

CAPITULO TERCERO
LA SUPREMA CORTE, SUS FUNCIONES Y
LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

*'Vivamos bajo una Constitución; mas la
Constitución es lo que los jueces dicen que es.'*
Charles Evans Hughes.

A) La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1 Defensora de la Constitución.

Antes de iniciar el estudio de este tema, es necesario realizar las siguientes precisiones, al igual que cualquier ordenamiento legal, la Constitución puede ser violada o mal aplicada. Decimos violada cuando directamente se infringe lo establecido en ella o cuando una ley ordinaria rebasa su sentido o espíritu; y mal aplicada lo es cuando a propósito de lo anterior alguna autoridad ejecuta alguna ley contraria a la misma además el espíritu de la Constitución es el límite que tienen los poderes constituidos para el ejercicio de las funciones que ella misma les otorga. Como estos límites pueden ser ultrajados o flagelados en el ejercicio inconstitucional de funciones, la Constitución misma, formando un sistema jurídico "hermeneutico",¹¹³ implanta algún medio de control de la constitucionalidad de los actos de los poderes constituidos, para así tutelar la integridad y asegurar el cabal cumplimiento de tan importante documento.

Igualmente frente a temas tan complejos como lo es el federalismo mexicano en la actualidad y sus consecuencias en la distribución del poder o mejor dicho de las

¹¹³ Entendemos por sistema jurídico hermeneutico e integrador, las normas que conforman un cuerpo legal unitario cuyo sentido debe ser interpretado a la luz de los principios rectores que lo conforman.

competencias entre los diferentes niveles de gobierno, así como los problemas que pudieran generarse en el ejercicio de esa porción de poder le corresponde al nivel federal, estatal o municipal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen hasta ahora dos mecanismos cuya función es resolver estos problemas. Estamos hablando de la controversia constitucional¹¹⁴ y el amparo por invasión de esferas,¹¹⁵ en los que prácticamente queda comprendido el tema de la división de poderes, distribución de competencias, en armonía con el principio de supremacía constitucional, contenidos en los numerales 49, 124 y 133 del ordenamiento en comento, respectivamente

El control de la constitucionalidad de la ley consiste en examinar la regularidad de los actos derivados de la Constitución con las disposiciones de la misma.

Cuando el examen se refiere a aspectos competenciales entre los cuerpos fundamentales de la organización política, es una función que asegura la forma del Estado y su estructura básica. En México, por ejemplo, es una auténtica garantía jurisdiccional consagrada por los artículos 103 fracciones II y III y 105 de la Constitución Federal facultan al Poder Judicial Federal para conocer de juicios contra leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o de leyes o actos que estos invadan la esfera de la autoridad federal.

Si bien la protección de las garantías individuales ha sido la principal preocupación de los mecanismos de control, sobre todo en la corriente de los sistemas jurídicos americanos, también se ha buscado constatar la conformidad constitucional de las leyes en los aspectos orgánicos y estructurales de las instituciones públicas

¹¹⁴ Contendida en el numeral 105 constitucional, reformado por decreto del 31 de diciembre de 1994 cuya definición se encuentra visible en la página 113 de este estudio

¹¹⁵ Sobre este particular es de señalarse que la Corte ha establecido el criterio de que las entidades públicas no son sujetos que poseen garantías individuales, razón por la cual el amparo soberano no es procedente, por lo que esta vía hasta donde sabemos no existe en la práctica. Existen posiciones doctrinarias contrarias, las que se desarrollarán en el inciso b) de este apartado

Los sistemas de control jurisdiccional de la constitucionalidad se caracterizan porque el órgano a quien se atribuye tiene la cualidad de Tribunal y el instrumento de control se configura como una controversia entre las partes

Desde el punto de vista de las partes, también existe la posibilidad de que sean los órganos de gobierno y no solo los particulares, o ambos, los que cuenten con el derecho de excitar al órgano de control constitucional

Los sistemas jurisdiccionales de control constitucional, de hecho están clasificados en dos grandes corrientes: la continental europea y la que podemos llamar americana. Hay notables diferencias entre ambas entre las que destacan sobre toda su estructura y finalidad.¹¹⁶

La corriente continental europea está fuertemente orientada por el establecimiento de órganos especializados, con jurisdicción constitucional completa o restringida al control de las leyes y con las finalidades de regulación en primera fase del poder legislativo, que a la protección de los derechos fundamentales del individuo, si bien se observa una tendencia reciente al fortalecer esta importante tarea de amparo a los particulares

La separación del Poder Judicial que esta corriente propugna para estos órganos jurisdiccionales, se funda en la afirmación de que en Estados de estructura federal o de autonomías regionales es necesario constituir autoridades rigidamente imparciales, capaces de dirimir los eventuales conflictos entre las diversas entidades territoriales que los componen.

[116] Véase el artículo 33 del presente *El principio constitucional de justicia fiscal*, publicado en la obra titulada "Principios tributarios constitucionales" que son los trabajos presentados en el curso intensivo sobre principios tributarios constitucionales celebrado en la Universidad de Salamanca, España, en el mes de Septiembre de 1989. México, Co-edición del Tribunal Fiscal de la Federación (México), Universidad de Salamanca (España) y el Instituto Cultural Domécq, 1992. Pp. 51-155.

En la corriente americana, por el contrario, existe la convicción de que el Poder Judicial es el depositario nato de la custodia de la Constitución y de que el problema central, es encontrar un modo práctico de asegurar al individuo una protección, plena y efectiva, contra los excesos del gobierno, y, en un sistema federal, limitar la jurisdicción central y la jurisdicción local a sus esferas respectivas.

Adicionalmente a lo ya apuntado como característico de esta corriente, conviene puntualizar en el énfasis que se le asigna al Poder Judicial como órgano encargado de la jurisdicción constitucional, de la protección de las garantías individuales, del aseguramiento de la forma federal de gobierno y de la función ordinaria de interpretación y aplicación de las leyes

Sobre el sistema del Poder Judicial de la Federación, nuestra Constitución sigue muy de cerca la descripción de funciones antes anotadas.

Se atribuyen éstas al Poder Judicial de la Federación formado por:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que funciona en Pleno y en Salas;

2. Los Tribunales de Circuito, o sea Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación en juicios ordinarios, y

3 Los Juzgados de Distrito

A los órganos del Poder Judicial de la Federación se les encomiendan las funciones siguientes.

1. La jurisdicción constitucional, que se ejerce por las siguientes vías:

a) El juicio de amparo, y

b) Algunos conflictos constitucionales de competencia.

La judicial propiamente dicha, misma que comprende los juicios federales ordinarios en materia penal y civil, así como la resolución en última instancia de los juicios administrativos substanciados en la jurisdicción contencioso administrativa.

La jurisdicción constitucional, la Constitución faculta al poder Judicial Federal para interpretar y aplicar el texto constitucional, examinando la conformidad de las leyes y demás actos derivados de la misma, fundamental y casi exclusivamente a través del juicio de amparo

El juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución, procede contra leyes o actos de autoridad que violan las garantías individuales que consagra esta; que vulneren, proviniendo de autoridades federales, la soberanía de los Estados, o invadan, proviniendo de autoridades de los Estados, la esfera de la autoridad federal

Sobre las controversias constitucionales competenciales, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer, en única instancia, de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellos en que la Federación sea parte.

El ilustre constitucionalista mexicano don Felipe Tena Ramírez ha mostrado que cuando la invasión de competencias ajenas se produce, el juicio de amparo no remedia la situación general, por lo que no puede ser el instrumento idóneo para corregirla

Sin embargo, sostiene también que todas las hipótesis de conflictos competenciales de que habla el artículo 105 constitucional, la única que puede asumir

el carácter de autentica controversia constitucional se produce entre poderes de un Estado sobre la constitucionalidad de sus actos

En los demas casos previstos por dicho precepto, señala que se plantean conflictos de jurisdicción ordinaria, motivados por el ejercicio de un derecho de la Federación o de los Estados que afecta entre si, pero que no reviste el rango constitucional de invasión de esferas a las que sí se refiere el artículo 103 constitucional.

Con las ideas anteriores, nos introducimos a este tan importante tema que es el control o defensa de la Constitución

Como hemos visto a lo largo del desarrollo de esta investigación, la premisa fundamental a desarrollar y dilucidar es la invasión de esferas competenciales del Estado de Nuevo Leon a sus Municipios con la expedición y aplicación de la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León, nos toca ahora, realizar un análisis del control de la constitucionalidad del superior jerárquico sobre el inferior, entendido el primero como la Carta Magna y el segundo como la Constitución del Estado de Nuevo Leon, teniendo para ello la necesidad de acudir primeramente, a estudiar a grandes rasgos las características del juicio de amparo, en segundo lugar, el amparo denominado "*contra leyes*" pues éste solo opera a favor de los gobernados, aun y a pesar de no ser éste objeto principal de este estudio; y el "*amparo soberanías*" como antecedente, a las reformas realizadas al artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria, que contiene la procedencia y el procedimiento de las controversias constitucionales, que es su símil como un medio para preservar el principio de supremacia constitucional

El término defensa constitucional y que algunos autores identifican con otras denominaciones -las cuales sin embargo coinciden en cuanto a su contenido- y

siguiendo la definición que nos señala el maestro Juventino V. Castro y Castro diciendo que

“...no es otro que la pretensión de profundizar en los sistemas, métodos o instrumentos para hacer prevalecer la Constitución sobre los actos tanto del poder público como de los particulares, cuando éstos se oponen a ella, la incumplen, la desvian, o palmariamente la contradicen.”¹¹⁷

Para lograr la defensa de la Constitución y evitar con ello las violaciones al orden constitucional, o de la forma de restablecer éste cuando se haya roto, existen tres procedimientos a saber:

