



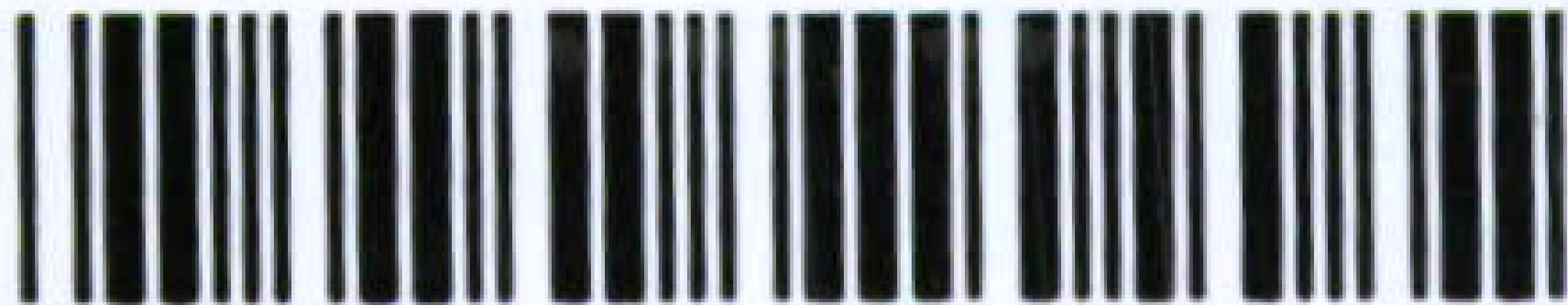
UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA

HECTOR HERMOSILLO MACHUCA

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ENTRE
LAS VIOLACIONES INDIRECTAS A LA
CONSTITUCIÓN Y LA JUSTICIA
CONSTITUCIONAL LOCAL

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN
PÚBLICA, según acuerdo número 86809 con fecha 18-VIII-86.

Zapopan, Jalisco. Enero de 2009.



70755



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

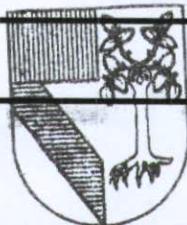
CAMPUS GUADALAJARA

HÉCTOR HERMOSILLO MACHUCA

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ENTRE LAS VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN Y LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco. Enero de 2009.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA
BIBLIOTECA

CLASIF: TE DEA 2009 HER
ADQUIS: 30755 342.72 HER 2009
FECHA: 2010/10/09 ej. 1
DONATIVO DE SERVICIOS 10

\$ ESCOLARES

150 h. ; 21 cm.

Bibliografía: h. 147-150

Tesis (Licenciatura) - Universidad Anahuac Campus Gdl. 2009

- derecho Tesis y disertaciones académicas
- Controversias constitucionales - Tesis...
- México. Constitución - Tesis...



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

ESCUELA DE DERECHO

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

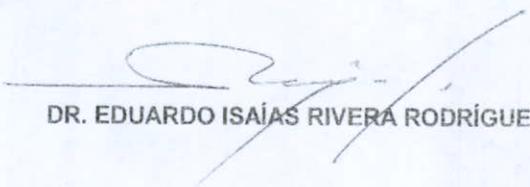
C. HÉCTOR HERMOSILLO MACHUCA

Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ENTRE LAS VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN Y LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL"**, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar ocho ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN


DR. EDUARDO ISAIÁS RIVERA RODRÍGUEZ



Guadalajara, Jalisco, a 5 de septiembre de 2008

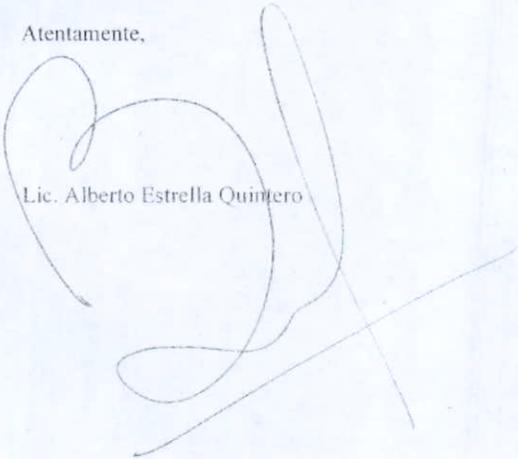
**H. COMITÉ DE TITULACIÓN
ESCUELA DE DERECHO
UNIVERSIDAD PANAMERICANA
P R E S E N T E**

A quien corresponda:

Por medio de la presente, hago de su conocimiento que el proyecto de tesis profesional denominado "*Controversias Constitucionales. Entre las Violaciones Indirectas a la Constitución y la Justicia Constitucional Local*", elaborado por el estudiante Héctor Hermosillo Machuca, cumple con los requisitos de forma y fondo que establecen los lineamientos de la Escuela de Derecho para los trabajos recepcionales.

Sin más por el momento, quedo a sus órdenes para cualquier comentario relacionado con el particular.

Atentamente,



Lic. Alberto Estrella Quintero

GUADALAJARA

Josefina Yell 2235, plaza de la Universidad, Guadalajara, Jalisco, C.P. 44100, Tel: (33) 3628100 y 3628101

MEXICO

Calle 419, Colonia Condesa, Mexico, D.F. C.P. 06100, Tel: (55) 52714111, 52714100 y 26114102

A mis padres,
Héctor Heladio y Luz Teresita

A las instituciones donde fui formado,
Instituto Cumbres, Colegio Cervantes y
Universidad Panamericana

A las personas
que ahí me formaron

Uno de los riesgos que corre el intérprete constitucional
es caer en un imperialismo constitucional

Rodolfo Luis Vigo

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	5
I. LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES Y EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD	
A. Antecedentes Históricos.....	7
B. Naturaleza Jurídica.....	12
C. Objetos de Estudio de los Tribunales Constitucionales.....	17
II. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
A. Evolución Histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	20
B. Las reformas de 1994 y su evolución hacia un Tribunal <i>Materialmente</i> Constitucional.....	23
III. LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO	
A. Antecedentes Históricos.....	30
B. Naturaleza Jurídica.....	34
C. Sujetos y Objetos de las Controversias Constitucionales.....	35
IV. LA SEPARACIÓN DE PODERES Y EL FEDERALISMO COMO PRINCIPIOS DE TUTELA EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES	
A. La Separación de Poderes.....	44
a. La Separación de Poderes en México.....	48
B. El Federalismo.....	53

b. El Federalismo Mexicano.....	58
C. La Separación de Poderes y el Federalismo en relación con las Controversias Constitucionales.....	65
V. DE LAS VIOLACIONES DIRECTAS A LAS VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN	
A. Diferencia entre las Violaciones Directas e Indirectas a la Constitución.....	73
B. Evolución de Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	78
C. El Caso Temixco.....	79
a. Crítica y Comentarios al Caso Temixco.....	95
D. El Caso TAE Jalisco.....	100
a. Comentarios al Caso TAE Jalisco.....	107
E. Los artículos 14 y 16 en relación con las Controversias Constitucionales.....	110
VI. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL COMO ALTERNATIVA PARA EL ESTUDIO DE LAS VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN	
A. Las reformas constitucionales de los Estados de Veracruz de Ignacio de la Llave, Coahuila de Zaragoza y Tlaxcala.....	122
B. Retos del Constitucionalismo Local y Federalismo Judicial.....	133
CONCLUSIONES.....	141
PROPUESTA DE REFORMA.....	144
ANEXO.....	146
BIBLIOGRAFÍA.....	147

INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX, nació una nueva rama del Derecho Constitucional cuyo objeto ha sido la de establecer mecanismos jurídico-procesales que restablezcan el orden constitucional en caso de que este se quebrante por los órganos y poderes del Estado. Esta rama se conoce como Derecho Procesal Constitucional.

El Derecho Procesal Constitucional ha tenido un desarrollo positivo que ha inspirado la creación de tribunales constitucionales a lo largo del mundo y en el caso de nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reformó en 1994 precisamente con el propósito de fortalecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un auténtico tribunal constitucional. Para lograr lo anterior, se dotó a la Suprema Corte de facultades propias que los tribunales constitucionales poseen a lo largo del mundo, tales como ejercer el control abstracto de leyes (acciones de inconstitucionalidad) y el control sobre actos de órganos del Estado que se estimen inconstitucionales (controversias constitucionales).

Las controversias constitucionales, si bien ya se encontraban contempladas en nuestra Carta Magna, nunca tuvieron una trascendencia real en la práctica, ya que carecían de una ley reglamentaria que las hiciera aplicable.

Sin embargo, el proceso de consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional no ha estado exento de dificultades a lo largo de estos años, sobre todo en la labor interpretativa que la Corte se ha encontrado al momento de resolver procedimientos con los nuevos instrumentos de justicia constitucional. La controversia constitucional no ha sido la excepción.

En su creación, la controversia constitucional fue concebida como un mecanismo por el cual los poderes y órganos del Estado podían impugnar actos de

otros órganos que fueran contrarios a la Constitución. Sin embargo, a partir del año 2000, la controversia constitucional sufrió una modificación esencial en su naturaleza, toda vez la Suprema Corte determinó que dicho instrumento podía ser utilizado no solo para revisar la *constitucionalidad* de los actos impugnados, sino incluso para revisar la *legalidad* de los mismos. Ese nuevo estudio se ha venido realizando a la luz de disposiciones locales y leyes ordinarias, revisando cuestiones que por principio, debieran ser los propios estados los que resolvieran, ya que trascienden únicamente en el ámbito local de las entidades federativas.

Ante la ausencia de mecanismos de justicia constitucional local, la Suprema Corte, en aras de auto-consolidarse como guardián de la constitución, ha rebasado los límites que la propia interpretación constitucional le impone, excediendo su función interpretativa y ampliando la procedencia de controversias constitucionales por violaciones a leyes locales, vía impugnación de los artículos 14 y 16 de la Constitución.

En esta problemática, aparece el reto de las entidades federativas para consolidar su autonomía constitucional dentro del marco de un renovado federalismo por medio de la creación de mecanismos de justicia constitucional local, tal y como lo han hecho ya algunos estados de la república.

Este trabajo de investigación aborda precisamente esa problemática que hoy enfrenta la Suprema Corte en relación con las controversias constitucionales. Las conclusiones que se puedan tomar del presente trabajo de investigación, serán decisivas para contribuir a delimitar claramente el papel de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional, disminuir la carga y rezago de trabajo, y finalmente fortalecer el federalismo y la autonomía de las entidades federativas para impulsar la creación de medios de justicia constitucional local, en donde los propios estados resuelvan aquellos conflictos que solamente sean de su trascendencia.

CAPÍTULO I

LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES Y EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

El Derecho Procesal Constitucional es aquella rama del derecho público que establece normas procesales orgánicas y funcionales necesarias para dar eficacia real a la normativa constitucional, cuando surja un conflicto entre un acto de la autoridad o de un particular y sus disposiciones.¹

El Derecho Constitucional, a diferencia del Derecho Procesal Constitucional, analiza la Constitución, sus normas y valores desde un punto de vista estático, pero cuando ésta es violentada y surge un conflicto de intereses de relevancia constitucional que debe ser resuelto, éste escapa del ámbito del Derecho Constitucional ya que este carece por sí mismo del poder indispensable para restablecer la supremacía de la Constitución. La violación a la Constitución únicamente puede restablecerse por medio de una sentencia jurisdiccional. De este modo, cuando el sistema crea tribunales constitucionales con competencia para resolver los conflictos constitucionales, se integra en Derecho Procesal, que pone a disposición de los afectados por la infracción constitucional un tribunal competente y con las normas funcionales necesarias para tramitarlo y decidirlo en un debido proceso.²

En su momento, ni siquiera John Locke o Montesquieu, quienes fueron pioneros en el tema de separación de poderes, así como el control entre ellos, tomaron en cuenta la posibilidad de que el poder del Estado se depositara en más de tres órganos distintos. En su tiempo, no se pensaba en organismos independientes

¹ COLOMBO CAMPBELL, Juan. *Funciones del Derecho Procesal Constitucional* en la revista *Ius et Praxis*. Universidad de Talca. No. 8. Chile, 2002. p. 12.

² *Ibid.* p. 14.

del Ejecutivo, Legislativo o el Judicial para que resolvieran los conflictos surgidos entre ellos, sino que era el propio mecanismo de pesos y contrapesos entre los distintos poderes lo que bastaría para lograr el equilibrio que permitiera la estabilidad jurídico-política del Estado.

Posteriormente, la idea fue evolucionando y surgieron ideas como el *Pouvoir Neutre* (Poder Neutral) ideado por Benjamín Constant, así como el *Sénat Conservateur* propuesto por Sieyès el cual vio la luz por medio de la Constitución francesa de 1799. Estos organismos fueron los primeros antecedentes de órganos destinados a moderar o equilibrar el ejercicio de los poderes públicos a través de un ejercicio de control de constitucionalidad.³

Ya en la época moderna, el avance de la doctrina constitucional, el perfeccionamiento de la democracia como forma de gobierno y la complejidad de las relaciones existentes entre los distintos poderes del Estado, han dado nacimiento a un sistema jurídico de control de las relaciones que se dan por un lado, entre los propios poderes de un Estado, y por otro, en la relación de éste con los gobernados. Este sistema de control de relaciones se da siempre a la luz de la norma suprema que conocemos como Constitución, por lo que el Derecho Procesal Constitucional constituye el instrumento para garantizar que las relaciones entre los poderes y organismos del Estado moderno se respetan a la luz de los límites establecidos por la propia Constitución de cada Estado.

