiendo una Institución Jurídica que velara de manera real por la parte Orgánica de la Constitución Federal.

VII.- Con base en lo anterior, era indispensable un cambio en la Sociedad Mexicana que permitiera una reforma normativa (global), a efecto de estructurar un procedimiento especial para el Juicio de Controversia Constitucional, que le otorgara la operatividad necesaria para protección de la parte Orgánica de la Constitución Política, convirtiéndolo en un auténtico salvaguarda (junto con el Juicio de Amparo), del Orden Jurídico Constitucional Mexicano.

VIII.- Así, debemos concluir que a partir de las Reformas Constitucionales del 31 de diciembre de 1994, mismas que dan la pauta legislativa necesaria para la posterior expedición de la respectiva ley reglamentaria, se crea un Juicio de Controversia Constitucional mejorado, que se diferencia del anterior en su operatividad y eficacia. En efecto, con la expedición de la citada Ley, se logra dar a este Juicio, las siguientes características que lo distinguen de su antecesor:

a) Se reafirma su naturaleza jurídica como un sistema de control constitucional.

b) Se establece un mecanismo auténtico para solucionar los conflictos derivados de la parte orgánica de nuestra Constitución Federal.

Conclusiones

c) Se determina un procedimiento autónomo para lograr un funcionamiento real de dicha Institución Jurídica, al contemplarse normas referentes a: antes, durante y después del procedimiento de Controversia Constitucional, así como disposiciones generales en la tramitación del mismo.

d) Se le otorgan sus rasgos característicos propios que lo diferencian de su análogo Juicio de Amparo, y finalmente

e) Se reestructura a nivel constitucional, un medio eficaz de protección del Orden Jurídico Mexicano.

XI.- Además, se llena con ello una laguna jurídica existente en la tramitación de este tipo de Juicios, pues según se desprende de la Jurisprudencia que se invocó en el capítulo correspondiente, la nueva regulación de este Juicio de Controversia Constitucional, colma en exceso la respetabilidad de dos principios necesarios en todo Estado como el nuestro:

- a) La División de Poderes, y
- b) El Pacto Federal.

X.- Por último, se mencionaron los aciertos y errores que presenta el actual Juicio de Controversia Constitucional, señalando, en su justa medida, una crítica a las citadas reformas y a su respectiva ley reglamentaria; pues es de explorado conocimiento que únicamente la práctica y el tiempo determinarán cuáles son los puntos específicos de esta Institución Jurídica que necesitarán una mejora legislativa.

Por eso, reafirmamos que si bien es cierto que la existencia de este Juicio ya se encontraba establecida en anteriores Constituciones Mexicanas, es hasta las mencionadas reformas que se le otorga verdadera operatividad y eficacia al actual Juicio de Controversia Constitucional; y que junto con su análogo, el Juicio de Amparo, logran una protección total y absoluta de la Constitución Federal (tanto en su parte Dogmática como en la Orgánica), reflejándose en un Orden Jurídico Constitucional Mexicano más evolucionado y acorde a nuestra realidad.

Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA.

-Libros-

- 1.- ARTEAGA NAVA, Elisur. "Derecho Constitucional Estatal".
- 2.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano".
- 3.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "El Juicio de Amparo".
- 4.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las Garantías Individuales".
- 5.- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "Estudios Constitucionales".
- 6.- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917".
- 7.- CARRILLO FLORES, Antonio. "La Constitución, la Suprema Corte y los Derechos Humanos".
- 8.- CASTRO, Juventino V. "Garantías y Amparo".
- 9.- CASTRO, Juventino V. "Hacia el Amparo Evolucionado".
- 10.- CHÁVEZ PADRÓN, Martha. "Evolución Histórica del Juicio de Amparo".
- 11.- ESTRELLA MÉNDEZ, Sebastián. "La Filosofía del Juicio de Amparo".
- 12.- FIX-FIERRO, Héctor. "La Reforma Constitucional de 1994 y las Acciones de Inconstitucionalidad"
- 13.- FIX-ZAMUDIO, Héctor. "El Juicio de Amparo".
- 14.- GAXIOLA F., Jorge. "La Transformación del Estado Federal".

Bibliografía

- 15.- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes".
- 16.- LIRA GONZÁLEZ, Andrés. "El Amparo Colonial y el Juicio de Amparo Mexicano".
- 17.- MADRID HURTADO, Miguel de la. "Estudios de Derecho Constitucional".
- 18.- MADERO PINZÓN, Antonio. "El Artículo 105 Constitucional"
- 19.- RABASA, Emilio. "Pensamiento Político del Constituyente en 1856-1857".
- 20.- REYES HEROLEZ, Jesús. "Mariano Otero. Obras".
- 21.- SÁNCHEZ RIQUELME, Juan. "Constituciones Mexicanas".
- 22.- SCHMITT, Carl. "La Defensa de la Constitución".
- 23.- SEPÚLVEDA INGUÍÑIZ, Ricardo J. "Análisis constitucional de las reformas del 31 de diciembre de 1994"
- 24.- TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano".
- 25.- TENA RAMÍREZ, Felipe. "Leyes Fundamentales de México".
- 26.- VALENCIA CARMONA, Salvador. "Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo".
- 27.- Varios; Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada".
- 28.- VÁSQUEZ DEL MERCADO, Oscar. "El Control de la Constitucionalidad de la Ley. Estudio de Derecho Comparado".

Bibliografía

-Ordenamientos Jurídicos-

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos de Norte América.
- 3.- Código Federal de Procedimientos Civiles (vigente).
- 4.- Ley de Amparo (vigente).
- 5.- Ley de Coordinación Fiscal (vigente).
- 6.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (vigente).
- 7.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente).

-Otros-

- 1.- "Ars Iuris", Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana.
- 2.- "Las Políticas del Bienestar", Publicación del Partido Revolucionario Institucional.
- 3.- Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia.
- 4.- Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos.
- 5.- Semanario Judicial de la Federación.