- a) Mediante factores sociales o culturales, que se traducen en un respeto voluntario del orden que se haya establecido, y que se basan en los buenos propósitos o intenciones de la comunidad para ajustar sus actos a un orden predeterminado

- b) Por factores políticos, creados en las propias constituciones, y que nos proporcionan la estructura o principios funcionales del Estado, y que arrancan principalmente del sistema de división de poderes que aparece en las constituciones modernas; y que dicho principio ayuda al mantenimiento del orden constitucional al hacer que el poder público se divida para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ya que los miembros de dichos poderes se encargan de vigilarse y evitar las invasiones a sus respectivas facultades ordenadas por la Constitución. Esto es en principio y en teoría, mas sin embargo, pudiera presentarse las situaciones siguientes: primera, que el principio de separación de poderes no se respete; segundo, que los funcionarios titulares de los distintos poderes sin invadir la esfera de competencia de otro poder lesione garantías individuales y tercero, que existiendo tal invasión por parte de estos funcionarios titulares y que el poder invadido no reclame la invasión, en estos casos ¿cómo se resolverían los

¹¹⁷ Juventino Castro y Castro. *Lecciones de garantías y amparo*. México Ed. Porrúa 1981 P. 263

conflictos? La respuesta la encontramos en el comentario expuesto por el ilustre Juventino Castro y Castro al estatuir que

"...pero este hecho nada nos indica respecto a la forma de proceder cuando la separación de poderes no se respeta, ni mucho menos la forma en que deben de actuar los individuos y las instituciones sociales cuando los funcionarios titulares de los distintos poderes -sin invadir funciones ajenas-, sin embargo, violan las garantías constitucionales; o bien, cuando la invasión sí existe, pero el poder invadido no reclama la invasión que, sin embargo, sí lesiona al individuo en lo particular."¹¹⁸

c) Mediante sistemas jurídicos, que crean instrumentos para restaurar el orden constitucional violado; siendo que este sistema es el que verdaderamente permite la defensa constitucional, que no es más que el establecimiento de un sistema normativo que indica con precisión las acciones procesales que deben utilizarse cuando aparecen las violaciones constitucionales; los órganos ante los cuales pueden plantearse reclamos; los titulares de dichas acciones; los procedimientos para plantear el conflicto constitucional; y los medios que se proporcionan a los órganos públicos para hacer cumplir las resoluciones definitivas que emitan respecto del planteamiento constitucional, y que permitirán reinstalar el orden constitucional quebrantado

Dentro del sistema mexicano, la defensa constitucional se lleva a cabo por medio de procedimientos jurídicos; pero todo lo anterior, exige aclaraciones firmes que nos impidan llegar a malos entendidos

En primer lugar, el juicio de amparo no es defensor de toda la Constitución; lo es tan solo de las garantías individuales enumeradas en el Capítulo Primero, del Título Primero, de nuestra Carta Magna. Es por ello, que aún siendo una institución procesal, solamente las personas físicas y morales pueden impugnar las leyes o actos que estimen transgresores de sus derechos fundamentales consagradas en el

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 267

ordenamiento en comento, ante los tribunales federales, a quienes el propio Código Político encomienda dicho control de constitucionalidad en los términos de los artículos 103 y 107 de la ley de leyes.

En segundo lugar, que el amparo no es el único proceso que pretende la defensa constitucional. Esto es así, si recordamos lo expuesto con anterioridad, donde expusimos que la jurisdicción constitucional mexicana comprende cuatro procesos a saber. a) el juicio político o de responsabilidad; b) la controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad; c) el juicio de amparo y; d) ombusman judicial

El juicio de amparo es el medio tutelador de la supremacía constitucional, y en la vida práctica el más utilizado que los demás medios de defensa de la Constitución antes apuntados, ya que por su estructura resguarda de manera indirecta el orden constitucional, sin embargo nos topamos con un gran problema de primer orden, la aplicación de leyes inconstitucionales.

Este problema es a todas luces el producto de la aplicación de un método poco efectivo para conservar la supremacía constitucional

La aseveración anterior es muy tajante, sin embargo no es muy difícil de llegar a ella pues como veremos, con la estructura actual del juicio de amparo y de las resoluciones dictadas con motivo de aquel, no se lograra mantener de modo alguno el mencionado principio de supremacía constitucional.

Los actuales principios rectores del juicio de amparo son.

a) El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y;

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

Lo anterior significa que el gobernado frente a una ley que es contraria a la Constitución, y que le causa un perjuicio, puede encontrarse en alguna de las siguientes circunstancias a saber:

- a) El gobernado tiene conocimientos suficientes de sus derechos y además tiene acceso a un consejo profesional de algún abogado especialista en la materia por lo que estando en tiempo, ataca de inconstitucional dicha ley, interponiendo demanda de amparo indirecto ante el Juzgado de Distrito competente. Como resultado de la pronta reacción del gobernado para atacar la ley dentro de los primeros treinta días a su vigencia tenemos que, la sentencia de amparo lo protegerá, y esta amparará para cada situación que el gobernado se ubique en la hipótesis normativa, lo que se traduciría en una patente no-aplicabilidad de la ley; claro está, que para obtener esta sentencia, el Juez de Distrito debe declarar para el caso concreto, que la ley es inconstitucional, por lo que la justicia federal amparará al quejoso.

- b) Otro grupo de gobernados no tan privilegiados como los primeros, pero si lo suficientemente recomendados, se podrán amparar contra el primer acto de aplicación de la ley que consideran inconstitucional cuando ésta les cause algún agravio, y lo deberán hacer dentro del término de quince días a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acto de aplicación respectivo; si lo hacen dentro del término y logran probar su agravio, la sentencia que los ampare tendrá un efecto de desaplicación de la ley en cuestión

- c) Otro grupo de gobernados, que signifique tal vez el noventa por ciento de la población no se amparará ni en contra de la sola vigencia de la ley, ni en contra del primer acto de aplicación de la misma, lo que significa que para ellos, la misma ley que ha sido declarada inconstitucional en cualquiera de los dos casos anteriores, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, será completamente válida y aplicable¹¹⁹

Como nos podemos percatar, el fenómeno en comento, de la aplicación constitucional de leyes declaradas inconstitucionales, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por medio del juicio de amparo, no satisface su sublime propósito de resguardar el orden constitucional y su supremacía por consecuencia.

Como lo hemos hecho notar anteriormente, este fenómeno se da gracias a la estructura actual del juicio de amparo y de la relatividad de los efectos de las sentencias, por lo que si queremos, de una vez por todas, acabar con tan injusto fenómeno constitucional, debemos proponer de alguna manera un sistema que permita subsistir al amparo con sus principios y procedimientos, mientras que a las ejecutorias de amparo debemos darle una mayor importancia reconociéndoles su carácter de formadoras del derecho, toda vez, que cuando éstas adquieran su calidad de jurisprudencia obligatoria, en el sentido que declaran inconstitucional determinada ley, esta deje de aplicarse, como si la declaración fuera *erga omnes*; es decir, válida

¹¹⁹ El Doctor Hector Zermeno, en su libro titulado *La jurisprudencia en el sistema jurídico mexicano*, al abordar el tema concluye diciendo que "... el efecto restrictivo de que no todos los sujetos a los que va dirigida la norma inconstitucional se amparen en contra de ella no significa que se va de algún principio constitucional ya que precisamente el amparo se intentara a instancia de parte agraviada... con lo que estamos de acuerdo parcialmente ya que como vimos la ley es constitucional o no lo es y en este caso nos encontramos frente a una ley que para unos es constitucional y para otros es inconstitucional siendo que ambos grupos de individuos tienen las mismas garantías constitucionales, la diferencia estriba única y exclusivamente en que los primeros no interpusieron los medios de defensa adecuados por múltiples causas y en virtud de ello para este grupo de individuos es obligatorio su cumplimiento... los segundos, si los interpusieron por lo que lograron una desaplicación de la misma ley.

No discutimos que se viole algún principio de igualdad conforme a la Ley de Amparo ya que todos los destinatarios de la norma tienen la misma oportunidad de inconstituirse le minor leal. Sin embargo viendo el problema desde el ángulo del control constitucional tenemos que definitivamente en estos casos concretos, el principio de supremacía constitucional sale sobrando ya que no hay forma de que esta ley inconstitucional deje de aplicarse, y por consiguiente mantenga íntegro el régimen constitucional.

para todos; las anteriores declaraciones no tendrán efectos generales, ya que su origen es el juicio de amparo, pero al formarse jurisprudencia obligatoria, tendrían prácticamente efectos generales, ya que las autoridades judiciales de menor jerarquía estarán obligadas a seguir dicho criterio; aunque seguimos con la posición de que una declaración general de inconstitucionalidad es la única forma de preservar la supremacía de la Carta Magna.

Esta posición nuestra, pudiera llegar a lograr pensar a algunos una violación al regimen competencial de funciones, situación que no creemos que llegase a suscitarse pues, se produciría a razón de la jurisprudencia asentada, por medio del juicio de amparo, lo que pudiera traducirse en una especie de sistema de pesos y contrapesos, en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueda controlar la supremacía constitucional y preservar el orden jurídico del Estado.

Con la anterior modificación constitucional y legislativa, podríamos lograr una transformación y evolución positiva de nuestro medio de control del Código Político, ya que por un lado, reconociéndole a la jurisprudencia su esencia de fuente formal de derecho, perfeccionaríamos la institución de amparo en cuanto a sus fines y alcances, y por el otro "abriríamos otra puerta" para darle el artículo 133 segunda parte una interpretación más acorde a nuestro sistema; ya que como diría el maestro Juventino V. Castro y Castro.