Ciertamente uno de los pilares de todo Estado democrático de derecho es el espíritu de libertad. Este ideal se articula en el Estado constitucional mediante dos vías diferentes: Por razón del sometimiento del poder al derecho, y mediante la atribución de la titularidad de la soberanía a los ciudadanos.⁴

³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La División de Poderes*. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. México, 2006. p. 115

⁴ HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*. Ed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. México, 2005. p. 1

Señala el maestro Héctor Fix-Zamudio, citado por Rubén Hernández Valle, que la teoría de la defensa de la Constitución se da desde dos enfoques distintos: Desde un enfoque político y desde un enfoque jurídico. Desde el enfoque político, la defensa se integra por todos aquellos instrumentos internos que establecen los ordenamientos constitucionales para conservar su supremacía, así como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y la evaluación de las propias disposiciones constitucionales. Por su parte, el enfoque jurídico está relacionado con todos aquellos mecanismos jurídicos, predominantemente procesales, mediante los cuales se logra la aplicación efectiva del ordenamiento constitucional cuando exista incertidumbre, conflicto, infracción o amenaza de violación a ese ordenamiento.⁵

La doctrina ha diferenciado dos sistemas jurídicos de control de constitucionalidad: El sistema europeo o concentrado, y el sistema americano o difuso.

El sistema americano fue establecido en la constitución estadounidense de 1787, y posteriormente reafirmado por el Juez John Marshall, al resolver el célebre caso de *Marbury vs. Madison* en 1803. Dicho sistema le concede a todos los jueces, sin importar su jerarquía, la capacidad de resolver sobre la constitucionalidad de las normas y decidir, en consecuencia, si aplicarlas o no.

Por su parte, el sistema europeo o concentrado, *concentra* la facultad de decidir la inconstitucionalidad de una ley o un acto, a un tribunal único y especializado. Generalmente éste es un tribunal constitucional o una sala constitucional de la Corte Suprema de cada Estado, y su fundamento radica en la conveniencia de que sea un solo juez el que tenga facultad para interpretar la Constitución y determinar cuándo las leyes u otros actos de autoridad son contrarios a sus disposiciones.⁶

⁵ *Ibid.* pp. 5 y 6.

⁶ COLOMBO CAMPBELL, Juan. *Op. Cit.* p. 21.

En el viejo continente, a partir de 1920 surgieron paulatinamente diversos organismos constitucionales con posterioridad al establecimiento de las Cortes Constitucionales introducidas por las Cartas de Checoslovaquia y de la Republica Federal de Austria. En lo que respecta a América Latina, los países adoptaron inicialmente el sistema americano de control judicial de las leyes -con sus particularidades en cada país-. Fue a partir de la segunda mitad del siglo XX que se fueron creando paulatinamente tribunales, cortes y salas constitucionales, influenciados por el modelo europeo.

El presente estudio no abarcará las peculiaridades del modelo americano, toda vez que dicho sistema de control de constitucionalidad no es aplicado en México. No obstante el artículo 133 de la Constitución Mexicana pareciera autorizar en su texto el control difuso de constitucionalidad, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que dicho sistema no tiene aplicación en nuestro sistema jurídico,⁷ de ahí que lo que interese a la presente obra sea el sistema concentrado de control constitucional.

Ahora bien, hablar de la historia de los tribunales constitucionales nos lleva forzosamente a remontarnos a la época de los años veintes y treintas de siglo pasado. El ilustre jurista Hans Kelsen, creador de la denominada *Escuela de Viena*, a pesar de no ser procesalista, fue el pionero en el campo de la justicia constitucional,

⁷ CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.

El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Registro No. 193435; Localización: Novena Época; Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Agosto de 1999 Página: 5 Tesis: P./J. 74/99

toda vez que al participar en la comisión que redactó el proyecto de la Constitución Austriaca de 1920, propuso la creación de un tribunal especializado en la solución de conflictos que involucraran cuestiones de carácter constitucional. Si bien dicho jurista no desarrolló elementos procesales de justicia constitucional, sentó las bases para que dicha rama germinara para su desarrollo posterior.

El primer antecedente histórico de los tribunales constitucionales lo encontramos en el ensayo publicado en 1928 por el propio Kelsen titulado "*La garantía jurisdiccional de la Constitución*", en el cual el jurista checo sostuvo que un ordenamiento jurídico coherente y que funcione correctamente, necesita de la existencia de un control jurisdiccional de constitucionalidad; es decir, un mecanismo de revisión encomendado a un tribunal específico que esté encargado de verificar que la legislación y los demás actos de creación normativa que le estén subordinados, respeten los procedimientos y los contenidos específicos que establece la Constitución, y en caso de que así no ocurra remedie esa situación a través de la anulación de dichos actos.⁸

Con motivo de la publicación de la obra, durante los años treinta se sostuvo una célebre discusión entre los juristas Hans Kelsen y Carl Schmitt que giró en torno a quién debería de ser el guardián de la Constitución. Kelsen defendía un sistema jurisdiccional de protección constitucional tal y como lo contemplaba la Constitución austriaca de 1920. Por su parte, Schmitt defendía un sistema político de control constitucional que fuera confiado al presidente de *reich*, quién debía de ser el guardián de la unidad del pueblo para de esa manera conservar la constitucionalidad del Estado. La razón primordial del control político de la Constitución según Schmitt, radicaba en que el pueblo elegía democráticamente a sus gobernantes como máxima autoridad, y por lo tanto, ellos mismos debían velar por la supremacía del Estado y el orden constitucional.

⁸ CORDOVA VIANELLO, Lorenzo. *La contraposición entre derecho y poder desde la perspectiva del control de constitucionalidad del control de constitucionalidad en Kelsen y Schmitt*, en la revista *Cuestiones Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. No. 15. México, 2006. p. 52.

Al respecto, consideramos en oposición a Schmitt, que el concepto de democracia no debe resumirse únicamente a una simple idea de mayorías o de elecciones, sino que democracia debe significar y envolver conceptos como participación, libertad, tolerancia y por supuesto, respeto a las minorías. No olvidemos que Carl Schmitt, al defender el sistema político de control constitucional, sentó las bases con las cuales el partido nacional-socialista justificó jurídicamente sus acciones tomadas en los años treinta y cuarentas para homogeneizar al pueblo alemán, por lo que después de la segunda guerra mundial y primordialmente después de observar el caos y los abusos que se pueden ocasionar al confiar el orden constitucional a un solo individuo, la evolución de la democracia ha dado paso a que el sistema propuesto por Kelsen sea el medio que haya tenido una mayor aceptación por parte de los distintos países a lo largo del orbe. Por supuesto, México y Latinoamérica se encuentran en dichos países.

B. NATURALEZA JURÍDICA

Una vez identificados a los tribunales constitucionales, es necesario precisar un poco su naturaleza jurídica. Esta cuestión que no es sencilla, ya que existe un debate acerca de la naturaleza de los mismos y no existe un concepto unánime compartido sobre su esencia, pues mientras existe un sector de la doctrina que considera que los tribunales constitucionales tienen naturaleza de legislador negativo (Hans Kelsen y Piero Calamandrei), otros juristas consideran que tienen naturaleza de jurisdicción voluntaria (Carnelutti y Cappellati), y otros tantos los caracterizan como organismos que configuran un nuevo poder del Estado, que llega inclusive a considerarse como soberano, continuador del constituyente (Azzarati y Jaeger).⁹

Se ha dicho también que los tribunales constitucionales tienen una naturaleza de órgano con funciones exclusivamente políticas, ya que al resolver

⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Organismos Jurisdiccionales Especializados, en Tribunales y Justicia Constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002. pp. 207-210

cuestiones de constitucionalidad que se dan en las relaciones autoridad-gobernados o entre autoridades, forzosamente afectan las relaciones existentes entre los poderes del Estado y la actuación de éstos y por ende, la política.

La anterior afirmación no es del todo acertada, ya que el aspecto político de un conflicto deviene de la propia naturaleza de los actos constitucionales, pero ello no significa que al momento de revisar la constitucionalidad del acto o la ley, éstos no puedan sujetarse a criterios técnicos jurídicos y a formas jurisdiccionales. Parafraseando a Olga Sánchez Cordero, el derecho y la política suelen caminar muy aparejados, el primero resuelve los problemas de la segunda, utilizando los instrumentos que ella misma le da. Para el derecho, la política es condición de eficacia; mientras que para ésta, el derecho se encarga de definir los cauces y límites del ejercicio del poder, gobierna las condiciones de permanencia en el mismo, y la institucionalización de sus resultados.¹⁰

Don Héctor Fix-Zamudio considera que la naturaleza de los tribunales constitucionales es jurídica y la de verdaderos organismos jurisdiccionales, mayoritariamente dotados de un carácter autónomo, se encuentren o no dentro del poder judicial ordinario. Para el maestro mexicano, dichos organismos realmente realizan una función jurisdiccional, inclusive cuando se trata de la impugnación de disposiciones generales, pues si bien en algunos ordenamientos sólo participa en el procedimiento de manera activa el promovente -ya sea autoridad pública o particular- y no siempre se convoca al órgano legislativo demandado a comparecer a las controversias respectivas, éstas se entablan entre dos intereses jurídicos contrapuestos que deben ser tomados en cuenta de manera equilibrada por los tribunales o cortes constitucionales, los cuales deberán decidir de manera imparcial e independiente en una situación de preeminencia sobre dichos intereses opuestos.¹¹

¹⁰ SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga. *Controversia Constitucional y la Nueva Relación de Poderes*. En *Derecho Procesal Constitucional*. Op Cit. p. 1132.

¹¹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit. p. 210.

Martínez Sospedra es coincidente al considerar que los tribunales constitucionales tienen un carácter jurisdiccional, y enumera seis razones para afirmarlo: (i) la sujeción de su función a un método jurídico de interpretación; (ii) el carácter regalado de la acción del tribunal constitucional en cuanto la actividad del conocimiento jurídico y no de oportunidad política; (iii) su actuación que sólo opera a instancia de parte; (iv) la vinculación de su actividad a un proceso jurisdiccional especial y contradictorio; (v) los principios de neutralidad e independencia a que está sujeta la actividad jurisdiccional; y finalmente (vi) su posición de tercero súper partes.¹²

Respecto ese conflicto de dualidad jurídico-política, consideramos que no debe desconocerse o negarse el aspecto político al que trascienden las decisiones de los tribunales constitucionales, aunque no por ello debemos afirmar que todos los problemas sean exclusivamente políticos y no jurídicos. Podríamos afirmar desde un punto de vista ecléctico, que los tribunales constitucionales tienen una naturaleza mixta: una jurisdicción política, pero que resuelve los conflictos de manera técnica, mediante un método jurídico y con fundamento siempre en el Derecho.

En el caso mexicano, la mayoría de instrumentos de justicia constitucional que tenemos en nuestro marco jurídico (juicio de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad principalmente) se desarrollan de manera realmente jurisdiccional, en donde estos mecanismos se desarrollan como auténticos instrumentos procesales en los cuales existen partes, objetos y causas que dan motivo a la litis constitucional, así como una sentencia que resuelve las pretensiones aducidas.¹³

En cuanto a su ubicación, Louis Favoreu señala que el tribunal constitucional es una jurisdicción creada para conocer especial y exclusivamente en materia de lo

¹² MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. *El Tribunal Constitucional como Órgano Político*, en Dirección General de los Contenciosos del Estado. *El Tribunal Constitucional*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981. p 1794.

¹³ La acción de inconstitucionalidad, a pesar de resolverse jurisdiccionalmente, se resuelve de manera distinta a un juicio contencioso, ya que dicha acción se desarrolla si bien a manera de procedimiento, en ella, los Jueces no analizan agravios basados en hechos, sino cuestiones abstractas de inconstitucionalidad.

contencioso constitucional, situada fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independiente, tanto de éste como de los poderes públicos.¹⁴

De acuerdo con la anterior definición, todos los tribunales constitucionales deberían de ser órganos independientes de cualquier otro de los poderes, inclusive independientes del propio poder judicial ordinario. Sin embargo, no siempre los tribunales constitucionales son organismos independientes con una estructura fuera del poder judicial ordinario, tal como ocurre en los casos de México y Colombia, cuyas Cortes Supremas poseen atribuciones de control constitucional de manera conjunta con sus facultades de revisión.

Concordamos con Pedro Sagués cuando señala que la jurisdicción constitucional se define no por el órgano que la cumplimenta, sino por la materia sobre la cual versa.¹⁵ De ahí que se encuentren dentro o fuera del poder judicial ordinario, los tribunales constitucionales serán tales siempre que la materia que realicen sea el control jurisdiccional de la Constitución.

Ante estos criterios, consideramos oportuno hacer una distinción entre los tribunales *formalmente* constitucionales y aquellos tribunales *materialmente* constitucionales. Los tribunales formalmente constitucionales son aquellos órganos independientes de los aparatos jurisdiccionales ordinarios, así como de los poderes públicos, creados para conocer especial y exclusivamente de conflictos constitucionales. En el caso de Europa, países como Austria, España, Italia, Alemania, Bélgica y Portugal tienen cortes constitucionales independientes y separadas del poder judicial ordinario que estudian las cuestiones de constitucionalidad.

Por su parte, los tribunales materialmente constitucionales son aquellos órganos que forman parte del sistema jurisdiccional ordinario, pero con la atribución

¹⁴ Cfr. FAVOREU, Luis. *Los Tribunales Constitucionales*. Ed. Ariel. Barcelona, 1994. p. 13.

¹⁵ COLOMBO CAMPBELL, Juan. *Op. Cit.* p. 43

especial y exclusiva de establecer la interpretación final de las disposiciones de carácter fundamental. En el caso de América Latina, actualmente existen cuatro cortes o tribunales constitucionales que se encuentra fuera del poder judicial, (Chile, Ecuador, Guatemala y Perú), dos tribunales constitucionales situados dentro del poder judicial (Bolivia y Colombia) y cinco salas constitucionales autónomas que forman parte de las Cortes Supremas (El Salvador, Costa Rica, Paraguay, Nicaragua y Venezuela).

Aunque los tribunales constitucionales tienen varios modelos de organización e integración para la impartición de la justicia constitucional de acuerdo con las normas que cada Estado se da, todas ellas coinciden en un principio rector: poseen autonomía al momento de resolver y decidir los conflictos constitucionales y defienden la supremacía de la Constitución sobre la ley ordinaria mediante la emisión de resoluciones con fuerza suficiente para anular la actividad de los otros poderes: legislativo y ejecutivo.¹⁶ Estas resoluciones o sentencias deben producir efectos vinculantes para los afectados, quienes no podrán actuar al margen de lo decidido por el órgano que realiza el control.¹⁷

La autonomía en las resoluciones de los tribunales constitucionales constituyen un principio básico de la justicia constitucional, ya que si hay subordinación, sería absolutamente ingenuo pensar que estando el sujeto controlante al controlado pueda ejercer uno sobre otro función de control. En palabras de Karl Lowenstein, "los conejos no son, generalmente los guardianes más seguros del jardín".¹⁸

A manera de síntesis, entenderemos por tribunal constitucional, a los altos órganos judiciales o jurisdiccionales situados dentro o fuera del poder judicial, independientemente de su denominación, cuya función material consista en la

¹⁶ MENA ADAME, Carlos. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*. Ed. Porrúa. México, 2003. p. 244.

¹⁷ COLOMBO, Juan. *Op. Cit.* p. 44.

¹⁸ *Ibid.* p. 45

resolución de litigios o conflictos derivados de la interpretación o aplicación directa de la normativa constitucional.¹⁹

C. OBJETO DE ESTUDIO DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

Ahora bien, ya que tenemos identificados a los tribunales constitucionales, debemos precisar el objeto de estudio de los mismos.

Podemos afirmar, aunque pareciera obvio, que el objeto de estudio por parte de los tribunales constitucionales son los conflictos constitucionales. Este tipo de conflictos se producen cuando una persona o un órgano público, con su acción u omisión, genera como resultado la infracción formal o sustancial de preceptos contenidos en la Constitución Política. En ese sentido, la existencia del conflicto constitucional implica el quebrantamiento de la Constitución y su existencia exige accionar los mecanismos previstos por el sistema para restablecer su plena eficacia. Estos mecanismos constituyen la *justicia constitucional*.

Ahora bien, los objetos de estudio por parte de los tribunales constitucionales son similares en todos los países, pero respetando las particularidades de cada uno, ya que es la Constitución o sus leyes complementarias las que le dan competencia a los tribunales que existan en el sistema.²⁰ Es el constituyente el que debe fijar exactamente la esfera de atribuciones que constituyen la competencia del tribunal y decidir, en el caso del conflicto de leyes en la Constitución, a quién le corresponde calificar la inconstitucionalidad así como las modalidades y limitaciones que tenga al hacerlo.

¹⁹ FERRER MAC GREGOR, Eduardo. *Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México* en FERRER MAC GREGOR, Eduardo (compilador), *Derecho Procesal Constitucional*. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Ed. Porrúa, México, 2001. p. 243.

²⁰ COLOMBO, Juan. *Op. Cit.* p. 48.

No obstante esta libertad que posee el constituyente, la esencia de los tribunales constitucionales hace que su competencia deba limitarse a realizar lo que se denomina como valoración del acto impugnado. El tribunal no debe legislar ni administrar, ni entrar a calificar la bondad de las disposiciones legales o administrativas, y únicamente debe cuidar que la ley o el acto impugnados no vulneren los límites constitucionales. Un tribunal constitucional no debe inmiscuirse en la esencia del ejercicio de las funciones públicas que le corresponden a los poderes legislativo, ejecutivo o a los tribunales ordinarios de justicia.²¹

Las tareas más importantes que tienen a su cargo los tribunales y cortes constitucionales, podemos agruparlas en dos grandes rubros: (i) jurisdicción constitucional de la libertad, misma que se encarga de la protección de los derechos humanos tanto en el ámbito interno como los consagrados por los tratados internacionales sobre esta materia; y (ii) jurisdicción constitucional orgánica (juicios contenciosos de división vertical y horizontal), la que se traduce, cuando se impugnan normas legislativas, en la declaración general de inconstitucionalidad o de interpretación conforme.²²

La jurisdicción constitucional de la libertad está construida esencialmente por el conjunto de instrumentos procesales dirigidos a la tutela de los derechos fundamentales, y dentro de estos recursos procesales encontramos a los *writs* anglosajones, el *référé* francés, el procedimiento de urgencia italiano, el recurso constitucional de los ordenamientos germanos, los variados institutos de tutela brasileños tales como el mandado de *segurança* o de *injunção* y por supuesto, el juicio de amparo mexicano, así como sus distintas modalidades adoptadas por los países latinoamericanos.²³

Por su parte, la jurisdicción constitucional orgánica está constituida por los instrumentos procesales por medio de los cuales los órganos estatales afectados,

²¹ *Ibid.* p. 49

²² FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Op. Cit.* p. 223.

²³ HERNANDEZ VALLE, Rubén. *Op. Cit.* pp. 14-23.

(incluyendo en ocasiones minorías parlamentarias), pueden impugnar actos o normas de otros organismos del poder que infrinjan o invadan las competencias territoriales o atribuciones de carácter horizontal establecidas en las disposiciones constitucionales.²⁴ En otras palabras, la jurisdicción constitucional orgánica se encarga de resolver todos aquellos conflictos surgidos entre los diversos órganos de poder en relación con sus esferas de competencias que son asignadas constitucionalmente.

Otros tratadistas han hecho una enumeración más amplia de las facultades de los tribunales constitucionales en el mundo y a los cuales hacemos referencia:²⁵

1. Interpretación de la constitución, así como el establecimiento de principios aplicables para lograr una eficiente implementación de los mismos.
2. Defensa de la supremacía constitucional.
3. Intervención en la materia contencioso-electoral. (En el caso de México, dicha competencia es atribuida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, creado en 1996).²⁶
4. Pre-control constitucional durante el proceso legislativo.
5. Control de la constitucionalidad en materia de reforma constitucional y tratados internacionales.
6. Control posterior de constitucionalidad, mediante acciones de reparación.
7. Defensa de los derechos humanos. Revisión de resoluciones de otros órganos sobre acciones para la protección de los derechos de los gobernados (derechos colectivos o difusos).

²⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Breves Reflexiones sobre el Concepto y Contenido del Derecho Procesal Constitucional*, en FERRER MAC GREGOR, Eduardo (compilador). *Derecho Procesal Constitucional*. Op. Cit. p. 117.

²⁵ URIBE ARZATE, Enrique. *El Tribunal Constitucional en México*, en *Tribunales y Justicia Constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002.

²⁶ El Tribunal Federal Electoral, creado en 1996, tiene como antecedente directo el Tribunal de lo Contencioso Electoral, creado en 1986 como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones de la materia se sujeten al principio de legalidad.

CAPÍTULO II

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Como mencionamos en el capítulo anterior, en el caso de México es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la institución que posee atribuciones de tribunal constitucional, de ahí que consideramos oportuno hacer una breve referencia a aquellos antecedentes históricos en los que la Corte ha tenido atribuciones propias de tribunales constitucionales.

La historia constitucional del Poder Judicial en México se remonta a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, comúnmente conocida como la Constitución de Cádiz, que establecía que en la Corte habría un Supremo Tribunal de Justicia con atribuciones para "*dirimir todas las competencias de las audiencias entre sí en todo el territorio español*". No obstante que esta Constitución no rigió plenamente en nuestro país, se considera como un antecedente de importancia por la innegable influencia que tuvo sobre nuestros instrumentos constitucionales.

Como primer antecedente del México Independiente, encontramos a la Corte Suprema que fue creada mediante la Constitución Federal de 1824, y cuya competencia era la de conocer las: *1. Diferencias suscitadas entre los Estados de la Federación, siempre que fueran reducidas a un juicio verdaderamente contencioso en la que tuviera que recaer formal sentencia. 2. Los conflictos originados entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados.*²⁷

²⁷ MENA ADAME, Carlos. *Op. Cit.* p. 249

En estricto sentido, el control de la constitucionalidad no le correspondía a la Corte Suprema, pues dicha facultad le correspondía al Congreso General; sin embargo, el artículo 113 de la Constitución de 1824, establecía que dicha facultad sería ejercida por la Corte durante el receso del Congreso General, y su labor era *"velar sobre la observancia de la Constitución y las leyes generales, formando expedientes sobre cualquier incidente relativo a estos objetos"*.²⁸

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 cambiaron el régimen federal por el centralista y mantuvieron el principio de la separación de poderes mediante la creación de un órgano denominado "Supremo Poder Conservador". Este órgano se encontraba formado por cinco miembros y su función era precisamente velar por la conservación del régimen constitucional y contener a las autoridades en el límite de sus atribuciones. Sus facultades eran desmedidas, ya que incluso estaba facultado para declarar la nulidad de los actos de la Corte, y las resoluciones que tomaran eran definitivas.²⁹

En el Acta de Reformas de 1847, Mariano Otero fue el principal promotor para que en la Constitución se organizara una defensa a los derechos individuales y a los órdenes de las jurisdicciones federal y estatal. Para tales efectos propuso se instituyera para el primero un procedimiento judicial y para el segundo el control político; situación que posteriormente se unificaría en la Constitución de 1857 al reunir los dos sistemas y suprimir definitivamente el control político a favor del judicial.

La Constitución de 1857 consagró los derechos del hombre no sólo en forma de declaración, sino que incorporó un medio jurídico procesal para la protección de éstos al instituir el Juicio de Amparo, que fuera concebido por Manuel Crescencio Rejón en la Constitución Yucateca de 1840 y posteriormente perfeccionado por Mariano Otero en sus votos particulares dentro del Acta de Reformas de 1847. La comisión del Congreso Constituyente que la elaboró enfocó una severa crítica contra

²⁸ *Ibid.* p. 250

²⁹ *Ibid.* p. 251.

el régimen político de tutela constitucional y pugnó porque fuera la autoridad jurídica la que proveyese la protección de la Constitución en los casos en los que se denunciara por cualquier particular alguna violación a sus mandamientos mediante la instauración de un verdadero juicio en donde las sentencias que se pronunciaran no tuvieran efectos declarativos generales, sino que fuesen relativos al caso particular planteado.

En la Constitución de 1917, el artículo 105 establecía lo siguiente: *"Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte"*. De igual manera, el artículo 103 de la propia Norma Suprema establecía que *"Corresponde conocer a los Tribunales de la Federación de las controversias que se susciten: a) por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales; b) por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados; c) por leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal"*.³⁰

No obstante estas prevenciones, que debieron haber servido de sustento a la actuación de la Suprema Corte como tribunal constitucional, en la realidad ello ocurrió de manera muy limitada, ya que las decisiones sobre constitucionalidad se limitaron a los asuntos relacionados con actos de autoridades administrativas y en casos muy limitados, a leyes de esa naturaleza. La labor fundamental de la Corte se dirigió a resolver problemas en los que se planteaba una violación indirecta a la Constitución, específicamente a los artículos 14 y 16, que consagran las garantías de audiencia, debido proceso legal y legalidad.³¹

³⁰ AZUELA GUITRÓN, Mariano. *La Suprema Corte de Justicia de México, auténtico tribunal constitucional*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002. p. 40.

³¹ *Ibid.* p. 41-42.

B. LAS REFORMAS AL PODER JUDICIAL Y LA EVOLUCIÓN HACIA UN TRIBUNAL MATERIALMENTE CONSTITUCIONAL.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor distingue dos grandes etapas en esta conversión de la Suprema Corte: La primera a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta las reformas de 1988, y la segunda a partir de dichas reformas y hasta nuestros días.³²

La primera etapa correspondió a las reformas constitucionales y legales que se efectuaron para combatir el rezago derivado del incremento desorbitante en el número de demandas de amparo de mera legalidad que originó la resolución de la Suprema Corte de Justicia el 28 de Abril de 1869, en el famoso caso conocido como "Amparo Vega". A partir de entonces, la Corte se convirtió fundamentalmente en un tribunal de casación para combatir en última instancia la inexacta aplicación de las disposiciones legales secundarias.

En la primera etapa sobresalen las siguientes reformas: (i) En 1928 se aumenta el número de Ministros de 11 a 16; (ii) En 1951 se reforma el artículo 94 de la Constitución, y se crean los Tribunales Colegiados de Circuito, tratando de desahogar el trabajo de la Corte; (iii) En 1968 se crea la facultad de atracción de la Corte, a aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia interesen a la nación que resuelva el más alto Tribunal.³³

La segunda etapa se caracteriza por ser una serie de reformas que busca consolidar a la Suprema Corte verdaderamente como un tribunal constitucional. Estas reformas fueron en los años de 1988, 1994, 1996 y 1999.

³² FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Op. Cit.* pp. 253-262.

³³ *Idem.*

Con la reforma de 1988, se dio un paso importante en la transformación de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional. Estas reformas constitucionales y legales introdujeron mecanismos que permitían a la Corte concentrarse en cuestiones estrictamente constitucionales, al serle encomendado a los Tribunales Colegiados de Circuito el estudio de los problemas de legalidad. Se permitió a la Corte establecer acuerdos generales mediante los cuales se crearían Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, lo que permitió equilibrar el volumen de asuntos que ingresaban. Sin embargo, el avance se reflejó principalmente en la disminución del rezago, pero en cuanto a la transformación de la Suprema Corte, los avances fueron limitados, ya que el predominio de un partido político en los Poderes Legislativo y Ejecutivo a nivel federal y local hacía difícil que se propusieran cuestiones de importancia o trascendencia constitucional.³⁴

En 1994 ocurre la reforma en materia judicial más trascendente de los últimos años, ya que se modifica orgánicamente la Suprema Corte y se le dan nuevas facultades constitucionales con las cuales se ha convertido en un tribunal *materialmente* constitucional, a pesar de que aún conserva las facultades ordinarias de tribunal de casación o tribunal de última instancia, actuando como revisor de legalidad en aquellos casos que por su importancia y trascendencia merezcan la atención de la Corte.

La mencionada reforma de 1994 fue presentada ante la Cámara de Diputados el 5 de diciembre de 1994, y fue enviada por el presidente Ernesto Zedillo solo a 4 días de haber tomado posesión como mandatario. La reforma fue aprobada casi en los mismos términos en que fue presentada, y sustancialmente comprendió 3 grandes reformas:

(i) La creación de un órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal, mismo que sería el encargado de las cuestiones administrativas, de vigilancia y funcionamiento del poder judicial federal; y

³⁴ AZUELA GUITRÓN, Mariano. *Op. Cit.* pp. 40-42.