"Si bajo nuestro sistema pudieran hacerse declaratorias erga omnes de inconstitucionalidad de la ley, no habría ninguna objeción para que los jueces acataran lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, ya que en el primer caso estaríamos en presencia de una declaratoria de inconstitucionalidad mediante el juicio de amparo y el segundo en algún juicio ordinario de un acto de desampliación.¹²⁰

La tesis anterior consta, de dos aspectos relevantes a saber, como son: una declaratoria general de inconstitucionalidad, y la consecuencia lógica y necesaria de

¹²⁰ Juventino Castro y Castro. *Ob. Cit.*

aquella, que sería la desaplicación de la ley declarada por el Pleno de la Suprema Corte como inconstitucional.



Creemos necesario recalcar, que las modificaciones que proponemos para evolucionar nuestra arraigada institución del juicio de amparo, no significa un cambio violento ni desequilibrado, ya que solo significaría el reconocerle su esencia a los precedentes jurisprudenciales, como fuentes formales del derecho, al concederles efectos generales

La anterior fórmula, aniquilaría la aberración jurídica que experimenta nuestro sistema, consistente en la aplicación cotidiana de leyes declaradas inconstitucionales por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fenómeno el cual es violatorio, desde cualquier punto de vista, del principio de supremacía constitucional y de todo principio de equidad

Estamos conscientes, que para algunos juristas, esta propuesta nuestra parecerá quizá irracional y desmedida, por creer que tal declaración general resulte una invasión de las esferas competenciales que le corresponden a cada poder, sin embargo si analizamos a detalle, nuestra propuesta, nos daremos cuenta que la Suprema Corte simplemente estaría cumpliendo con su función natural de juzgar los actos en sentido amplio que le son planteados en la vía del juicio de amparo, y por otro lado ejercería su función equilibradora, que la doctrina norteamericana ha reconocido con el nombre de Checks and Balances (pesos y contrapesos) de los órganos del poder político

Reconocemos que la institución del juicio de amparo en nuestro país ha tenido una efímera y raquítica evolución, a partir de la reforma de 1951 denominada "reforma Alemán", la cual consiste en que se suplirá la deficiencia de la queja cuando el acto reclamado se funde en una ley que ha sido declarada inconstitucional por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación;¹²¹ pero estimamos que esta evolución debe de continuar hasta alcanzar el establecimiento de una declaración general de inconstitucionalidad de leyes, ya que de esta manera nuestra institución del juicio de amparo sería más justa y equitativa, además cumpliría con sus fines cabalmente, preservando con ello, íntegramente el orden constitucional.

a) *El amparo contra leyes.*¹²²

Sería más propio referirse a este proceso específico bajo la denominación de amparo para desaplicación de las leyes (que la reforma de 1987 extiende a tratados internacionales y reglamentos, en algunas hipótesis), el sistema constitucional mexicano no tiene un medio de impugnación que permita anular las leyes inconstitucionales, los tratados o los reglamentos, en un ataque frontal que impida la supervivencia de actos legislativos que contradicen la Constitución.

Examinemos algunas de las características del llamado amparo contra leyes:

- a) Para Lozano y Vallarta, mediante el juicio de amparo no puede declararse inaplicable a un caso concreto una ley inconstitucional, ni eximir a nadie de obedecerla, en el momento de su expedición, ya que de acuerdo con sus criterios el artículo 102 de la Constitución de 1857 ordenaba que los tribunales deberían limitarse a amparar y proteger a la parte agraviada en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin declaratorias generales, y cuando una ley se expide esta es letra muerta, a nadie ofende ni causa perjuicio sino hasta el momento concreto de su aplicación. Si se concediera la protección constitucional contra la expedición de una ley, la sentencia tendría efectos derogatorios, prohibidos por la disposición constitucional.

¹²¹ No tenemos la información respecto de si tal declaración deberá ser jurisprudencia obligatoria o simple tesis de la Corte

¹²² Juventino V. Castro, *Garantías y Amparo*. México: Ed. Porrúa, 1991. P. 309-316.

Contra ~~este~~ criterio se pronunció Rabasa, afirmando que es distinta la inaplicación de la ley al caso particular de que se trate, a su derogación y consideraba deleznable el punto de vista de Lozano y Vallarta. Para este autor el problema podría resolverse si la procedencia del amparo no se refiriera a las leyes o actos violatorios de garantías, sino que simplemente se mencionara a los actos, suprimiéndose el vocablo "leyes", supresión que en concepto de él no alteraría en lo más mínimo la procedencia del juicio de amparo en la forma estructurada.

Pero la anterior polémica hace referencia a una consideración que posteriormente adquirió gran importancia. Esta consideración es el hecho de que existen leyes autoaplicativas, es decir aquellas que por su simple expedición ya producen efectos jurídicos que pueden lesionar a las personas, y leyes que sólo adquieren vivencia hasta el primer acto de aplicación -para un caso concreto-, y con relación a un individuo al cual se dirige dicho acto aplicativo.

Hasta antes de la Reforma Alemán de 1950, la diferenciación anterior causó muchas confusiones porque si no se impugnaba en tiempo la ley autoaplicativa, ésta se consideraba consentida, y por lo tanto al llegar el acto concreto de aplicación se sobreesian por improcedentes los juicios de amparo interpuestos. Y no siempre es fácil apreciar cuando una ley es autoaplicativa y cuando no.

Pero la reforma de 1950, rompió de un tajo con todo este problema, en los términos del primer párrafo de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, cuando declaró que no se entendía consentida tacitamente una ley a pesar de no haberse reclamado siendo impugnabile desde el momento de su promulgación, sino sólo en el caso de que tampoco se hubiere interpuesto el amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso, lo cual deja libre el camino a los agraviados de impugnar la ley que consideren inconstitucional, ya sea desde su expedición o ya en el momento del primer acto de aplicación, resultando por lo tanto ya intrascendente -en buena parte-, todo el examen de las leyes autoaplicativas.

- b) En los términos de la fracción I del artículo 14 de la Ley de Amparo la impugnación de las leyes que por su sola expedición cause perjuicios al quejoso debe hacerse ante el Juez de Distrito.

Cabe suponer que, tratándose de los amparos directos, promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito contra sentencias definitivas o laudos, éstas resoluciones definitivas hayan aplicado una ley que el perjudicado considere inconstitucional, y por tanto el acto de aplicación de una ley en estas condiciones puede ser promovido también por la vía del amparo directo.

En una sentencia de tribunal administrativo, así como en una sentencia definitiva de segunda instancia cualquiera que sea la materia, está dentro de lo posible que la controversia planteada se resuelva mediante la aplicación de una disposición contenida en una ley que pudiera ser contraria a la Constitución, ya sea en el total de la ley misma o en la disposición concreta aplicada a la resolución definitiva. Por lo tanto el acto reclamado es la sentencia y la competencia legalmente corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación o al Tribunal Colegiado de Circuito, en los términos de las disposiciones competenciales conducentes.

- c) El artículo 21 de la Ley de Amparo establece la regla general en lo que se refiere al término para la interposición de la demanda de amparo, que ahí se señala en quince días.

Sin embargo, la fracción I del artículo 22 de la propia ley establece una excepción al anterior artículo, en el sentido de que será de treinta días el término para la interposición de la demanda, en los casos en que por la sola expedición de una ley ésta sea reclamable en la vía de amparo.

- d) Se ha examinado frecuentemente que el principio de la relatividad de las sentencias de amparo, es en el sentido de que los efectos de ellas no

pueden ser los de generalidad (o sea que no se aplican erga omnes), lo que no se refieran a la alegación, de que una ley es inconstitucional, ya que es bien cierto y congruente que las sentencias benefician o perjudican solo a las personas que intervinieron en el juicio. Las sentencias fijan la norma concreta a aplicar a los que litigaron; pero las leyes son normas abstractas, impersonales y generales, pues de otro modo resultarían privativas.

Por ello se combate con frecuencia cada vez mayor nuestro sistema de amparo contra leyes, que permite que una ley general no sea aplicada a la que obtuvo la protección constitucional en un proceso de amparo, y si se aplique a otras personas que no interpusieron en tiempo su demanda correspondiente.

b) El amparo soberanías.

El control de la constitucionalidad se encuentra ligado estrechamente con el amparo denominado "*amparo-soberanía*", también conocido como amparo por invasión de esferas

El artículo 103 constitucional y bajo el rubro referente a la competencia de los Tribunales de la Federación para resolver controversias, las especifica en tres fracciones, las cuales se transcriben de manera literal

- I.- Por leyes o actos de 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 la autoridad federal."

La primera fracción antes transcrita, se refiere al amparo denominado "*Amparo-garantías*" y a que tienen acceso los particulares ya sean personas físicas y morales nacionales o extranjeras que en la actuación de la autoridad ya sean en el ámbito federal, estatal o municipal, sufran un agravio personal y directo, pero como no

es el objeto de esta investigación analizar a conciencia esta figura, es por ello que solo la apuntamos pero no la abordamos.

Las últimas dos, transcritas como aparecen redactadas a la fecha, después de la reforma que se llevó a cabo y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, siendo importante destacar que se reproducen con idénticos numerales en el artículo primero de la Ley de Amparo antes de la mencionada reforma, por lo que no se incluye al Distrito Federal dentro de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 del Código Fundamental.

Para el caso que nos ocupa, es importante hacer notar que en principio los Estados federados tenían y siguen teniendo la facultad de oponerse procesalmente a la invasión por parte de la Federación o confusión de atribuciones o a la inversa ya que se le reconoce el derecho a ambos y se les da a dichas entidades con una legitimación para accionar la inconformidad, la oposición a ellas y actualmente tienen ese mismo derecho el Distrito Federal

Como se puede observar de lo antes señalado, los Municipios no eran tomados en cuenta por el artículo 103 incluyendo su última reforma, por lo que éstos no tenían este derecho, reconocido constitucionalmente, por lo que solamente faltaba darle esta oportunidad a los Municipios, los cuales la obtuvieron a partir de la reforma al artículo 105 constitucional así como de su Ley Reglamentaria publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas 31 de diciembre de 1994 y 11 de mayo de 1995, respectivamente, la cual estudiaremos con mayor detenimiento en páginas posteriores.