(ii) La nueva integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que se redujo el número de ministros de 26 a 11; se suprimieron 3 salas quedando únicamente integrada la Corte en pleno y 2 salas; y de igual manera, se modificaron las reglas para designar ministros, mismos que dejaron de tener cargo vitalicio para pasar a 15 años en su encargo.

(iii) La reforma al artículo 105 constitucional que tuvo una modificación sustancial, al grado de convertirse en el sustento del sistema de protección constitucional orgánico de nuestro país. En este artículo se regulan los instrumentos de justicia constitucional que dotan a la Corte de atribuciones como tribunal constitucional tal como la creación de la Acción de Inconstitucionalidad como mecanismo para impugnar de manera abstracta normas de carácter general, y la Controversia Constitucional como instrumento para resolver conflictos entre órganos y poderes del Estado, ya sea de manera vertical u horizontal.

En este último punto, es importante destacar la creación de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establecieron todos los elementos procedimentales para la utilización de las controversias constitucionales como de las acciones de inconstitucionalidad.

Es de destacarse que con el artículo 105 reformado, los municipios adquirieron una instancia a la cual acudir cuando consideren que su esfera de competencia fue vulnerada; cuestión que también ocurrió con el Distrito Federal y sus órganos. A partir de Septiembre de 2006, también la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de los Derechos Humanos se encuentran legitimadas como sujetos activos dentro de las Acciones de Inconstitucionalidad para impugnar leyes generales que sean violatorias de los derechos humanos.

Con la reforma de 1994, el constituyente permanente tuvo una clara intención de dotar a la Corte como tribunal constitucional. De la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente a la reforma constitucional judicial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se desprende lo siguiente:

Mediante las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1987, se estableció que el pleno y las salas de la Suprema Corte conocerían, por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en juicios en que se hubiere impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter general o establecido la interpretación directa de un precepto de la constitución. A la luz del derecho comparado y de los criterios de la materia, tal reasignación no bastó para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia el carácter de auténtico tribunal constitucional.

Es aconsejable incorporar a nuestro orden jurídico los valores y funciones característicos del estado constitucional de nuestros días. De aprobarse la propuesta sometida a su consideración los mexicanos contaremos en el futuro con un sistema de control de constitucionalidad con dos vías, semejante al que con talento y visión enorme diseñó en 1847 don Mariano Otero y fue recogido en el Acta de Reformas de mayo de ese año....

La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros más amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de derecho. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, Estados y Municipios, una vida justa y armónica. ...

Debemos fortalecer tu Estado de derecho que otorgue certidumbre a todos y permita la más cabal expresión de las potencialidades de cada quien y de la sociedad en su conjunto. Fortalecer el Estado de derecho requiere mejores instrumentos para asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución, mayor capacidad para aplicar la ley, sancionar a quienes la violan y dirimir las controversias. Los mexicanos queremos un Estado de derecho que asegure una convivencia civilizada, armónica y pacífica, un Estado que haga de la norma jurídica el sustento de la cohesión social y de la suma de nuestros esfuerzos. ...

En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre Estados, Municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra. De ahí que un régimen de plena vigencia del Estado de derecho y un sistema de administración de justicia y seguridad pública justo y eficiente, requiere de un Poder Judicial más independiente y más fuerte. ...

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir

declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. ...

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual, familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de derecho. ...

Las controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre uno o más Estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de Gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, la Federación y un Municipio, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos Estados, un Estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un Municipio, dos Municipios de diversos Estados, dos poderes de un mismo Estado, un Estado y uno de sus Municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos Municipios de un mismo Estado....

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

Por su parte, la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, informa lo siguiente:

Mediante los procedimientos de controversia constitucional y de acciones de inconstitucionalidad será posible garantizar plenamente la supremacía de la Constitución de una manera general, y no como hasta ahora había acontecido en nuestro orden

jurídico, sólo por la vía del juicio de amparo en el caso de la violación de garantías individuales...

Debido a la variedad de posibilidades de control de constitucionalidad que se abrieron con la reforma y a las importantes atribuciones con que para resolverlas cuenta la Suprema Corte de Justicia, cabe afirmar que la misma se ha constituido en un auténtico tribunal constitucional. Ello redundará, necesariamente, en el fortalecimiento del Estado de derecho y en el desarrollo del régimen federal que los mexicanos estamos empeñados en consolidar. En efecto, desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia cuenta con nuevas atribuciones para revisar la regularidad de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos la actuación de esos poderes u órganos se somete de un modo preciso al derecho y, particularmente, a nuestra Constitución Política

Hoy se propone que, adicionalmente, los órganos federales estatales y municipales o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones (*sic*) que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar a su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del poder público. La supremacía constitucional es una garantía de todo estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federales o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la vida nacional.

Más adelante concluye:

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de las nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: El ser un órgano de carácter constitucional.³⁵ Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los Municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra

³⁵ No obstante esta reforma, no se puede afirmar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea *exclusivamente* un tribunal constitucional (a pesar de que los Ministros se refieran a la Corte como Tribunal Constitucional en sus propias resoluciones, y diversos foros, e incluso en la publicidad que la Corte ha hecho en tiempos recientes), ya que la Corte conserva sus atribuciones como revisor de legalidad por medio de la facultad de atracción para resolver aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia merezcan su atención, y que por principio, correspondería resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito de manera originaria. De igual manera, conserva el carácter de intérprete superior de la legislación ordinaria al resolver las contradicciones de las tesis que sostengan los Tribunales Colegiados de Circuito.

Constitución.³⁶ La Suprema Corte ha dejado de ser tribunal liso y llano, y se ha convertido en una instancia que debe representar y hacer vivos los principios de nación federalista y con una auténtica separación de poderes.

En razón de las reformas de 1994 y fundamentalmente con la renovación del artículo 105 constitucional, se han modificado las relaciones existentes entre los diversos poderes y niveles de gobierno. En esa renovación, la Suprema Corte tiene un papel toral: el de ser el custodio de la observancia y vigencia del pacto federal, y en esa medida, de que cada poder y órgano del Estado mexicano respete el sistema de competencias que la Constitución le otorgó a cada uno de ellos. Ese respeto al régimen de competencias y separación de poderes que tiene su fundamento en la propia Constitución y cuyo cuidado ha decidido el constituyente permanente confiar a la Suprema Corte, es y debe ser la base de constitucionalismo mexicano, insertado en un proceso de maduración democrática y de respeto al Estado de derecho.³⁷

³⁶ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad en Derecho Procesal Constitucional*, Op. Cit. pp. 950-951.

³⁷ HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo y OLVERA LÓPEZ, Juan José. *El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público en Derecho Procesal Constitucional*. Op. Cit. p. 394

CAPÍTULO III

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

A. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Antes de la creación de las controversias constitucionales en el ordenamiento jurídico mexicano, existió en el derecho norteamericano un mecanismo que otorgaba a distintos órganos -particularmente tribunales- la facultad de mantener la regularidad de las normas dentro de la estructura en la división competencial. Este mecanismo es un antecedente de nuestra controversia constitucional.

El artículo tercero de la Constitución americana establecía dos tipos de competencias originarias a la Suprema Corte de Justicia: (i) aquellas controversias entre los Estados Unidos y alguno de sus estados, así como aquellas controversias suscitadas entre dos o más estados; y (ii) controversias que afectaran Embajadores, Cónsules, Secretarios de Estado y aquellos juicios en los que los Estados Unidos sea parte. Estos antecedentes de competencia originaria de la Suprema Corte se encuentran en el Comité del Consejo Privado del Rey (*Privy Council*) denominado *Lord Commissioners of Trade and Plantations*, que se encargaba de resolver los conflictos de límites entre las colonias.³⁸

En las Constituciones de México también se encuentran antecedentes de lo que hoy es la controversia constitucional. El artículo 137 de la Constitución de 1824 se establecía que "*Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I. Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Federación*".

³⁸ COSSIO DÍAZ, José Ramón. *Artículo 105 Constitucional, en Derecho Procesal Constitucional. Op. Cit.* p. 341.

Por su parte el artículo 115 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1842 señalaba que "*Son facultades de la Corte Suprema de Justicia... V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro*".³⁹

De igual manera, y con las connotaciones propias de un sistema centralista, las Siete Leyes Constitucionales de 1936 establecían un sistema de control constitucional encargado al Supremo Poder Conservador, mediante el cual, dicho órgano podía declarar la nulidad de leyes o decretos dentro de los dos meses siguientes a su sanción, por contravenir a la Constitución, siempre que lo solicitaren el Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o al menos dieciocho votos del Poder Legislativo; también podía declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte a petición de los otros dos poderes, siempre que aquella hubiese invadido funciones.⁴⁰

Posteriormente encontramos en los votos particulares de Mariano Otero al Acta de Reformas de 1847 también una defensa a la necesidad de conservar el régimen federal mediante la limitación de las esferas estatales. Otero, sin embargo, consideró que esta defensa del federalismo debía ser a cargo del Congreso de la Unión. Mariano Otero consideró:

"...*(es) indispensable dar al Congreso de la Unión derecho de declarar nulas las leyes que importen una violación al Pacto Federal o sean contrarias a las leyes generales, porque de otra manera el poder de un estado será superior al de la Unión, y el de este se convertirá en irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, a la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y da las mejores garantías de calma y circunspección, y además se establece que la mayoría de las legislaturas de los estados tengan el derecho de declarar en todo caso, si las resoluciones del Congreso General son o no anticonstitucionales*".⁴¹

No obstante ello, ese espíritu defensor indudablemente influyó en que actualmente la controversia constitucional sea el mecanismo idóneo para velar por el régimen federal.

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Ibid.* p. 343

El siguiente antecedente se encuentra en el artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, en donde confería a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para conocer "... de las diferencias que pueda haber de uno a otro estado de la Nación, siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia".

Como podemos observar, ya en este documento resalta la voluntad de otorgarle competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver conflictos políticos, pero que tuvieran una solución jurídica, cuestión que ocurre en la actualidad con la Controversia constitucional y otros instrumentos de justicia constitucional.

Finalmente, dentro de la Constitución de 1917, los artículos 104 y 105 de la Constitución fueron redactados de la siguiente manera:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer...

II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;...

III. De aquellas en que la Federación fuere parte;...

IV. De las que se susciten entre dos o más estados, o un estado y la Federación, así como de los que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado...;

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación forme parte.

Durante su discusión, los Diputados González, Machorro, Narváez y Medina debatieron dos cuestiones principales, la primera de ellas acerca del sentido de la expresión "constitucionalidad de un acto" cuando existiera un conflicto entre los poderes de los estados, y en segundo lugar, si debía ser el Senado o la propia Suprema Corte quienes debían de conocer las controversias políticas. Sin embargo, a pesar de las discusiones, el proyecto de Carranza no sufrió graves alteraciones.⁴²

⁴² *Ibid.* p. 344

Posteriormente, el artículo ha sido modificado en un varias ocasiones. La primera de ellas el 25 de octubre de 1967, en donde el artículo se adicionó en su parte final indicando que las controversias en las que la federación fuera parte serían aquellas solo cuyos casos estableciera la ley. Esta reforma de muy poco sirvió, ya que la ley reglamentaria nunca fue expedida.

En el año de 1993, en el marco de la reforma constitucional al régimen jurídico del Distrito Federal, se incorporó al texto del artículo 105 esta entidad como sujeto activo legitimado para promover controversias constitucionales en contra de otro estado y entre órganos de gobierno del propio Distrito Federal.

El 31 de diciembre de 1994, fecha en que se introdujo la reforma judicial de 1994 a la que se hizo referencia en el capítulo anterior, el artículo 105 fue reformado en su totalidad, para quedar redactado prácticamente en los términos en los que se encuentra actualmente.

Posteriormente, el artículo 105 fue modificado en 1996, cuando, en el marco de la reforma electoral, se introdujo la posibilidad de que los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, promovieran acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales.

Las últimas reformas de las que ha sido objeto el artículo 105, fueron en los años de 2005 y 2006; la primera de ellas fue con el objeto de que las controversias constitucionales cuyos objetos versaran sobre materia electoral y aquellas cuyos actos emanaran del Senado de la República en materia de límites territoriales, no podrían ser conocidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; mientras que la segunda fue para otorgar legitimidad activa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus equivalentes estatales, para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales y del Distrito Federal, así como tratados internacionales que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución.

B. NATURALEZA JURÍDICA

Como lo mencionamos en el primer capítulo, los instrumentos de justicia constitucional son mecanismos jurídicos que resuelven conflictos políticos.⁴³ En ese sentido la controversia constitucional es una herramienta técnica para la decisión judicial que, por consecuencia se vuelva una herramienta jurídica de resolución de conflictos.

Don Juventino V. Castro define las controversias constitucionales como:

"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 objetos solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre los límites de los Estados; con el objeto de que se declare la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de los límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política".⁴⁴

Olga Sánchez Cordero define a las controversias constitucionales casi de la misma manera en que lo hace el ex Ministro, y las define como:

"Procedimientos de control de regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser, la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión Permanente, los Poderes de un Estado, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal, y en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos solicitándose su invalidación alegando que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los Estados cuando estos adquieran un carácter contencioso".⁴⁵

Por su parte, Germán Baltazar considera que la Controversia constitucional tiene la naturaleza jurídica de "*un juicio federal, planteado entre órganos públicos, en*

⁴³ SANCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Carmen. *Op. Cit.* p. 1133

⁴⁴ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Las acciones inconstitucionales del artículo 105*. Lex. 3ra Época, año V, no. 38-49. México, 1999. Citado por BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo. *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*. Ángel Editor. México 2002. p. 45

⁴⁵ SANCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Carmen. *Op. Cit.* p. 1136

virtud del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación examina la constitucionalidad de las normas generales o actos de autoridad emitidos por el sujeto demandado, con base en los conceptos de invalidez expresados por el sujeto actor.⁴⁶

Ahora bien, se considera que la forma de juicio en este tipo de juicios es determinada por la naturaleza del mismo, en donde existe una demanda y una contestación, una etapa probatoria y finalmente una sentencia que dirime la litis constitucional planteada. De igual manera, se trata de un juicio de carácter federal, pues el mismo se tramita en su totalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien es el máximo tribunal federal en nuestro país. Finalmente, la finalidad de la controversia constitucional es el examinar la adecuación de una norma o acto a las disposiciones Constitucionales.⁴⁷

C. SUJETOS Y OBJETOS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

El artículo 105 de la Constitución Política mexicana establece lo siguiente:

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

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

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;

⁴⁶ BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo. *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*. Ángel Editor. México 2002. p. 45.