Bajo esta tesitura podemos definir al *amparo por invasión de esferas* como el medio de defensa que tiene las entidades públicas ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal para hacer valer y respetar sus atribuciones constitucionalmente reconocidas y con ello se respete su órbita de competencia.

Es bien sabido que el amparo fundado en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional¹²³ se le ha dado en llamar "amparo soberanía", cuyo propósito es la protección de los ámbitos competenciales de la Federación y de los Estados, mismo que en todo caso podrá cambiar su connotación "amparo soberanía-esfera de competencia", habida cuenta que el Distrito Federal no es una entidad soberana. Se conserva pues en las reformas el control indirecto del federalismo.

Tomando en cuenta que los Municipios gozan de personalidad jurídica y un ámbito competencial mínimo determinado por la Constitución, el cual es susceptible de ser ampliado por las legislaturas estatales, la inclusión de los ayuntamientos en la reforma a las fracciones II y III del artículo 103 les hubiera dotado de la capacidad para ejercer el derecho de amparo contra actos de los gobiernos estatales y federal. Con ello se hubiera avanzado considerablemente en la protección jurídica del Municipio y en afianzar su personalidad jurídica¹²⁴

c) La controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad.

Estos son los nuevos procesos y juicios que se incluyen en el nuevo artículo 105 constitucional, que corresponden conocer solo al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El artículo 105 constitucional establecía, a partir del contenido de la fracción IV del artículo 104, la precisión competencial de la Suprema Corte de controversias que se suscitaban entre dos o más Estados y entre la Federación y uno o más Estados. Estas controversias tenían el carácter de juicios ordinarios y no sobre la constitucionalidad de los actos de cualquiera de las partes. Para ello estaba previsto

¹²³ En la actualidad en opinión del maestro Antonio Cuellar Salas debido a la reforma al artículo 105 constitucional mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 31 de diciembre de 1994, y anahzandolo como quedó redactado este hace innecesarias las fracciones II y III del numeral 103 de la Ley Fundamental

¹²⁴ Roberto Ortega Luján. *La reforma judicial: justicia y descentralización*. trabajo publicado en la obra denominada Reformas al Poder Judicial, compilado por Mario Melgar Adalid. México Ed UNAM, 1995. Pp. 105

el juicio de amparo sustentado, como se mencionó, en las fracciones II y III del artículo 103. Se establecía también, como atribución exclusiva de la Suprema Corte, conocer de los conflictos entre los poderes de un mismo Estado, y en este caso sí se constreñía la materia de la controversia a la constitucionalidad de sus actos.

Por otra parte, cabe destacar otros elementos importantes del nuevo artículo 105.¹²⁵

- a) El nuevo precepto distingue las controversias constitucionales de la llamada acción de inconstitucionalidad
- b) Las controversias constitucionales se podrán sustentar entre las siguientes partes. la Federación y el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de las Cámaras o la Comisión Permanente; un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un Municipio, y dos Municipios de diversos Estados. En estos casos no se precisa en el texto contenido de la controversia o la materia del litigio.
- c) Por el contrario, dentro de las mismas posibles controversias constitucionales se establece una distinción para casos en los cuales la materia del litigio será resolver sobre la constitucionalidad de actos o disposiciones generales. Esto en el caso de suscitarse la controversia entre dos poderes de un mismo Estado; un Estado y uno de sus Municipios; un Estado y un Municipio de otro Estado y dos órganos de gobierno del Distrito Federal.
- d) La declaración de invalidez con efectos generales solamente podrá tener lugar en estos cuatro últimos supuestos referidos y además en los casos de controversia entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión,

¹²⁵ *Ibid.*, pp. 106-108.

cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente, así como entre la Federación y un Estado o la Federación y un Municipio.

- e) Cabe señalar, sin embargo, que para la resolución tenga efectos generales, se otorga a la Federación el privilegio no recíproco de impugnar las disposiciones generales de los Estados o de los Municipios mediante controversia constitucional. Igualmente podrán los Estados impugnar disposiciones generales de los Municipios. En estos casos se podrá impugnar la disposición general sin que medie un acto de ejecución que origine un agravio.
- f) Las acciones de inconstitucionalidad tendrán por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución de la República, según define la fracción II del artículo 105
- g) Las acciones de inconstitucionalidad tendrán un término perentorio para su ejercicio de 30 días naturales, contados a partir de la fecha de la publicación de la norma que la parte afectada estime se encuentre en contradicción con la Constitución
- h) Adicionalmente a las controversias constitucionales ya señaladas que tendrán como propósito que la Federación procure la declaración de invalidez de normas generales estatales o municipales, se establece la acción de inconstitucionalidad que corresponderá al Procurador General de la República en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales.
- i) También dentro de las acciones de inconstitucionalidad se identifica que la Suprema Corte conocerá de juicios sustentados por una minoría del 33 por ciento de las legislaturas locales en contra de leyes expedidas por el propio órgano y ejecutivo estatal que las promulga. Lo mismo es aplicable para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Éste es un nuevo derecho de las

fuerzas minoritarias que contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución, a fin de ser consideradas válidas.

2.- La interpretación constitucional.

El maestro Ignacio Burgoa, manifiesta que el término "*interpretar*" en el terreno del derecho significa:

"una operación intelectual consistente en determinar el alcance, la extensión, el sentido o el significado de cualquier norma jurídica, bien sea ésta general, abstracta e impersonal, o particular, concreta e individualizada."¹²⁶

La interpretación es, por tanto, la operación imprescindible previa de la aplicación de la norma jurídica a los casos concretos que la realidad social plantea constantemente

La trascendencia de la interpretación jurídica se acrecienta cuando se trata de su máxima especie, cual es la interpretación constitucional y que para el connotado maestro Burgoa consiste en:

"La fijación, declaración o determinación del sentido, alcance, extensión o significado de las disposiciones que integran el ordenamiento supremo del país, cual es la Constitución."¹²⁷

Y añade además con relación a lo que apuntamos en el capítulo primero, respecto del principio de supremacía constitucional que:

"Puede aseverarse que el principio de supremacía con que está revestida se hace extensiva a la interpretación de sus mandamientos, en cuanto que ésta prevalece sobre la interpretación de cualesquiera disposiciones pertenecientes a normas jurídicas ordinarias o secundarias, en el supuesto de que exista contrariedad, divergencia o contradicción entre una y otra."¹²⁸

¹²⁶ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México Ed. Porra, 1989 p. 393

¹²⁷ *Ibid.* p. 393

¹²⁸ *Ibid.* p. 394

De nuestro Código Fundamental se desprende que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en último grado y en instancia definitiva la interpretación constitucional

Las normas constitucionales se distinguen de las ordinarias desde tres puntos de vista. En su aspecto externo o formal, las disposiciones fundamentales están consignadas en un documento expedido por el Poder Constituyente y solo pueden ser modificadas a través de un procedimiento dificultado de reforma. Desde el ángulo normativo, los preceptos constitucionales son el fundamento de validez del orden jurídico.

Por último, en cuanto a su contenido, en la medida que existen disposiciones constitucionales que por su materia poco se distinguen de las secundarias u ordinarias, no obstante que se les ha querido revestir formalmente de la dignidad de la supremacía constitucional. Sin embargo, al menos esa es la tendencia de todo documento constitucional, la esencia de sus preceptos radica en los valores supremos de la comunidad política y en la organización de sus poderes supremos.

Estos tres aspectos de la norma constitucional: forma, estructura lógica y contenido, están unidos indisolublemente y en su conjunto son los que determinan la supremacía de la Constitución, de modo que todas las disposiciones que integren el ordenamiento jurídico y todos los actos que regulan deben conformarse a los postulados de la ley fundamental

Existe la clasificación de la interpretación constitucional desde el punto de vista del sujeto que la realiza a saber:

a) Interpretación constitucional de carácter legislativo.- Al expedirse las disposiciones ordinarias, el legislador debe interpretar forzosamente el alcance de las

disposiciones constitucionales respectivas, en cuanto toda norma secundaria debe conformarse al texto y a los principios fundamentales de la ley suprema.

Toda disposición normativa por clara que parezca requiere forzosamente de interpretación para poder ser aplicada y con mayor razón tratándose de las normas constitucionales, todas ellas de mayor abstracción que las ordinarias, ya que configuran el marco dentro del cual debe construirse el ordenamiento jurídico en todos sus aspectos, de manera que su interpretación legislativa se mueve dentro de un margen bastante amplio que llega a su máxima abstracción tratándose de normas de principio y particularmente con las calificadas como pragmáticas.

Es importante, resaltar, que aun cuando en la Constitución Federal Mexicana vigente no existe un precepto expreso que establezca la obligación de los órganos legislativos de expedir disposiciones materialmente apegadas a la propia Carta Fundamental, éste imperativo se desprende claramente de lo dispuesto por los artículos 128 y 133 de la misma Constitución; en cuanto al primero, exige que todo funcionario sin excepción alguna, y entre ellos los miembros de las Cámaras del Congreso Federal y de las legislaturas locales, así como los titulares del Ejecutivo Federal y local, que participen en el procedimiento legislativo, debe protestar el cumplimiento de la Constitución antes de tomar su cargo; y el segundo precepto consagra el principio de la supremacía constitucional

La interpretación legislativa de las normas constitucionales no es definitiva porque se otorga a los tribunales federales, particularmente a través del juicio de amparo,¹²⁹ el control de la constitucionalidad de las leyes, de manera que los citados tribunales nacionales deben efectuar la interpretación final y de último grado sobre la

— También a través de la llamada controversia constitucional a que se refiere el artículo 105 constitucional y reglamentada por los artículos 1.º a 10.º fracciones I a III inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y cuya competencia corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia pueden plantearse cuestiones relativas a la constitucionalidad de una ley nacional que invada la esfera local o a la inversa, o bien de un ordenamiento de un estado que afecta la esfera jurídica de otra entidad, etc.

adecuación de las disposiciones legislativas al texto y al espíritu de la Constitución Federal.

De lo expuesto anteriormente podemos llegar a la conclusión de que la interpretación constitucional que hemos denominado legislativa, es la que puede considerarse permanente, en cuanto efectúa normalmente en la actividad constante de los órganos legislativos al discutir y expedir las leyes ordinarias, asumiendo por otra parte, carácter directo, puesto que implica el examen inmediato del texto y la captación de principios de las normas fundamentales, cada vez que realiza la función legislativa, y por último, esta interpretación no puede estimarse definitiva, en cuanto puede ser apreciada a través de la impugnación de la constitucionalidad de las propias leyes por parte de los órganos del poder judicial federal, generalmente por medio del juicio de amparo, con excepción de aquellas disposiciones que impliquen cuestiones políticas que, según se ha visto, no pueden ser objeto de examen por los propios Tribunales de la Federación.

b) Interpretación administrativa.- Esta interpretación en la esfera constitucional se efectúa en cuanto a los órganos del poder ejecutivo deben ajustar sus actos, resoluciones y disposiciones generales, al imperio de los preceptos de la Carta Fundamental

Pero en esta ocasión debemos referirnos exclusivamente a los actos, resoluciones y disposiciones administrativas en sentido estricto, aún cuando también dentro de este concepto pretendemos englobar la actividad que se ha calificado como gubernativa o política

Esto significa que la autoridad administrativa, en toda su actividad, debe interpretar la ley aplicable en forma que se ajuste a las disposiciones constitucionales respectivas, pues así como se ha puesto de relieve que la interpretación constitucional de carácter judicial, se realiza no solo al apreciar directamente la disposición constitucional en la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, sino también

al aplicar las disposiciones legales secundarias. Claro que esta interpretación constitucional indirecta de carácter administrativo es mucho más restringida que la que corresponde a los organismos judiciales, si tomamos en cuenta que normalmente los funcionarios administrativos no están facultados para desaplicar un precepto legal bajo el pretexto de que es contrario a las normas o al espíritu de la Constitución.

Pero si los órganos de la administración no pueden efectuar una interpretación constitucional de tipo negativo, es decir, negarse a aplicar una disposición legal por estimarla opuesta a la Constitución, por el contrario si están facultados, e inclusive obligados, a realizar una interpretación positiva para armonizar los textos legislativos que sirven de fundamento a su actuación, con las normas y principios de la Constitución Federal.

c) Interpretación judicial constitucional.- En efecto, si corresponde a los órganos judiciales ordinarios o especializados la interpretación final de las disposiciones fundamentales cuando son aplicadas por otros organismos del poder (legislativos o administrativos), el criterio judicial se impone definitivamente y debe ser aceptado por las autoridades y los gobernados como el sentido final de la ley suprema, con exclusión de aquellos sectores que se han calificado como cuestiones políticas.

En el ordenamiento mexicano, la interpretación constitucional de último grado se ha confiado a la Corte Suprema de Justicia, calificada, por ese motivo, como Guardian de la Constitución

Esta función se realiza esencialmente a través del juicio de amparo contra la inconstitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad, aún cuando teóricamente, ya que en la práctica, se ha aplicado muy esporádicamente, también puede ejercerse por conducto de las llamadas "*controversias constitucionales*" a que se refiere el artículo 105 constitucional, que atribuye también a la Suprema Corte de Justicia, la resolución de los conflictos jurídicos entre uno o más Estados, entre la

Federación y una o mas entidades federativas; entre los órganos de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y aquellos en que la Federación fuese parte.

3. La jurisprudencia, sus efectos jurídicos.

La jurisprudencia, tiene como acepción con propósitos docentes el conjunto de reglas o normas que la autoridad jurisdiccional que cuenta con atribuciones al respecto, deriva de la interpretación de determinadas prevenciones del derecho positivo, que precisan el contenido que debe atribuirse y el alcance que debe darse a éstas, y que, al ser reiteradas cierto numero de veces en sentido uniforme, no contrariado, son obligatorias para quien deba decidir casos concretos regidos por aquellas prevenciones ¹³⁰

Podemos decir que la jurisprudencia se equipara a la ley porque, aunque formalmente no es norma jurídica, lo es materialmente en cuanto posee los atributos esenciales de aquella, que son la generalidad, la abstracción y la imperatividad. Y es obligatoria porque así lo establece la Constitución en su artículo 94 párrafo sexto,¹³¹ el que remite a la Ley Reglamentaria para el efecto de precisar los terminos de tal obligatoriedad

Siendo este apartado util para determinar la vigencia y la obligatoriedad de la jurisprudencia emitida por los organos pertenecientes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es decir, la Suprema Corte funcionando en Pleno o en Salas, pues como se puede observar a lo largo de esta investigacion se transcriben criterios y jurisprudencias y en algunas ocasiones el de la voz no se encuentra de acuerdo con lo interpretado por nuestro mas Alto Tribunal, es por ello, necesario, traer a colación las razones y las causas de cómo y cuando una jurisprudencia deja de tener vigencia

—

¹³⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual del juicio de amparo*. Mexico, Ed. Themis, 1993. P. 169

¹³¹ Dicho numeral parrafo sexto literalmente señala que: "La ley fijara los terminos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretacion de la Constitución, leyes y reglamentos federales, los des y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación"

y como consecuencia obligatoriedad así como cuando se convierte un criterio jurisprudencial en jurisprudencia firme.

Pasemos pues a analizar la formación de la jurisprudencia, señalando literalmente el contenido de los artículos 192 y 193 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales

"La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito; los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales."

"La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada tribunal colegiado."

Por lo que toca a la jurisprudencia que ha perdido su vigencia ésta necesariamente requiere ser interrumpida conforme al procedimiento establecido en el artículo 194 del mismo ordenamiento, el cual reza de la siguiente manera:

"La jurisprudencia se interrumpe dejando de tener el carácter obligatorio, siempre que se pronuncie ejecutoria en contrario de catorce Ministros, si se trata de la sustentada por el Pleno; por cuatro, si es una Sala, y por unanimidad de votos tratándose de la de un Tribunal Colegiado de Circuito.

En todo caso, en la ejecutada respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que tuvieron consideración para establecer la Jurisprudencia relativa.

Para la modificación de la Jurisprudencia se observarán las mismas reglas establecidas por esta Ley, para su formación."

Para concluir esta apartado, es necesario hacer mención que nos llama la atención, el estudio elaborado por Jose de Jesus Gudiño Pelayo, Ministro de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, denominado: "Reflexiones en torno a la obligatoriedad de la jurisprudencia inconstitucionalidad del primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo,"¹³² donde expone detalladamente sus argumentos para llegar a esta conclusión y nosotros con el objeto de ahondar un poco más sobre el tema que venimos analizando exponemos la siguiente síntesis de su análisis.

"...la jurisprudencia de la Suprema Corte solo obliga, es decir, vincula a órganos jurisdiccionales, no así a los poderes legislativo y ejecutivo. Esto a mi juicio, constituye, una falla estructural del sistema jurídico mexicano.

El origen de esta falla no se encuentra en la Constitución, sino en dos normas secundarias: el primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, actualmente en vigor.

De acuerdo con lo dispuesto por los preceptos de la Ley de Amparo citados, solo obliga la Jurisprudencia a los que van a juzgar y, en su caso, a reparar la violación a la Constitución una vez cometida; pero no obliga a los que pueden cometer la violación, (poderes legislativo y ejecutivo) para, de esta manera, prevenir o evitar que la cometan."

B) Las controversias constitucionales.

1. Antecedentes del artículo 105 y opiniones doctrinales.

El artículo 105 original establecía un control de la constitucionalidad con efectos generales: las controversias entre poderes, para Don Manuel Herrera y Lasso se trata de una invención del legislador extraordinario de 1917,¹³³ él lo llamaba directo, lo era por cuanto a que quien, como poder, recurría a dicho control siendo lo que buscaba era obligar a un poder, que había rebasado su campo de acción e invadido el de otro, sea local o federal, a estarse a lo que disponía la Constitución; éste autor afirmaba

"El artículo 104 fracción IV encomienda, en general, a los tribunales federales el conocimiento de las controversias entre un Estado y la Federación. Y el artículo 105, concretando la competencia y modificando la norma con variante verbal que no altera su equivalencia, instituye a la

¹³² Artículo inserto en la obra Ley de Amparo Comentada Ed. Sista 1996

¹³³ Manuel Herrera y Lasso *Ob. Cit.* Pp. 251 y siguientes

Suprema Corte Tribunal exclusivo para conocer de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados".