⁴⁷ Cfr. BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo. *Op. Cit.* p. 48

- 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.

Ahora bien, del artículo antes transcrito podemos identificar que los sujetos que se encuentran activamente legitimados para poder interponer una controversia constitucional son los siguientes: La Federación, una Entidad Federativa, un Municipio, el Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos por la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualquiera de la Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes federales); los Poderes de una misma entidad federativa (Poderes Locales); y finalmente, los órganos de gobierno del Distrito Federal.

Respecto de las maneras en las que puede ser promovida una controversia constitucional, el procesalista José Ovalle Favela las ha clasificado en dos grandes grupos: Internas y externas, y estas últimas a la vez en horizontales y verticales.

1) Controversias constitucionales internas. Son aquéllas que se suscitan entre los diversos poderes de una misma entidad, es decir, dentro de la Federación, dentro

de un Estado o dentro del Distrito Federal. Aquí se ubican los siguientes supuestos generales, según se desprende de la fracción I del artículo 105 constitucional:

A) Dentro de la Federación. Hay cuatro hipótesis:

- i) El Poder Ejecutivo contra el Congreso de la Unión;
- ii) El Poder Ejecutivo contra la Cámara de Diputados;
- iii) El Poder Ejecutivo contra el Senado de la República; y
- iv) El Poder Ejecutivo contra la Comisión Permanente (inciso c del artículo 105-I constitucional).

B) Dentro de un Estado. Existen cinco hipótesis:

- i) El Poder Ejecutivo contra la Cámara de Diputados del Estado;
- ii) El Poder Ejecutivo contra la diputación o Comisión Permanente del Congreso del Estado;
- iii) El Poder Ejecutivo contra el Tribunal Superior de Justicia del Estado;
- iv) La Cámara de Diputados contra el Tribunal Superior de Justicia del Estado;
- v) La diputación o Comisión Permanente del Congreso contra el Tribunal Superior de Justicia del Estado (inciso h del artículo 105-I constitucional).

C) Dentro del Distrito Federal. Hay cinco hipótesis:

- i) El Jefe de Gobierno contra la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- ii) El Jefe de Gobierno contra la Diputación Permanente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- iii) El Jefe de Gobierno contra el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- iv) La Asamblea Legislativa contra el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

v) La Diputación Permanente de la Asamblea Legislativa contra el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (inciso k del artículo 105-I constitucional).

2) Controversias constitucionales externas. Son las que se entablan entre las propias entidades entre sí, incluyendo a los municipios. Se clasifican en horizontales y verticales:

A) Controversias constitucionales horizontales. Son aquellas que surgen entre órganos del mismo nivel de descentralización política. Aquí pueden observarse tres hipótesis:

- i) Un Estado contra otro Estado;
- ii) Un Estado contra el Distrito Federal; y
- iii) Un municipio de un Estado contra otro municipio de diverso Estado (incisos d, e, y g del artículo 105-I constitucional).

B) Controversias constitucionales verticales. Son aquellas que se presentan cuando las entidades litigantes tienen diferente nivel en la organización política. Existen seis hipótesis:

- i) La Federación contra un Estado;
- ii) La Federación contra el Distrito Federal;
- iii) La Federación contra un Municipio;
- iv) El Distrito Federal contra un Municipio;
- v) Un Estado contra un Municipio del propio Estado; y
- vi) Un Estado contra un Municipio de otro Estado (incisos a, b, f, i, y j del artículo 105-I constitucional).

Dentro de esta última categoría, debemos agregar otra sub-clasificación: las de las controversias constitucionales descendentes y las ascendentes, en atención a si la acción procesal proviene de un órgano o ente de mayor ámbito normativo a uno de menor ámbito.

Esta distinción es necesaria y útil sobre todo para explicitar las hipótesis de los efectos de las sentencias, que pueden adoptar una de dos posibilidades:

1) Efectos generales o *erga omnes*: Se producen si se satisfacen los siguientes requisitos:

a) Que se decrete la inconstitucionalidad de una norma general y no de actos propiamente dichos;

b) Que se trate de controversias constitucionales internas y externas de carácter vertical descendente, como ocurre cuando la Federación impugna normas de un Estado o Municipio, o el Estado impugna normas de un Municipio⁴⁸; y

c) Que sean aprobadas por los votos de por lo menos ocho Ministros, pues de lo contrario se considerarían desestimadas.

2) Efectos particulares o *inter partes*: Se producen, por exclusión, en todos los demás casos. Es decir, se da en los casos de controversias constitucionales externas, de carácter horizontal, y de carácter vertical ascendente, por ejemplo, un Municipio impugnando normas o actos de un Estado, o un Estado impugnando normas de la Federación.

La Suprema Corte ha determinado que solamente los órganos anteriormente mencionados son los únicos que se encuentran facultados para promover el juicio constitucional, toda vez que ellos son órganos o poderes originarios en la Constitución. Es decir, tienen sus facultades y atribuciones competenciales claramente definidas y delimitadas en sede constitucional.⁴⁹

⁴⁸ Al respecto, comenta José Alfonso Herrera García que en este caso, la impugnación debe ser contra un Municipio del propio Estado, pues aunque la Constitución no lo diga, dada la naturaleza de la relación sería difícil pensar que la impugnación que haga un Estado contra un Municipio de otro Estado tuviera efectos generales, además que si así fuera, el Constituyente Permanente hubiera incluido en este supuesto la hipótesis homóloga del Distrito Federal contra un Municipio, cuestión que no se encuentra en el texto Constitucional.

⁴⁹ Cfr. Controversia Constitucional. Legitimación Activa y Legitimación Pasiva. Tesis Aislada número LXXIII/1998 aprobada en Pleno el 16 de noviembre de 1998.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró improcedentes las controversias constitucionales promovidas por órganos que no son poderes ni niveles de gobierno en ninguno de los tres niveles de gobierno, pero que encuentran sus facultades y atribuciones contenidas en sede Constitucional. Nos referimos a los organismos constitucionales autónomos como el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el Instituto Federal Electoral. Éste último ha sido el único organismo constitucional autónomo que ha intentado promover una controversia constitucional, y lo hizo mediante la controversia 11/2007 que fue promovida en contra de actos de la Cámara de Diputados, por considerar que dicho acto vulneraba sus atribuciones autónomas consagradas por la Constitución. Dicha controversia fue admitida inicialmente por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo en su carácter de Ministro Instructor, pero posteriormente fue declarada improcedente por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al momento de resolver el recurso de reclamación que interpusieron la Cámara de Diputados y el Presidente de la República alegando falta de legitimación activa, al no ser el Instituto Federal Electoral un órgano expresamente facultado para promover el juicio constitucional.

El objeto de las controversias constitucionales, como ya lo mencionamos, consiste en examinar la adecuación de una norma o acto a las disposiciones constitucionales, con la finalidad de lograr la preservación de las atribuciones y esferas competenciales que la Constitución impone a los poderes y órganos de la Federación, las entidades federativas (incluido el Distrito Federal) y los municipios.⁵⁰

Sin embargo, la anterior afirmación tiene sus aristas, ya que no existe en la doctrina una opinión uniforme con respecto a lo que deber ser el objeto de estudio en las controversias constitucionales.

El Doctor Covián Andrade señala que el objeto de las controversias constitucionales es diferente a resolver conflictos entre órganos, ya que en las

⁵⁰ HERRERA GARCÍA, Alfonso. *La Controversia Constitucional. Particularidades del Proceso Respectivo en el Ordenamiento Mexicano*. Ponencia presentada en el XVII Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Colegio de Profesores de Derecho Procesal. UNAM. México, 2004. p. 13.

controversias el problema de fondo es la lesión de la autonomía del poder u órgano recurrente, mientras que en los conflictos entre órganos lo que existe no es una lesión de autonomía, sino una diferencia de opinión o de interpretación de los alcances y del contenido de las leyes o de algún precepto de la constitución.⁵¹ La controversia constitucional confronta la ley o el acto de autoridad con el texto de la Carta Magna, mientras que los conflictos entre órganos se plantean cuestiones de legalidad que escapan la jurisdicción de la controversia constitucional.⁵²

En la misma postura de Covián Andrade, autores como Elisur Artega Nava⁵³ y José de Jesús Gudiño Pelayo,⁵⁴ afirman que la competencia de la Corte sólo se surte cuando estén de por medio cuestiones de constitucionalidad, ya que como se trata de una competencia privativa, quedan fuera de su conocimiento todas las materias que no estén relacionadas expresa y directamente con la Constitución, por lo que no pueden plantearse en ella asuntos de mera legalidad.

Por otra parte, José Ramón Cossío Díaz sostiene una posición diversa cuando dice:

"Debido a que las controversias constitucionales están concebidas como procesos de resolución de conflictos entre órdenes u órganos normativos, es importante resaltar que su objeto no necesariamente es la asignación de competencias controvertidas. Por el contrario, el conflicto *materia* de la controversia puede limitarse a un problema de mera legalidad, como sucedería, por ejemplo, cuando el órgano de un orden jurídico controvierta el acto expropiatorio pero no la ley en que se funde".⁵⁵

En el mismo sentido, Héctor Fix-Fierro afirma que el objeto de las controversias constitucionales pueden ser la revisión de datos y disposiciones generales, y el marco de resolución no necesariamente será la Constitución, sino que

⁵¹ COVIÁN ANDRADE, Miguel. Teoría Constitucional. Citado por MENA ADAME, Carlos. *Op. Cit.* p. 320

⁵² MENA ADAME, Carlos. *Op Cit.* p. 320

⁵³ Cfr. ARTEAGA NAVA, Elisur. *Tratado de derecho constitucional*, México. Ed. Oxford. México, 1999. p. 1377.

⁵⁴ Cfr. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Controversia sobre Controversia*. Ed. Porrúa. 3ra Edición. México 2004.

⁵⁵ COSSÍO DIAZ, José Ramón. *Voz en Artículo 105. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, Tomo IV, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2002, p. 125

puede referirse a cuestiones jurídicas ordinarias, como por ejemplo al cumplimiento de un convenio.⁵⁶

Como lo veremos más adelante y de manera más detallada, estas diferencias conceptuales en cuanto a lo que constituye el objeto de las controversias constitucionales tiene una importancia mayor, ya que la propia Suprema Corte de Justicia, quien es el órgano encargado de resolver las mismas, ha variado su criterio de una postura a otra, lo que ha generado que la doctrina constitucional formada en base a la jurisprudencia no sea uniforme.

En cuanto a los objetos impugnables a través de la controversia constitucional, tenemos que éstos pueden ser leyes o actos emanados por cualquiera de los órganos enunciados en el artículo 105. A continuación enumeramos algunas de las materias que han sido objeto de impugnación por medio de este instrumento de regularidad constitucional:⁵⁷

- Acuerdos y Oficios
- Auditorias
- Concesiones
- Cuenta Pública
- Decretos, Leyes, Reglamentos, Códigos y Normas
- Hacienda Estatal
- Hacienda Pública Municipal
- Juicio Político
- Juicio de Procedencia
- Límites Territoriales
- Creación o Supresión de Municipios

⁵⁶ FIX FIERRO, Héctor. *Controversias Constitucionales y Federalismo. Un análisis jurídico-político*. En MARTÍNEZ URIARTE, Jacqueline y DÍAZ CAYEROS, Alberto (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. México, Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 2003. pp. 151-209.

⁵⁷ TORRES CHAVEZ, Francisco. *Estadísticas en Controversias Constitucionales*. Versión electrónica disponible en http://www.controversias.org/revista/nd2/nd2_69a73.pdf consultada durante el mes de abril de 2008.

- Nombramiento y Ratificación de Funcionarios Públicos
- Omisión Legislativa
- Proceso Legislativo
- Reformas Constitucionales (Federales y Locales)
- Responsabilidad Administrativa
- Sustitución en Atribuciones

CAPÍTULO IV

LA SEPARACIÓN DE PODERES Y EL FEDERALISMO COMO OBJETOS DE TUTELA DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Toda vez que, como hemos hecho referencia en el capítulo anterior, la controversia constitucional tiene como fin el salvaguardar el principio de la separación de poderes y el federalismo, consideramos necesario detallar un poco más estos conceptos, analizando sumariamente sus antecedentes históricos, su aplicación en México y principales implicaciones con respecto a la controversia constitucional.