"Aparecen así, determinados por la invertida posición de las partes, los dos aspectos de la controversia: Federación versus Estados y, cuando aquella agravia y éstos reclaman, Estados versus Federación".¹³⁴ El maestro Herrera y Lasso sostenía que "la controversia procede en defecto del amparo y, en concomitancia con él, cuando para la reparación de las violaciones, sea insuficiente aquel medio indirecto de control."¹³⁵

Don Felipe Tena Ramírez, refiriéndose a la controversia, manifestaba lo siguiente:

"En cambio, por lo que hace a los conflictos de la segunda categoría, es decir, a los suscitados entre los poderes de un Estado, el artículo 105 provee a su solución, otorgando a la Suprema Corte la facultad de conocer de las controversias surgidas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. He aquí 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; el conflicto se plantea por demanda del poder invadido, en juicio ordinario del que conoce la Suprema Corte en única instancia; la sentencia resuelve de modo general la cuestión constitucional planteada, puesto que al definir si la actitud de un poder es o no constitucionalmente correcta, se resuelve implícitamente acerca de la validez de todos los actos realizados conforme aquella actitud. Es ésta una innovación de la Constitución de 17, que modifica sustancialmente el sistema individualista de control que estableció la de 57."¹³⁶

En efecto, tal como lo afirman los mencionados juristas, el artículo 105 fue obra del Constituyente de 1917, la innovación se dio en un contexto: Don Emilio Rabasa, en su obra *La constitución y la dictadura*, publicada en 1912, había negado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de poder,¹³⁷ dicho punto fue criticado y calificado de reaccionario; había que definir, sin lugar a dudas, su naturaleza de poder, así se declaró en el dictamen de la segunda comisión de la Constitución de fecha 20 de enero de 1917:

¹³⁴ *Ibid.* p. 267

¹³⁵ *Ibid.* p. 263

¹³⁶ Felipe Tena Ramírez *Derecho constitucional mexicano*. México, Ed. Porrúa, 1982 Pp. 519-510

¹³⁷ El departamento judicial nunca es poder, porque nunca la administración de justicia es dependiente de la voluntad de la Nación, porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien público y el derecho individual es superior al interés común porque los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo, sino lo que deben en nombre de la ley, porque la voluntad libre, que es la esencia del órgano de poder, sería la degeneración y la corrupción del órgano de justicia Emilio Rabasa, *la constitución y la dictadura*, México. Tipografía de Revista, 1912, p. 256

"El artículo 105 fija la competencia de los tribunales de la Federación, según las mismas nociones que inspiraron la organización de ese poder en la Constitución de 1857, y que consisten, principalmente, en que sea un poder de carácter federal netamente, es decir, que resuelva los conflictos entre las entidades federales o entre éstas y la Federación, y que conozca de algunos asuntos que por su naturaleza misma tienen relación con la Federación, por tocar en algo a las relaciones diplomáticas de la nación mexicana con los demás países, o bien que no puedan localizarse en un estado, como son las del derecho marítimo."¹³⁸

2. Concepto.

Creemos que la definición creada por el maestro Juventino V. Castro y Castro, es la más certera y que se adapta a nuestra finalidad en este estudio, situación por la que pasaremos a transcribirla con el objeto de delimitar su campo de acción.

Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado, o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decreta la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.¹³⁹

3. El artículo 105 constitucional, su origen, interpretación, y aplicación hasta antes de la reforma del 31 de diciembre de 1994.

En este apartado estudiaremos el numeral 105 de nuestro Código Fundamental, desde su implantación en ese ordenamiento referido de 1917 hasta antes de la reforma de 1994 a ese mismo artículo y ordenamiento.

¹³⁸ Diario de los Debates del Constituyente 1916-1917 México, 1960 tomo II p. 688. 52ª sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917. El dictamen y el proyecto de artículo fueron discutidos y alineados en la 59ª sesión ordinaria correspondiente al 22 de enero y fue finalmente aprobado el proyecto de artículo 105 en la sesión 56ª, ídem, pp. 777 y siguientes.

¹³⁹ Juventino V. Castro y Castro. *El artículo 105 constitucional*. México, Ed. Porrúa, 1997. P. 61.

Siendo la controversia constitucional una invención del Constituyente de Querétaro y no habiendo sufrido mayores alteraciones con motivo de los debates, en el texto original de la Constitución de 1917, el artículo en comento fue el siguiente:

"Corresponde solo 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 de sus Estados, así como aquellos en la que la Federación forme parte."

El texto original del artículo 105 estuvo en vigor desde el 5 de mayo de 1917 hasta el 31 de diciembre de 1994. Durante el tiempo de su vigencia se promovieron 55 controversias constitucionales, de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un Estado, 22 entre poderes de un mismo Estado, 1 entre Estados, 12 entre Municipios y Estados y 1 entre un Municipio y un Estado. Mediante la resolución de estas controversias se fijaron los criterios sustantivos y procedimentales que permitieron a la Suprema Corte aplicar el derogado artículo 105, ello en virtud de que los años en que estuvo en vigor no se promulgó la correspondiente ley reglamentaria.

El maestro José Ramón Cossío Díaz, en su obra titulada "Constitución, Tribunales y Democracia" realiza de manera magistral una síntesis de los criterios sustentados al resolver las controversias constitucionales entre 1917 y 1994, y que constituye una importante doctrina, por lo que nosotros creemos conveniente realizar la transcripción de dicha síntesis en esta investigación en los términos siguientes:

'En lo que concierne a la competencia, la Suprema Corte sostuvo que a ella correspondía de manera originaria y exclusiva (SJF, 5ª Época, t. II p 644, 5ª Época, t. II p 1046, 5ª Época t. III, p 729, 5ª Época, t. XXXVI p 1067), y siempre a instancia de parte (SJF 5ª Época t. XCI, p 1798, 5ª Época t. XCVI, p 2278), de ahí que ningún Estado pudiera ser competente para determinar la validez de normas establecidas en otros estados (SJF 5ª Época t. CXXVI, p 495). Tratándose de la vía, la Suprema Corte determinó que mediante el procedimiento de controversias debían conocerse los conflictos en los cuales la Federación y los Estados se reclamaban invasiones a sus respectivas esferas, por lo que el juicio de amparo resultaba improcedente en estos casos (SJF 5ª Época t. III p 769, 5ª Época t. XXXVI p 1067) sin que tampoco resultare posible que tales conflictos pudieran ser planteados a la Suprema Corte por vía del recurso de revisión (SJF 8ª Época, t. III primera parte, p 49)

La Suprema Corte se pronunció también por la necesidad de que en las controversias se llegare a constituir un auténtico juicio (SJF, 5ª Época, t II, p 1046) en el que la parte actora demostrará su interés jurídico (SJF 5ª Época, t XC p 595) y, tratándose de conflictos entre poderes de un mismo Estado, necesariamente resultare vulnerada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (SJF, 5ª t VIII, p 409) En lo que hace a la ley aplicable a la resolución de las controversias, la Suprema Corte sostuvo que a falta de ley reglamentaria debían tramitarse mediante el Código Federal de Procedimientos Civiles (SJF 5ª Época t II, pp 644 y 1046, 5ª Época, t III, p 769), que no podrían ser planteadas en ningún caso por particulares (SJF, 7ª Época, vol 66, primera parte p 48) puesto que ni son órganos del Estado, ni la resolución de las controversias afecta sus intereses (SJF 8ª Época, t III, primera parte, p 49) Tratándose de los Municipios, los criterios de la Suprema Corte fueron erráticos para reconocerles legitimación activa, aduciéndose siempre como elemento de duda el que no pudieran ser considerados poderes públicos (SJF, 5ª Época, t IV p 729 5ª Época t XLV p 3577 5ª Época, t XLVIII, pp. 349 y 399, 9ª Época t III marzo 1996, p 262 por ejemplo) Por otra parte, la Suprema Corte rechazó en diversos casos la legitimación de aquellos funcionarios que se ostentaron como poderes, sosteniendo que sólo podían actuar como tales quienes demostraran su "...existencia legal, indudable, sin discusión alguna..." (SJF 5ª Época t XLVIII pp 349 y 399) y rechazó también legitimación de los poderes de la Federación para plantear controversias constitucionales en contra de otro poder de la Federación (SJF 5ª Época t VIII p 409), apuntando que ésta última sólo podía ser parte cuando la soberanía de la Nación fuere motivo de disputa (SJF 5ª Época t XIV p 458)

Para concluir este apartado, también es necesario hacer notar el criterio de la Suprema Corte de Justicia por lo que hace a los Municipios para acudir de conformidad con la fracción I del artículo 103 constitucional a defender sus prerrogativas. Dicho criterio reza a la letra.

AYUNTAMIENTOS. CUANDO PUEDEN SOLICITAR AMPARO. El artículo 9 de la Ley de Amparo autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados, frente a los abusos del poder público pero no capacita a las oficinas públicas o departamentos de estado para entablarlo con objeto de protegerse contra otros departamentos también de Estado. Ahora bien si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de derechos privados sino como entidad pública y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos como es la orden para que sean incautados los arbitrios del municipio debe sobreseerse en dicho amparo. *Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo: LXXII, Página: 6144.*

El Ayuntamiento de Tuxpan Ver Tesis relacionada con Jurisprudencia 148/85

¹⁴⁹ José Ramón Cosío Díaz. *Ob. Cit.* p. 89

Basándose en este criterio, la Corte siempre ha negado el amparo a las personas morales oficiales, señalando que el artículo 9 de la Ley de Amparo faculta a las personas morales oficiales a acudir al juicio de amparo, pero sólo en defensa de sus intereses patrimoniales, es decir, cuando éstas actúen como personas de derecho privado y no así como entidades públicas en defensa de sus intereses patrimoniales, es decir, cuando éstas actúen como personas de derecho privado y no así como entidades públicas en defensa de los derechos que como tales les corresponden, tendría que incluirse que el juicio de amparo sería improcedente cuando, como en el caso, el Ayuntamiento lo promoviera en sus funciones de derecho público para reclamar actos de otra autoridad que lesionen sus intereses y derechos públicos establecidos por imperativo constitucional, en la especie, la participación que de las contribuciones federales como Hacienda Pública Municipal le corresponden... es por ello, que concluyen que el medio de control idóneo es la controversia constitucional.¹⁴¹

4. Alcance de la reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional.

En 1994 el artículo 105 fue modificado de nueva cuenta¹⁴² la competencia del Pleno de la Suprema Corte ha sido ampliada; en lo sucesivo conocerá de

¹⁴¹ Amparo en Revisión 1521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California

¹⁴² El maestro Elías Arce Nava hace una crítica a la reforma al artículo en estudio del cual coincidimos en su dicho y lo expresa de la siguiente manera: Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 31 de diciembre de 1994, que afectó asimismo a diversos artículos de la Constitución. La reforma, como es común desde hace algunos años, está mal elaborada, poco calculada y, sobre todo, fue hecha con precipitación e ignorancia, el tiempo se ha encargado y lo seguirá haciendo, de poner en evidencia las graves deficiencias que la caracterizan, al parecer los autores de la iniciativa eran dueños en redactar reglamentos a las leyes fiscales, esa habilidad los llevó a introducir en el proyecto infinidad de detalles y caer, una y otra vez, en una peligrosa e innecesaria casística, nada de eso es propio de una Constitución. No es perdonable confundir una Constitución con un reglamento. En la iniciativa se abandonó, sin ninguna razón, la fórmula original del artículo 105, si lo que se pretendía era ampliar la competencia de la Corte con el fin de que conociera de otras materias, la fórmula a utilizar era bastante sencilla: "Corresponderá solo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, entre los poderes federales, entre los de los Estados, entre ellos y los Municipios, entre los Municipios y entre los órganos de autoridad del Distrito Federal, entre sí y los restantes poderes federales y locales, en los términos y casos que determine la ley, ésta determinará los efectos de las resoluciones y establecerá las acciones de inconstitucionalidad que puedan entablarse, sus titulares, la forma y las vías para hacerse valer".

En el párrafo inicial del artículo 105 se dispone que será la ley reglamentaria la que determine los términos en que la Corte ejercerá sus facultades. Se peca contra la técnica legislativa. Debe tenerse presente que el germen del contenido en el artículo 105, debe de ser desarrollado tanto en la ley de amparo que ciertamente es reglamentaria, pero también lo deberá ser en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que no lo es, muchos inconvenientes se hubieran ahorrado si simplemente se hubiera utilizado el término ley, sin agregar nada más.

controversias entre poderes y entre órganos de autoridad: por invasión de facultades y de atribuciones, toda vez que, mediante decreto publicado el 31 de diciembre de 1994 se reformó el artículo 105 constitucional para quedar como sigue:

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

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

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

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

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

II De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano,
- d) El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e) El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea, y

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

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

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

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

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente tribunal unitario de circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

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

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

La redacción actual de este artículo se divide en dos grandes rubros a saber: la controversia constitucional y las acciones de inconstitucionalidad; situación que en este estudio solo se analizará su primera fracción, por lo que en los apartados siguientes iniciamos su estudio a detalle

5. Las controversias constitucionales y su aplicación en la actualidad.

Don Manuel Herrera y Lasso, al referirse a la oportunidad procesal de la controversia, sostenía lo siguiente: "la controversia procede en defecto del amparo y, en concomitancia con él, cuando para la reparación de las violaciones, sea insuficiente aquel medio indirecto de control."

De conformidad con el texto actual del artículo 105 constitucional, si con la controversia se busca suplir los defectos del amparo como defensa de la Constitución, por lento, efectos limitados y siempre procedente a petición de parte, era de esperarse que el legislador ordinario, al reglamentar la controversia, lo realizara de tal manera que se subsanaran esos defectos y se hiciera operante la controversia como auténtico control directo de la constitucionalidad, para ellos era necesario que su tramitación fuera acelerada, las resoluciones tuvieran efectos generales y aunque mediara solicitud de parte interesada, ella tuviera que cubrir las menos formalidades posibles; para alcanzar una oportuna y adecuada defensa de la Constitución, se imponía establecer la necesaria suplencia de la queja, dentro de un proceso sumario, simple y llano

El legislador ordinario no entendió la institución. La reglamentación del precepto constitucional por parte del Congreso de la Unión desvirtuó los fines de la controversia. se previó la elaboración y presentación de una demanda en toda forma, se señalaron plazos dilatados para la interposición, contestación, ampliación de la demanda, contestación a la ampliación, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y celebración de la audiencia. Se previó la existencia de recursos, causales de improcedencia y sobreseimiento. Una controversia, sin mayores dilaciones procesales, no puede resolverse en un plazo menor a tres meses.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien algunos de ellos son concedores del amparo, pronto se vieron afectados por el virus del burocratismo, en la primera controversia constitucional que tuvieron conocimiento,¹⁴³ aplicaron sus conocimientos del juicio de garantías, prescindieron de su autoridad como juzgadores, con lo que desvirtuaron, al igual que el Congreso, la naturaleza de la defensa directa de la Constitución y terminaron por embrollar el procedimiento.

-
¹⁴³ Controversia constituida por el Estado de Tabasco en contra de la Federación, concretamente contra el Presidente de la República y Procurador General de la República registrada con el número 11/95

6. Naturaleza, objetivos y características de las controversias constitucionales.

Se trata de un procedimiento entre entes, poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que le han sido confiadas u otorgadas.

La controversia persigue, en un juicio simple, llano, exento de tecnicismos y sumario, constreñir la actuación de los poderes y órganos previstos por la propia Constitución Política del país a lo que ella dispone; las partes cuando la plantean, buscan hacer cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la Constitución

Las cuestiones de constitucionalidad que pueden ser motivo de una controversia son solo aquellas que están relacionadas con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aquellas que son de la misma naturaleza, pero que estén relacionadas o deriven de la aplicación de las constituciones locales, son de exclusiva competencia de los órganos jurisdiccionales locales, en aplicación del principio general que deriva del artículo 124.

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

Cuando en la fracción I del artículo 105 se alude a cuestiones de constitucionalidad necesariamente se está refiriendo a aquellas que tengan relación con la General. No puede dejar de reconocerse que por virtud del sistema federal y de lo dispuesto por el artículo 124, el conocimiento de las controversias que se

susciten sobre la aplicación y cumplimiento de la Constitución local, corresponde en forma privativa a los órganos locales, que la resolución de las controversias es competencia exclusiva de los Tribunales Locales, concretamente del Tribunal Superior de Justicia, que es lo único, dentro de una entidad federativa, que goza de una jurisdicción general, la que ha sido atribuida a otro tipo de tribunales es especializada, aquello es lo correcto por cuanto deriva de una aplicación cabal del citado artículo 124

Dado el carácter de suprema de la Constitución General de la República, es suficiente con que la General la atribuya, expresa o implícitamente, a los poderes de los Estados, para que se entienda conferida, independientemente de que así lo reconozcan las constituciones locales.

Si del texto de la Constitución no se desprende que la resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad local deban ser resueltas por los Tribunales federales, dado que a ellas se dan y deben ser resueltas, en aplicación del artículo 124 debe entenderse que son competentes para conocer de ellas los Tribunales Locales y de todos aquellos que existen en una entidad debe entenderse que le corresponde resolverlas a los poderes locales y solo podrá hacerlo aquel que dentro de ella goza de una competencia amplia y no especializada: el Tribunal Superior de Justicia, ello con independencia de lo que disponga la constitución o leyes locales.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Por todo lo anterior, esta en lo correcto y es doblemente erróneo, en cuanto se adelanto a su tiempo, mas en la actualidad ya no lo es, como se verá mas adelante, en opinión del maestro Lisur Arceaga Nava el criterio emitido con fecha 7 de noviembre de 1991 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en amparo en revisión 1521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali vs. la H. Legislatura constitucional del Estado de Baja California y otros, y por virtud de la cual afirmó que era competente para conocer, en ese entonces, de controversias entre ayuntamientos y los poderes de un Estado, al efecto afirmó lo siguiente: "La única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos por la reforma al artículo 115 constitucional, concretamente el de la autonomía municipal, es abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos. Lo contrario, es decir, el impedir el acceso del Municipio a la controversia constitucional, llevaría a sostener que no obstante que le propusiere la reforma aludida fue garantizar la autonomía municipal, no se dieron los elementos para que ésta fuera una realidad al no preverse un medio de defensa para que los Municipios pudieran atacar los actos que vulneren sus prerrogativas. En efecto, si bien en diversas entidades federativas las constituciones locales previenen la posibilidad de que los Municipios puedan acudir ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado correspondiente a defender sus intereses cuando estos son atacados por los órganos de la entidad federativa respectiva, en el caso del Estado de Baja California, al que se refiere este asunto, la Constitución local no contiene dicha prevención ya que entre las facultades atribuidas al Tribunal Superior de Justicia no se contempla que dicho órgano jurisdiccional pueda dilucidar este tipo de controversias."

Va contra la naturaleza de un sistema federal de gobierno el suponer que los Tribunales federales, y no los locales, son competentes para conocer de todo tipo de controversias en que esten de por medio cuestiones de constitucionalidad; para que ello fuere así se requeriría de un texto expreso que, como salvedad al principio general que se desprende del artículo 124, así lo permitiera; no lo hay.

Por lo que se refiere a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, son susceptibles de ser impugnados por vía de la controversia, tanto los actos, como las disposiciones generales que ellos emitan, por lo mismo, dentro de éste último rubro, quedan comprendidos las leyes, las reformas a las constituciones, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos e incluso, la jurisprudencia que integren los Tribunales locales

7. Controversias constitucionales entre un Estado y uno de sus municipios o viceversa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Don Jose Alvarez, afirmo. "... los Municipios tienen obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, porque los Municipios no son republicas: los Municipios están organizados por una ley fundamental municipal de cada Estado que dictan las legislaturas."