A. LA SEPARACIÓN DE PODERES

La historia del constitucionalismo ha ido siempre de manera paralela a la historia de la limitación del poder político. El poder es siempre un medio para que la comunidad política alcance su fin propio que es el bien común; sin embargo, en los casos en que el poder político no está restringido y limitado, éste se excede, pierde categoría moral y se convierte en un simple fenómeno de fuerza, de tiranía y arbitrario despotismo, un fin en si mismo. El poder encierra en si mismo la semilla de su propia degeneración; en palabras de Lord Acton: "El poder tiende a corromper. El poder absoluto tiende a corromper absolutamente".⁵⁸

Los antecedentes del principio de división de poderes nos remontan hasta la antigüedad clásica. Aristóteles, quien es uno de los pensadores bastiones de la cultura occidental, fue pionero en analizar las distintas formas de gobierno de la antigua Grecia. El filósofo de Estagira distinguió la *forma mixta del gobierno*, en donde coexistían la monarquía y la democracia. De todas las formas de gobierno observadas, Aristóteles dedujo sus propios principios y distinguió 3 funciones básicas

⁵⁸ GONZALEZ SCHMAL, Raúl. *Programa de Derecho Constitucional*. Universidad Iberoamericana y Noriega Editores. México, 2003. pp. 233 y 234.

y comunes en las distintas *polis* griegas: Esas funciones eran (i) la legisladora, que recaía en una asamblea deliberante; (ii) la de los funcionarios administrativos, que recaía en el cuerpo de magistrados y finalmente; (iii) los tribunales, que recaía en el cuerpo judicial. Dice Aristóteles:

"En todo Estado hay tres partes de cuyo interés debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la ásamela general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero el cuerpo judicial"⁵⁹

De igual manera, Aristóteles observó que existían tanto formas puras de gobierno como formas impuras o degeneradas. Las primeras están destinadas a servir al bien común de los destinatarios del poder, mientras que las segundas se corrompen y solo sirven al egoísta interés de los detentadores del poder.⁶⁰

En la Edad Media no se desarrollaron propiamente doctrinas relevantes sobre la división de poderes, por lo que fue hasta los "*Tratados del Gobierno Civil*", publicados por John Locke en 1690, donde la filosofía política retomó el estudio y análisis del principio de la división de poderes del Estado. Locke es conocido como el padre del liberalismo y tuvo una influencia intelectual determinante en la independencia norteamericana. En el mencionado ensayo, formuló la hoy conocida división de poderes, misma que clasificó en legislativo, ejecutivo y federativo, siendo esta última la encargada de los asuntos exteriores.

Posteriormente Luis Charles de Secondant, mejor conocido como Montesquieu, en su obra "*Del Espíritu de las Leyes*" abogó por depositar el gobierno del Estado en los poderes que actualmente conocemos como ejecutivo, legislativo y judicial. La finalidad de su doctrina consistía en evitar el abuso del poder por parte de un solo individuo que acaparara más de alguna de las funciones del Estado, y la

⁵⁹ ARISTÓTELES, *La Política*. Citado por GONZALEZ SCHMAL, Raúl, en *Programa de Derecho Constitucional*. Universidad Iberoamericana y Noriega Editores. México, 2003. p 236.

⁶⁰ *Ibid.* p. 234.

mejor manera de hacerlo según su parecer, era precisamente creando una serie de mecanismos que sirvieran como pesos y contrapesos para que, en la vida institucional, ninguno de los poderes sobrepasara las funciones y atribuciones de los otros dos, evitando de esa manera el despotismo y el acaparamiento excesivo del poder. Este principio engendró lo que posteriormente se ha conocido como la doctrina de los "*checks and balances*", que es bastión del principio de separación de poderes, y que se popularizó a tal grado que muchos países lo comenzaron a incorporar al contenido de sus constituciones, en una época en la que el absolutismo real se hallaba en declive.

El caso americano es bastante ilustrativo, ya que aunque su Constitución no contenga un precepto que estatuya expresamente la división de poderes, la realidad es que la Carta Magna estadounidense destina sus tres primeros artículos a describir la integración y funcionamiento de los tres poderes. Como un antecedente de esta redacción, recordemos que James Madison señalaba en varios artículos de *El Federalista* que acumular poder en pocas manos define a la tiranía, por lo que para evitar que se caiga en ésta y con el propósito de conservar la libertad, era una exigencia que los poderes se mantuvieran separados. Sin embargo, Madison no olvidaba que el grado de separación no puede mantenerse rígido y estricto en la práctica, con lo que reconocía la flexibilidad de dicho principio.⁶¹

En el caso de Francia, las ideas de Montesquieu y de Rousseau -en cuanto al contrato social- se combinaron en varias Constituciones y en diferentes proporciones en el país galo. La Constitución de 1791 mantenía en equilibrio la influencia de ambos pensadores, mientras que la de 1793 se inclinó por el espíritu roussoniano de la supremacía del legislativo y la subordinación de las otras ramas del poder. En tanto, la Constitución de 1795- inspirada en Sieyès- llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del poder público.

⁶¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La División de Poderes. Op. Cit.* pp. 23-26.

El principio de separación de poderes posteriormente pasó a formar parte integrante del derecho constitucional liberal, caracterizando a todo Estado de Derecho, pero respetando ciertos matices tal como el introducido en 1815 por Benjamín Constant, quien a los tres poderes de Montesquieu añadió un cuarto poder o *pouvoir neutre* (poder neutral) al que convirtió en moderador de los restantes. A diferencia de Constant, para Montesquieu la regulación entre los distintos poderes se producía inmanentemente por la simple interacción de los poderes. Por lo general, el poder neutral o moderador pertenece al jefe del Estado como órgano diferenciado del gobierno o ejecutivo, y actualmente es ejercido por tribunales constitucionales en algunos sistemas.⁶²

En su momento, el principio de división de poderes fue criticado por Rousseau y Hobbes, quienes lo pusieron en entredicho sobre la base de que el poder del Estado es único e indivisible, de ahí que fragmentarlo artificialmente sólo produzca conflictos entre los poderes constituidos. Hoy dichas críticas han sido superadas, en tanto que tales autores confundían a los poderes con los órganos del Estado.

Ciertamente el poder es único, pero para su ejercicio se deposita en los órganos ejecutivo, legislativo y judicial. Sobre este punto, Karl Lowenstein ha señalado que: "*lo que corrientemente, aunque erróneamente se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado*".⁶³ El concepto moderno del principio de separación de poderes es entendido de manera flexible y orgánica, más como un sistema de colaboración de poderes que al mismo tiempo que están separados, se vinculan entre sí para realizar armónicamente los fines del Estado.⁶⁴

⁶² *Idem.*

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ QUINTERO, César. *El Principio de la Separación de Poderes en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1987. Tomo II. p. 760.

Lowenstein sostiene que el núcleo del principio de la división de poderes radica en el control político, y lo dice de la siguiente manera:

"El mecanismo más eficaz para el control del poder político consiste en la atribución de diferentes funciones estatales a diferentes detentadores del poder u órganos estatales, que si bien ejercen dicha función con plena autonomía y propia responsabilidad están obligados, en último término, a cooperar para que sea posible una voluntad estatal válida. La distribución del poder entre diversos detentadores significa para cada uno de ellos una limitación y un control a través de los *checks and balances* -frenos y contrapesos."

La expresión "división de poderes" aún se emplea porque ha adquirido carta de naturalización en la doctrina y en la vida constitucional de muchos países. Por lo demás, como principio de filosofía política ha conservado su teleología, a tal grado que el derecho constitucional contemporáneo, se ha preocupado por mantenerlo en vigor a través de la creación de tribunales constitucionales, así como con los instrumentos de justicia constitucional.

a. LA SEPARACIÓN DE PODERES EN MÉXICO

El principio de la separación de poderes ha estado vigente en México desde la Constitución de Apatzingán de 1814, en donde los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se depositaron en tres corporaciones: el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia, respectivamente. A partir de entonces, la doctrina de Montesquieu ha sido contemplada en las diversas constituciones que ha tenido nuestro país: en los artículos 14, 15 y 16 de la Constitución de Cádiz; en el artículo 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823; en el artículo noveno del acta Constitutiva de la Federación de 1824; en el artículo 50 de la Constitución de 1857, y actualmente la Constitución de 1917 lo contiene en el artículo 49 en correlación con los diversos, 40, 41, 115, 116, 122 y 124.⁶⁵

⁶⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La División de Poderes. Op. Cit.* pp. 29-31.

Elisur Artega Nava distingue cuatro objetivos principales de la división de poderes:

1. Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o les sea atribuida cierta forma de actuar en ella;
2. Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros.
3. Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.
4. Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defiende de la acción de los otros.⁶⁶

Gabino Fraga ha estimado que la teoría de la división de poderes puede ser examinada desde dos puntos de vista: a) respecto de las modalidades impuestas por el ordenamiento mexicano a los órganos del Estado, y b) respecto de la distribución de las funciones del Estado entre esos órganos.

Desde la primera perspectiva, la separación de poderes implica la de los órganos del Estado en tres grupos independientes, y cada cual constituido de modo que los elementos que lo integran conserven entre sí la unidad que lo caracteriza como poder. Desde la segunda, esta doctrina impone la distribución de funciones diferentes entre cada poder, de modo que el Poder Legislativo tenga atribuidos exclusivamente la función de hacer leyes, el Judicial la atribución de juzgar, y el Ejecutivo la tarea administrativa.⁶⁷

Sin embargo, este concepto no se da de una manera rígida y exacta, ya que debido a la complejidad de las funciones que tienen los órganos estatales, es necesario que para la realización de las diversas actividades, los distintos poderes actúen ejerciendo funciones que en términos generales, corresponden a la esfera de

⁶⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. Ed. Oxford. México, 1999. p. 33.

⁶⁷ *Ibid.* p. 36

atribuciones de otro. En efecto, los poderes no están limitados a ejercer actos propios de sus funciones, sino que para permitir el buen funcionamiento de los órganos estatales y lograr de esa manera la unidad política mediante el equilibrio de fuerzas y el control recíproco, se han establecido mecanismos que pueden consistir en la colaboración de dos poderes para la validez de un acto, o bien, que uno realice actos que formalmente corresponderían a otro. Es decir, no todos los actos materialmente legislativos se han reservado al Poder Legislativo, ni los administrativos al Ejecutivo ni los jurisdiccionales al Judicial.

No obstante, si bien estas actuaciones son permitidas por la Constitución, éstas deben respetar en todo momento los límites que la propia constitución marquen, salvaguardando la autonomía de cada poder sin introducir atribuciones y obligaciones que no estén consignadas en la misma y que no supongan no ajustarse a ella, vulnerando con ello el principio de separación de poderes.

Estos criterios han sido sostenidos por la Suprema Corte de Justicia en las siguientes tesis de jurisprudencia:

Localización: Séptima Época.

Instancia: Segunda Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación. 151-156 Tercera Parte.

Página: 117.

Tesis Aislada.

DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.

La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de las atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución consagran la posibilidad de que el Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en

cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los Poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas, y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Amparo en revisión 2606/81. Sucesión de Carlos Manuel Huarte Osorio y otro. 22 de octubre de 1981. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Secretario: Manuel Plata García.

Localización: Novena Época

Instancia: Pleno

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

Página: 33

Tesis Aislada

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

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

enmarcadas y limitadas por los principios referidos, es decir, salvaguardando el de división de poderes y el de autonomía de cada uno y regulando, en detalle, las facultades y obligaciones que a cada poder señala la propia Constitución, pero sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas en la misma y que supusieran no ajustarse a ella, vulnerando los repetidos principios.

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

Ahora bien, en el caso mexicano y de acuerdo con la anterior tesis jurisprudencial, para que un poder ejerza válidamente funciones propias de otro, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos: i) Que así lo prevea expresamente la ley Fundamental, o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas; y ii) Que la función sea ejercida únicamente en los casos autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, ya que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Cuando se está ante facultades u obligaciones de cada uno de los poderes relacionadas con otro, deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución y, si bien el Congreso tiene dentro de sus atribuciones la de dictar leyes, ello no debe exceder lo establecido en el artículo 49 constitucional ni lo señalado en las disposiciones especificadas, relativas a las facultades y deberes de cada poder.⁶⁸

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que el principio de separación de poderes se desarrolla mediante un principio de división funcional de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado. En ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades y órganos estatales, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y,

⁶⁸ *Ibid.* p. 38.

en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁹

Este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.

Este entramado de competencias tiene relación con las controversias constitucionales, en tanto que éstas serán el fundamento para que un poder u órgano del Estado acuda a solicitar la protección constitucional cuando alguna de las competencias y atribuciones que les han sido encomendadas, les sean vulneradas. De igual manera, como lo hemos visto, las controversias constitucionales tienen la función de preservar el principio de la separación de poderes.

B. EL FEDERALISMO

El término *federal* implica una distribución territorial del poder. El federalismo nos remite a una forma de Estado, en donde las colectividades autónomas que lo integran delegan voluntariamente en un poder central determinadas atribuciones que benefician a todos los miembros, y en donde se reservan aquellas que no se encuentren expresamente otorgadas a la Federación⁷⁰. En ese sentido, podemos

⁶⁹ Cfr. **PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS**. Clave: P./J. Núm.: 9/2006. Controversia constitucional 14/2005. Municipio de Centro del Estado de Tabasco. 3 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza

⁷⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. MÉXICO. *El Federalismo*. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. México, 2006. p. 39

afirmar que los dos principios esenciales que son necesarios para la existencia plena de un Estado Federal son la autonomía y la descentralización política.⁷¹

Para Jacinto Faya Viesca, la nota determinante de un Estado Federal consiste en:

"el amalgamamiento que se da entre distintas comunidades en la que se genera una doble organización política: un Poder Federal que actúa en la totalidad del territorio nacional y que tiene como destinatario la totalidad de la población de ese país; y Poderes Locales que actúan en el ámbito espacial de sus entidades, teniendo como destinatario también a la totalidad de la población de ese país. Poder Federal y Locales coexisten en un mismo territorio y para una misma población".⁷²

El federalismo como forma de Estado hace referencia a diversas partes que se unen, que se vinculan entre sí, que antes se encontraban dispersas y que por virtud de un pacto o de una convención, esas partes se ligan y se integran al mismo tiempo en un cuerpo mayor que las contiene a todas. Por un lado, cada una de esas partes pierde su individualidad en tanto que las pierde al trasladarlas de manera irrevocable al cuerpo mayor; pero también conserva algunas de las características que le eran propias. Por ello se afirma que el federalismo busca un fenómeno de *unión*, mas no de *unidad*.⁷³

La constitución de un régimen federal de una nación (o federalismo), se caracteriza por la coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos en un mismo país: El federal propiamente dicho y el local.

Comenta Faya Viesca, que el federalismo parte de valores eminentemente sociológicos: Un reconocimiento a los distintos grupos sociales en un determinado territorio, y una firme creencia de que a estos grupos es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes. Esta concepción del federalismo desde el punto de vista

⁷¹ *Idem.*

⁷² FAYA VIESCA, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 2004. pp. 1-3

⁷³ GONZALEZ SCHMAL, Raúl. *Op. Cit.* pp. 85 y 86.

sociológico, contempla a la nación tomando en cuenta tanto su unidad como su diversidad: una unidad física o espacio político dentro de un territorio determinado, pero una diversidad social, cultural, económica y religiosa dentro del mismo.

El federalismo, como forma de organización estatal, se originó en los Estados Unidos de América para evitar la desunión de las antiguas colonias inglesas, principalmente porque la Constitución Americana tenía entre sus propósitos formar una unión más perfecta, establecer justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la defensa común, promover el bienestar general y asegurar para sus miembros y para sus descendientes los beneficios de la libertad.⁷⁴

La norma constitucional americana fue producto de un proceso de discusión y debates que giraban en torno a cuál debía ser el sistema político más conveniente para los Estados Unidos. En octubre de 1765, cuando las colonias americanas aún eran parte de la Corona Británica, la Cámara de Massachussets encabezó el primer Congreso Intercolonial con pretensiones revolucionarias e impulsó la necesidad del nacionalismo como herramienta para afrontar la defensa de los derechos comunes que tenían las colonias en su conjunto. Inglaterra en respuesta a estas pretensiones, intentó sancionar al Estado de Massachussets, pero las demás colonias se unieron a la protesta de Massachussets. Los delegados de las doce colonias entonces se reunieron en Filadelfia el 5 de septiembre de 1774 para formar lo que se denominó como el Congreso Continental.⁷⁵

Recordemos que Inglaterra es uno de los pocos países que históricamente nunca ha tenido una Constitución escrita y en ese sentido, el carácter flexible de la Constitución inglesa impedía que los abusos del parlamento fueran controlados o limitados. Como remedio a los excesos del parlamento inglés, se comenzó a generar la idea que, a juicio de las colonias americanas, era necesario contar con una Constitución escrita, fija y rígida que se colocara por encima de los propios poderes

⁷⁴ Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *El Federalismo. Op. Cit.* p. 19

⁷⁵ *Ibid.* p. 20.

existentes, para lograr limitarlos. En ese contexto, la autoridad y soberanía del parlamento inglés se vio disminuida, y los americanos entonces dedujeron la posibilidad de que, dentro de una sola organización constitucional pudieran existir dos o más legislaturas, coextensas y coordinadas, cada una con atribuciones propias, pero que a final de cuentas estuvieran ligadas a la misma constitución. Esto fue propiamente el inicio del federalismo.

En seguimiento a dicha corriente de pensamiento, durante el Primer Congreso Continental de 1774 se concretizaron las dos ideas fundamentales: (i) la necesidad de una Constitución fija que se encontrara por encima de todos los poderes y que limitara a todos; y (ii) la posibilidad de que podían coexistir dentro de una misma organización constitucional varias legislaturas. Sin embargo, el proyecto no fue aceptado por la Asamblea.

Fue hasta 1775, durante el Segundo Congreso Continental que se reunió de nueva cuenta en Filadelfia, en donde además de redactarse la Declaración de Independencia, las colonias se sintieron atraídas por la idea de convertirse en Estados Independientes, y por tanto decidieron aliarse en una Confederación Independiente. Todas las colonias redactaron entonces sus nuevas constituciones, y en 1777 aprobaron los artículos de la *Confederación y Unión Perpetua*. Este documento permitió que los Estados conservaran su soberanía en algunas cuestiones, pero fueron delegadas numerosas atribuciones (relaciones exteriores, sostenimiento de las fuerzas armadas, regulación de la moneda, correos, entre otras) al Congreso, en donde cada entidad gozaba de un solo voto.⁷⁶

A pesar de los esfuerzos, la Confederación anteriormente formada por las colonias se debilitó, incluso a tal grado que por momentos se pensó en establecer una monarquía que fuera encabezada por el príncipe Enrique de Prusia. Posteriormente en 1787, con el propósito inicial de enmendar los artículos de la Confederación, se reunió una asamblea constituida con los hombres más notables de

⁷⁶ *Ibid.* p. 22

los estados (presidida por George Washington), que a la postre produjo la Constitución de la Unión Americana. En dicha asamblea se formaron dos bandos, conformados por un lado, la alianza entre los estados grandes, que impulsaban el *Plan de Virginia*, y por otro lado una alianza formada por los estados pequeños, que impulsaban el *Plan de Nueva Jersey*.

El Plan de Virginia pretendía implantar un gobierno dividido en los tres poderes clásicos, de los cuales el poder legislativo se compondría a su vez de dos cuerpos, cuyos miembros serían designados proporcionalmente a la población existente en cada Estado, y entre sus facultades se encontraba legislar en lo que quedara fuera de la competencia de los estados. Por su parte, el Plan de Nueva Jersey proponía retomar el modelo de la Confederación con un sistema unicameral, con idéntica representación y votos para todos los Estados, con independencia del número de habitantes. La novedad del Plan de Nueva Jersey, era un artículo que posteriormente sería la piedra angular del sistema federal, el cual instituía: (i) la supremacía del derecho federal expedido de acuerdo con la Constitución; (ii) la facultad de declarar la nulidad de las leyes de los Estados que se le opusieran; y (iii) las atribuciones a los tribunales para declarar dicha nulidad.⁷⁷

Como solución ecléctica a los planes confrontados, la asamblea optó por un tercer plan denominado *Transacción de Connecticut*, el cual recogió del Plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de Representantes, y del Plan de Nueva Jersey el voto igual para los Estados en la Cámara de Senadores. De esta manera nació el sistema bicameral propio del sistema federal, en el que una cámara representa al pueblo, y otra a los Estados.⁷⁸

Este sistema dio a la esfera federal los poderes para su actuación, y en cuanto a los Estados, no los convirtió en entes subordinados de aquél, sino que los

⁷⁷ GONZALEZ SCHMAL, Raúl. *Op. Cit.* p. 87.

⁷⁸ *Ibid.* p. 88

hizo soberanos en su esfera de acción y competencia. Esto se traduce en que cada Estado tiene un completo control sobre su sistema de gobierno hacia el interior y retiene los poderes que no fueran delegados al gobierno federal. De esa manera, el gobierno federal se mantuvo independiente de los gobiernos locales, y en otras ocasiones los Estados mantuvieron un nivel de independencia y autonomía, limitada únicamente por las atribuciones conferidas a la Federación.⁷⁹

a. EL FEDERALISMO MEXICANO

La adopción del federalismo en México, sin embargo, no se dio imitando al modelo estadounidense. Es incuestionable que dicho modelo tuvo una influencia determinante para la incorporación del federalismo en nuestro sistema, sobre todo en el aspecto técnico-jurídico al momento de ser regulado, pero en el caso de nuestro país, el modelo federalista se originó a través de un desarrollo propio, ya que desde los inicios de nuestra vida independiente hasta la restauración de la república fue un tema que constantemente dividió a la Nación. Ya hicimos mención incluso a los distintos ordenamientos constitucionales que tuvieron vigencia a lo largo del siglo XX, en donde el sistema federal luchaba constantemente contra el sistema central.

La idea federalista surge en México en la breve etapa histórica comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824 producto de dos factores: por un lado, el ideario insurgente que buscaba un nuevo modelo de organización, y por otro, las innovaciones políticas que ocurrían en España y que eran aplicadas en México a través de la Constitución de Cádiz de 1812, principalmente mediante la figura de las Diputaciones Provinciales.⁸⁰

Las Diputaciones Provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al gobierno interior de las provincias. Su

⁷⁹ *Idem.* pp. 89 y 90.

⁸⁰ FAYA VIESCA, *Op. Cit.* p. 41.

integración era democrática y sus miembros debían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva.⁸¹ Las Diputaciones Provinciales no eran Estados autónomos como tal, ya que durante toda su historia habían dependido del poder central.

Natie Lee Benson, en su obra denominada *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano* afirma que el Manifiesto de la Diputación Provincial de 1823 aportó elementos decisivos para que el federalismo se configurara en México⁸², toda vez que en el se postulaba lo siguiente:

- a) Cada provincia se convierte en un Estado Independiente;
- b) Esta independencia se manifiesta en órganos gubernamentales propios, la diputación provincial se transforma en poder legislativo y el jefe político o superior, en gobernador;
- c) Por ser independiente, al Estado le compete promover su prosperidad y fortuna interna;
- d) La Federación es un pacto que se concretaría en el Acta Constitutiva de la Nación; y
- e) El objeto de la Federación es ejercer, de común acuerdo, ciertos atributos de la soberanía, principalmente la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública.

Las Diputaciones Provinciales fueron incorporadas en la Constitución Gaditana en gran parte a los esfuerzos de los Diputados Provinciales de la Nueva España que acudieron a las Cortes Constituyentes de Cádiz, encabezados todos ellos por Miguel Ramos Arizpe. Estos esfuerzos que iban acompañados de una crítica al centralismo han hecho que a Ramos Arizpe se le considere como el "Padre del Federalismo en México".⁸³

⁸¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1984. p. 421.

⁸² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *El Federalismo*. Op. Cit. p. 43

⁸³ *Idem*.

Una vez conseguida la independencia, comenzó una larga lucha por el poder, protagonizada por dos ideologías con proyectos aún indefinidos: los europeos y criollos de alta posición, quienes buscaban instaurar una monarquía, y por otro lado los partidarios de la forma republicana de gobierno.

Tras la victoria insurgente, el Congreso fue instalado el 24 de febrero de 1822 y con él, se instauró como forma de gobierno una monarquía moderada constitucional denominada "imperio mexicano" cuyo monarca fue Agustín de Iturbide. El gobierno de Iturbide fue breve, ya que, además de los problemas económicos y sociales a los que no pudo contener y dar solución, tuvo grandes diferencias con el Congreso, mismo al que ordenó disolver. La disolución del Congreso provocó que se levantara una rebelión en su contra encabezada por Antonio López de Santa Anna y otros generales, rebelión que proclamó el Plan de Casa Mata. Esta proclama republicana desconocía a Iturbide como Emperador, afirmaba la soberanía nacional y pedía la instalación del Congreso y la eliminación de los diputados no liberales.⁸⁴

El Plan de Casa Mata abrió las puertas al federalismo, ya que varias provincias se adhirieron a él a través de sus respectivas Diputaciones Provinciales. Esa circunstancia revelaba la conciencia que tenían las provincias sobre su propia autonomía, que es el supuesto político e ideológico de todo régimen federal, y en esta tesitura, con la adopción del plan, en muy breve tiempo México quedó dividido en provincias o Estados Independientes.⁸⁵

Después de Iturbide, la situación política siguió siendo incierta, ya que se consolidaron los dos grupos antagónicos que lucharon permanentemente durante la primera etapa de nuestra vida independiente: Los federalistas y los centralistas. La pugna entre ambos grupos duró tres décadas. Aunque los dos grupos aceptaban la división de poderes y la libertad individual, los federalistas lo hacían desde una óptica de liberalismo burgués norteamericano y los centralistas desde la óptica del

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 44 y 45.

⁸⁵ FAYA VIESCA. *Op. Cit.* p. 47.

liberalismo burgués inglés y francés. Cada postura política implicaba sin duda sus propias concepciones en temas como la separación Iglesia-Estado, la estructura del poder político y económico, conservación de fueros, etc.⁸⁶ lo que hacía que los grupos tuvieran concepciones jurídico-políticas diametralmente distintas.

El régimen constitucional federal fue respetado en la primera Constitución Mexicana de 1824, después cambio a un régimen constitucional centralista en las constituciones de 1836 y 1842, y finalmente fue restituido por el Acta de Reformas de 1847, así como por las Constituciones de 1857 y de 1917.

Nuestro régimen federal actual tiene su fundamento constitucional en los artículos 39, 40 a 44, 115 a 119, 122 y 124 de la Carta Magna.

El artículo 40, que tuvo como antecedente directo el preámbulo de la Constitución americana, dispone que México ha adoptado como forma de gobierno la República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios constitucionales.

A pesar de así ser denominada constitucionalmente, la "soberanía" de los Estados no es plena, ya que ésta es limitada a una autonomía exclusivamente con respecto a su régimen interior y siempre que no contravenga el pacto federal, pues dentro de las obligaciones que los Estados adquirieron al momento de adoptar el federalismo está la de permanecer en unión con la Federación, por lo que su gobierno debe sujetarse a los mandatos de la norma suprema.⁸⁷

Ha existido un debate acerca de la superioridad jerárquica del derecho federal con respecto al derecho estatal. Felipe Tena Ramírez sostiene la superioridad estatal al afirmar que nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la

⁸⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. MÉXICO. *El Federalismo. Op. Cit.* p. 46

⁸⁷ *Cfr.* Tesis I.a/J. 80/2004, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XX, octubre de 2004, p. 264.

federación nació de un pacto entre Estados preexistentes que delegaron ciertas facultades a un poder central y se reservaban las restantes. Para el constitucionalista, incluso el texto del artículo 124 de nuestra Constitución establece que "*Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservados a los Estados*".⁸⁸

Por el contrario, Ignacio Burgoa sostiene que el principio de supremacía opera a favor de la federación, y sus conclusiones parten del texto del artículo 41 constitucional, el cual dispone que: "*el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los Estados, en lo que toca a su regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*".

En el mismo sentido, Raúl González Schmal considera que la única supremacía que existe la tiene la Constitución Federal. Lo que establece el artículo 41 en relación con el diverso 133 es precisamente la supremacía de la Constitución federal, y tanto el derecho federal como las constituciones locales de los Estados deben ajustarse a los principios que aquella disponga. De considerar al derecho federal como superior, no estaríamos entonces ante un sistema verdaderamente federal, ya que un estado debe observar respeto a las normas de los Estados que la conforman.⁸⁹

Jorge Carpizo ha sostenido la misma postura, al sostener que "*el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía, el uno no priva sobre el otro, en otras palabras, cuando existe alguna aparente contradicción entre una norma federal y una local, debemos examinar que autoridad es competente respecto a esta materia*".⁹⁰

⁸⁸ GONZALEZ SCHMAL, Raúl. *Op. Cit.* p. 104.

⁸⁹ *Ibid.* pp. 104-105.