El artículo 105, tal como fue aprobado originalmente, atribuía competencia al Pleno de la Suprema Corte, solo en lo que toca a controversias que se suscitaran entre poderes, los ayuntamientos no fueron considerados como tales; ciertamente los Estados de Hidalgo y Tlaxcala, durante el siglo pasado y parte del presente, dieron al municipal el caracter de poder ¹⁴⁵

Tan no habria sido la intencion del legislador que en 1983 el permitio a los ayuntamientos recurrir a la controversia constitucional como intencionalmente lo suponía la Suprema Corte que en 1991 fue necesario modificar el artículo 105 para permitirles a ellos en forma expresa ser actores en ella y atribuirle a la Corte competencia para conocer de esa clase de controversias

¹⁴ En la Constitución Política del Estado de Hidalgo del 21 de mayo de 1870 se disponía en el artículo 26 "El gobierno del Estado para su ejercicio se divide en cuatro poderes Legislativo Ejecutivo Municipal y Judicial Nunca podran reunirse dos o mas poderes en una persona o corporacion ni depositarse el Legislativo en un individuo" La Constitución del

¿Que debía entenderse por poder para efectos del artículo 105? Sobre este particular había dos opciones: la primera considerar como tales sólo a aquellos que a nivel federal, concretamente por virtud del artículo 116, se tiene por tales, por lo que los ayuntamientos quedaban fuera y no podían acceder a la controversia constitucional; en tal virtud, en cualquier diferencia que hubiera podido darse entre ellos y los poderes de un Estado, debía ventilarse ante los tribunales locales, tal como sugerían algunos constituyentes en 1917; la segunda, en respeto a la autonomía estatal, considerar como poderes, para los efectos del artículo 105, a aquellos que, a nivel local, hubieran sido elevados al rango de poder por las constituciones locales; de aceptarse este punto de vista, los nuevos poderes sí habrían tenido acceso a la justicia constitucional que aquí se analiza

La Suprema Corte de Justicia, para ser congruente con la idea del constituyente de 1917, durante muchos años negó a los Municipios la posibilidad de recurrir a la controversia; implícitamente, negó a los ayuntamientos el carácter de poder. Así tenemos por vía de ejemplo, la tesis de jurisprudencia, transcrita en el capítulo segundo apartado b) punto 2 de esta investigación bajo el rubro: *"Municipios, personalidad de los."*¹⁴⁶ y la que a continuación se transcribe:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO Al disponer del 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 controversia sólo puede ser la constitucionalidad de sus actos, y no es admisible la promoción de una controversia por que pretende poseer los atributos del Poder, sin que este 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

Estado de Tlaxcala del 5 de mayo de 1868 prescribe en su artículo 17: "El ejercicio del supremo poder del Estado se divide en el legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, sino investido de facultades extraordinarias."

¹⁴⁶ Véase infra página 72 de esta obra.

Constituyente pues aun cuando la base de la división política y administrativa de los Estados es el Municipio Libre y aun cuando forman 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 solo forman la base de la división territorial y a la organización democrática y política en que los aludidos Poderes descansan, y el reconocimiento del Municipio Libre, con derecho a ser administrador por un ayuntamiento de elección popular y 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 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 *Quinta Epoca Instancia Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: XLVIII Pagina: 349*

TOMO XLVIII Pág 349 - Treman Arturo y coagraviados 6 de Abril de 1936

Es dable hacer notar y prestar la atención debida a la controversia constitucional entre el ayuntamiento de Tezuitlán y la Legislatura del Estado de Puebla, de fecha 29 de marzo de 1919¹⁴⁷, puesto que los integrantes del Pleno de la Corte resolvieron la primera controversia constitucional promovida por un ayuntamiento en contra de otro poder del mismo Estado por la aplicación de sus actos, y del analisis de la citada controversia se llegó a la conclusión por parte de aquel máximo órgano jurisdiccional que: "aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que los otros tres poderes, en que está subdividido el poder publico, es confundir la independencia de los Municipios con facultades y funciones que estan muy lejos de su competencia "

Expresado en otro giro, la conclusion a la que llegó aquel máximo órgano jurisdiccional consistio en que acepto que el Municipio tenia todos los elementos para ser un poder pero que no se encontraba reconocido por la Constitución General, razón la anterior hace que se declare improcedente la controversia constitucional

¹⁴⁷ Debates de la Suprema Corte de Justicia. Sesiones de 1, 20, 28 y 31 de marzo de 1919, visible en la obra denominada "La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionalistas (1917-1920) Tomo II, y que para mayor facilidad del lector se transcriben los aspectos más relevantes de la citada controversia constitucional en el anexo número 3 de esta investigación

planteada por el Municipio de Tezuatlán en contra de la legislatura del Estado de Puebla, pero dejando entre ver que con el paso del tiempo y de conformidad con los cauces legales, es decir, a través del procedimiento de reforma regulado por el numeral 135 del ordenamiento en comento, el Municipio pudiera llegar a ser un poder reconocido por la Constitución debido a que éste tiene todas y cada una de las características necesarias para llegar a serlo

También es necesario transcribir la tesis de jurisprudencia que nació de la controversia antes estudiada, la cual a la letra dice:

MUNICIPIOS El reconocimiento del Municipio libre como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, no implica, en ninguna forma el que los Municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder. *Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo IV, Pagina: 729*

Ayuntamiento de Teziutlan Pag 729 29 de marzo de 1919 Tomo IV

No obstante, lo anterior, en fecha reciente, y por razones políticas, la Corte, para mostrarse obsequiosa con el sistema, cambió de criterio, lo hizo en dos ocasiones, el primero lo sostuvo, en la sentencia del Amparo en Revisión 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali¹⁴⁸

Siguiendo las ideas de la sentencia anterior, nuestro máximo Tribunal emitió en una controversia distinta planteada por el Ayuntamiento de San Pedro Garza Garcia radicado con numero de expediente 3/93 el siguiente criterio que a la postre se convertiría en jurisprudencia. Dicha jurisprudencia a la letra dice.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO 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

¹⁴⁸ Amparo en revisión 4521/90 - Ayuntamiento de Mexicali Baja California Sur (16 de noviembre de 1991). En el anexo uno de esta investigación se transcribe textualmente dicha sentencia.

obs: incisos) de la Constitución General de la República y 10ª 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 leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los Estados. **Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: III, Marzo de 1996 Tesis; P. XLIV/96 Página: 320**

Controversia constitucional 3/93 Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995 Unanimidad de once votos Ponente Juan Díaz Romero Secretario Jorge Carenzo Rivas

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número XLIV/1996, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y seis

En el otro, es decir, en la controversia constitucional 1/93, planteada por el ayuntamiento de Delicias Chihuahua, contra el Gobernador y Secretario de Gobierno de ese Estado, se tomó como antecedente y base lo razonado y resuelto en el amparo en revisión 4521/90, por lo que se sostuvo el mismo punto de vista: "Es procedente la controversia constitucional planteada por el Ayuntamiento de Ciudad Delicias, Chihuahua, con apoyo en el artículo 105 de la Constitución Federal."

Las controversias de las que debe conocer la Corte, son aquellas en las que está de por medio una invasión al campo de acción que es para un Estado o para un Municipio derivan de la Constitución General, que son las materias que hacen referencia los artículos 115 y 116, como se ha dicho anteriormente, la Suprema Corte solo puede conocer de cuestiones de constitucionalidad con vista a la Carta Magna del país, y que en aplicación del artículo 124, la resolución de las controversias entre un Estado y un Municipio, por violaciones a la Constitución local, es responsabilidad que corresponde exclusivamente a los tribunales superiores de los Estados; ellos en su condición de poderes, en uso de las facultades que para ellos derivan del artículo citado, son los únicos que pueden conocer de ellas. La aplicación del derecho de un Estado corresponde en forma privativa a los poderes y órganos locales.

Siempre en el campo de acción de los poderes locales es la regla general, el generico, el que corresponde a los poderes federales, el que deriva sólo del texto expreso, es limitado y la excepción

En los casos que un poder local: Congreso, Gobernador o tribunal superior, usurpe facultades que de conformidad con la Constitución local no le corresponde, el competente para conocer de la invasión, mediante la controversia, es el Pleno de la Suprema Corte, esto parece contradecir lo que se ha afirmado anteriormente; no es así. Es preciso tomar en consideración que cuando se da una invasión, independientemente de que se viole la Constitución local, el acto implica una violación a la general, esa circunstancia es la que da competencia a la Corte. Respecto de los Municipios, las materias de las que, en controversia, pudiera conocer el Pleno de la Corte, son violaciones al artículo 115

8. El juicio de amparo y las controversias constitucionales. Sus diferencias.

Entre otras podemos señalar las siguientes.

a) En el amparo se expresan agravios, pues la violación cometida versa sobre garantías individuales, en cambio, en las controversias se expresan conceptos de invalidez tanto que se trata de enmendar una violación a la Constitución y la resolución que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, debe disponer la anulación del acto impugnado por ser contrario a la Constitución

b) En el amparo, las sentencias tienen el principio de relatividad; es decir, tienen efectos solamente entre las partes que intervienen; en cambio, en las controversias, las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia tienen efectos vinculativos, siempre que versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios, si la impugnación provino de la Federación, o de los Municipios, si la impugnación provino de los Estados, y tendrá efectos erga omnes; es decir, generales, si aquellas son aprobadas por ocho votos de los Ministros

c) En el amparo, la autoridad competente para resolver la contienda son los Tribunales ordinarios que de acuerdo a su Ley Orgánica del Poder Judicial Federal le otorgue; en las controversias, la competencia es exclusiva del Pleno de la Suprema Corte de Justicia para conocer de aquellas.

d) El amparo, es un medio de control de las garantías individuales por lo que al carecer las autoridades de ellas, no pueden promover juicios de amparo, es exclusivo para gobernados, ya sean personas físicas o morales; en cambio, las controversias solamente pueden entablarlas las autoridades.

e) En el amparo la intervención del Procurador o del Ministerio Público se realiza en interés de la Constitución o en representación del Presidente de la República, en las controversias constitucionales se limita a la primera de esas posibilidades.