⁹⁰ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Ed. Porrúa, UNAM. México, 1994. p. 112

Por lo tanto, podemos afirmar que la característica más esencial del Estado Federal consiste en la distribución de competencias que es establecida por la propia Constitución. Esta distribución de competencias se opera a través de la Constitución, y puede ser de acuerdo con alguno de los tres sistemas adoptados por diversos Estados. El primero de ellos establece con absoluta precisión las competencias exclusivas del Gobierno Federal y las competencias exclusivas de los Estados. Este sistema presenta graves deficiencias ya que intenta condensar racionalmente todos los aspectos competenciales, mismos que por su naturaleza son amplísimos, dado a la cambiante y creciente actividad del poder público. El segundo de ellos se limita a enumerar las facultades de los Estados miembros, mientras que las no conferidas se entienden otorgadas a la autoridad federal. El tercero enumera una serie de competencias a favor de los Poderes Federales, reservando las demás facultades a los Estados. Además, este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal, con lo que se amplía su grado de actuación.⁹¹ Este último sistema es adoptado por México.

El sistema de facultades existentes en México pueden enumerarse como sigue: (i) Facultades explícitas o expresas; (ii) Facultades implícitas; (iii) Facultades concurrentes; y (iv) Facultades Coincidentes.

Las facultades explícitas o expresas son conferidas por la Constitución a cualquiera de los poderes federales de manera concreta y determinante en alguna materia. Estas facultades explícitas van muy de la mano con el principio de legalidad, toda vez que en razón de este otorgamiento de facultades, las autoridades administrativas únicamente podrán realizar aquellos actos que expresamente les sean autorizados por el orden jurídico constitucional. Estas facultades no pueden extenderse por analogía, por igualdad ni por mayoría de razón, ya que la ampliación se traduciría en la creación de una nueva facultad o la inclusión de un contenido diverso al otorgado inicialmente.

⁹¹ FAYA VIESCA, Jacinto. *Op. Cit.* pp. 70-72.

Las facultades implícitas son aquellas que tiene el Congreso de la Unión para legislar concreta y determinante en alguna materia, como medio indispensable para ejercer alguna de las facultades explícitas. Estas facultades encuentran su fundamento en el artículo 73 fracción XXX de la Constitución, en el cual se otorga al Congreso la atribución "*para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores (facultades explícitas) y todas las otras concedidas por ésta Constitución a los Poderes de la Unión*". El ejercicio de esta facultad solo se justifica con la existencia de tres requisitos: (i) la existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercerse; (ii) la reunión de medio necesario respecto del fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad expresa, de tal manera que sin la primera no pudiera existir la segunda; y (iii) el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita.⁹²

Las facultades concurrentes pueden ser ejercidas por los Estados en tanto la Federación no actualice las facultades que le han sido concedidas, pero siempre y cuando se refieran a determinadas materias, pues si el asunto es nacional y por su carácter exige uniformidad, solamente el Congreso de la Unión lo podrá legislar, pero si no lo hace significa que tal asunto debe estar exento de toda otra legislación. En Estados Unidos de América, a esta situación se le denomina "Doctrina del Silencio".⁹³ El sistema jurídico mexicano, si bien parte del principio rector del artículo 124 de la Constitución que establece una competencia expresa a favor de la federación y residual a los Estados, también es cierto que el constituyente otorgó ha posibilitado que el Congreso de la Unión estableciera un reparto competencial entre la Federación, los Estados, los Municipios, e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias.

En ese contexto, el Congreso de la Unión será quien determine, mediante ley-general o ley-marco para cumplir con dos propósitos simultáneos: (i) distribuir competencias entre la Federación y los Estados, las cuales contendrán las bases

⁹² SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. MÉXICO. *El Federalismo. Op. Cit.* pp. 79 y 80.

⁹³ *Ibid.* p. 81.

para el desarrollo de las leyes locales correlativas y (ii) establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia que se trate. En la Constitución mexicana se pueden citar como ejemplos de este tipo los casos de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), educación (artículos 3, fracción VIII y 73, fracción XXV), asentamientos urbanos (artículo 73, fracción XXIX, inciso c), protección al ambiente (artículo 73, fracción XXIX, inciso g) y en materia de culto religioso (artículo 130, último párrafo). Estas materias, si bien son concurrentes por disposición constitucional, el Congreso puede modificarlas y darles el carácter de explícitas, en ejercicio de la facultad delegada por el Constituyente.

Las facultades concurrentes contienen otras facultades que podríamos clasificar dentro de ellas: las facultades coincidentes o coexistentes y de auxilio. Las primeras se ejercen simultáneamente la Federación y los Estados, y constituyen excepciones al principio del sistema federal. Estas facultades son coincidentes ya que se permite legislar sobre ellas tanto a la Federación como a las entidades federativas, aunque dentro de cada materia haya una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los Estados.⁹⁴ Las segundas son aquellas en que una autoridad ayuda o auxilia a otra por disposición constitucional.

C. LA SEPARACIÓN DE PODERES Y EL FEDERALISMO EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, podemos afirmar que el sistema jurídico-político de nuestro país descansa en gran medida en el principio de la separación de poderes y en el federalismo, que a su vez se explican siempre de la mano con el principio de la supremacía constitucional y del principio de distribución de competencias. Estos principios necesitan de mecanismos para su conservación y salvaguarda, aunque no siempre se ha empleado la controversia constitucional como

⁹⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La División de Poderes. Op. Cit.* p. 81

el mecanismo para hacer respetar esos principios. Han existido otros mecanismos jurídicos y políticos consagrados por la propia Constitución para la defensa de ésta.

Durante los inicios de la Constitución de 1917, a pesar de la existencia del artículo 105 que preveía la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias suscitadas entre órganos del Estado, los conflictos ocurridos durante su vigencia no eran resueltos por la vía jurídica, sino que solían resolverse por la vía política,⁹⁵ de conformidad con las fracciones V y VI del artículo 76 de la Constitución que facultaban al Senado para:

...

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

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

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior

...

Por su parte, la defensa al principio de separación de poderes encontraba aparentemente su instrumento jurídico de tutela a través del juicio de amparo, mismo que encuentra su fundamento en los artículos 103 y 107 de la Constitución y particularmente en las fracciones II y III del artículo 103, en donde se establece que dicho juicio procede contra leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal.

⁹⁵ *Ibid.* p. 105

Pareciera que estos artículos ofrecen realmente un medio de justicia constitucional para reparar las violaciones a los principios estudiados; sin embargo la doctrina y la jurisprudencia han ido en contra de la aplicación efectiva del llamado *amparo soberanía*.⁹⁶

Juventino V. Castro, al estudiar la naturaleza del juicio de amparo, estima que el amparo se creó para proteger garantías individuales de las que sólo gozan los particulares, y no las entidades federativa, de ahí que si el amparo soberanía fuera efectivo, daría lugar a fallos con efectos *erga omnes*, por lo que no se respetaría el principio de la relatividad de las sentencias que rige al juicio constitucional.⁹⁷ Ignacio Burgoa por su parte, considera que el amparo debe extenderse a los casos en los que los poderes federales o locales alteren el régimen federativo, siempre que tal alteración implique un agravio o perjuicio personal a un gobernado, por lo que ni la Federación ni un Estado por sí mismas pueden solicitar la protección del juicio de amparo, puesto que no poseen garantías individuales.

El artículo 9 de la Ley de Amparo establece que las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. Sin embargo, esta facultad ha sido limitada a que las personas morales oficiales únicamente acudan al amparo cuando no actúen como autoridad, sino en un plano de igualdad con respecto a los particulares, tal y como lo señalan las siguientes tesis de jurisprudencia;

Jurisprudencia
Tribunales Colegiados
Novena Época. Volumen IX
Página 729
Fecha de publicación: Enero de 1999

PERSONAS MORALES OFICIALES. PUEDEN OCURRIR EN DEMANDA DE AMPARO CUANDO ACTUAN COMO PERSONAS DE DERECHO PRIVADO, PERO NO

⁹⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La División de Poderes. Op. Cit.* pp. 97 y 98.

⁹⁷ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Ed. Porrúa, México, 2000. p. 373

CUANDO PRETENDEN DEFENDER ACTOS QUE EMITIERON EN SU CARACTER DE PERSONAS MORALES DE DERECHO PUBLICO.

Es de explorado derecho que el juicio constitucional tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad pública que violen las garantías individuales; y que éstas, como derechos subjetivos públicos. Sólo se otorgan a las personas físicas o morales y no a las autoridades; y aun cuando el artículo 9o. de la Ley de Amparo establece que las personas morales oficiales pueden ocurrir en demanda de amparo, es claro que se refiere a los intereses jurídicos del Estado cuando actúa como persona de derecho privado, pero se excluye el acceso al juicio constitucional a éste cuando pretende defender sus actos que emitió en su carácter de persona moral de derecho público, porque entonces ese es acto de autoridad, en tanto que se produce de manera unilateral e imperativa.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO.

Amparo directo 228/94.- Oficial Mayor de Gobierno del Estado de Chiapas y coag.- 21 de abril de 1994.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mariano Hernández Torres.- Secretario: Luis Armando Mijangos Robles.

Amparo directo 906/94.- Oficial Mayor de Gobierno del Estado de Chiapas y coags.- 26 de enero de 1995.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mariano Hernández Torres.- Secretario: Noé Gutiérrez Díaz.

Amparo directo 172/96.- Rafael E. Solórzano Penagos en su carácter de Síndico Municipal del Consejo Municipal Electoral de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.- 3 de mayo de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente: Roberto Avendaño.- Secretario: Manuel de Jesús Cruz Espinosa.

Amparo directo 984/95.- Secretario de Hacienda del Estado de Chiapas.- 23 de mayo de 1996.- Unanimidad de votos.- Ponente, Angel Suárez Torres.- Secretario: Víctor Alberto Jiménez Santiago.

Amparo directo 504/97.- José Francisco Molina Moreno, Delegado de Hacienda del Estado de Chiapas.- 30 de abril de 1998.- Unanimidad de votos.- Ponente: Juan Manuel Alcántara Moreno.- Secretario: Noé Gutiérrez Díaz.

Tribunal Colegiado de Circuito
Octava Época
Volumen IX FEBRERO
Página 202

IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PEDIDO POR PERSONAS MORALES OFICIALES CUANDO ACTUAN CON EL CARACTER DE AUTORIDAD.

El artículo 9o. de la Ley de Amparo faculta 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 las faculta para ocurrir en demanda de amparo cuando actúan con el carácter de autoridad, es decir, con imperio, toda vez que no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso extraordinario de amparo por los actos del mismo Estado, porque de llegar a tal extremo se establecería una contienda entre los mismos órganos de poder lo cual va en contra de la naturaleza del juicio de garantías, sólo cuando el Estado, por una fricción legal actúa como persona moral de derecho privado, y puede entrar en relaciones de naturaleza civil con los particulares, con los poseedores

de otros bienes, y es capaz, por tanto, de adquirir derechos y contraer obligaciones y, como consecuencia de ello, puede resultar afectado por una ley o acto de autoridad en sus bienes propios, de que es poseedor y que le son indispensables para ejercer sus funciones; entonces, las personas oficiales titulares de dichos bienes están legitimadas para hacer uso del juicio de amparo en defensa de los intereses patrimoniales del Estado por lo que si el quejoso no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica privada en defensa de sus derechos privados, sino como entidad pública, no se encuentra dentro de la hipótesis que establece el artículo 9o. de la Ley de Amparo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1071/91.-Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.-15 de mayo de 1991.-Unanimidad de votos.-Ponente: Julio Humberto Hernández Fonseca.-Secretario: Guillermo Arturo Medel García

Por lo anterior, toda vez que el juicio de amparo no es el medio idóneo para salvaguardar los principios del federalismo y la separación de poderes, la controversia constitucional se erige como el instrumento jurisdiccional al cual tienen acceso los órganos del Estado para evitar que se vulnere su esfera de competencia, y por tanto, las doctrinas del federalismo y la separación de poderes toman vital importancia con relación a la controversia constitucional, en virtud de que, cuando se emita algún acto o norma general que vulnere las atribuciones y/o facultades exclusivas de ese poder u órgano, estaremos ante un acto o norma que será violatorio al principio de división de poderes, y que por tanto puede ser objeto de impugnación a través de la controversia constitucional, siempre y cuando dicho acto o norma interfiera con alguna de las atribuciones que la Constitución le otorga.⁹⁸

Surge entonces la siguiente interrogante: ¿Qué tipos de actos pueden ser objeto de estudio en una controversia constitucional?

La Suprema Corte de Justicia ha establecido criterios de clasificación respecto a actos que implican una violación al principio de separación de poderes, y en ese sentido, las jurisprudencias señalan que los actos de autoridades que impliquen alguna intromisión, dependencia o subordinación son conductas violatorias al principio aludido. La *intromisión* se produce cuando uno de los poderes interfiere o

⁹⁸ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *El Federalismo*. Op. Cit. p. 39

se inmiscuye en un asunto concerniente a otro, sin que por ello pueda considerarse que existe una sumisión o dependencia. Por su parte, mediante la *dependencia*, un poder impide a otro, de forma antijurídica, tomar decisiones o realizar conductas de manera autónoma. Por último, la *subordinación* implica el sometimiento de uno de los poderes a otro, de ahí que represente el mayor grado de violación a la división de poderes.

Violar la autonomía o independencia de un poder implica, necesariamente una vulneración al principio de estudio, pero no puede establecerse que *toda* ingerencia o participación de uno de ellos en un acto de otro sea una violación, pues para ello es preciso que la injerencia sea determinante y decisiva. La tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal visible a fojas mil ciento veintidós del Tomo XX, Septiembre de 2004, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice:

DIVISION DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACION A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLICITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISION, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACION ENTRE LOS PODERES PUBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

De lo anterior podemos afirmar que únicamente cuando un órgano realice un acto o se expida una ley por la cual se entrometa, se haga depender o se subordine a

otro órgano, éste puede recurrir a la controversia constitucional como medio para dejar sin efectos tal acto o ley.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia ha determinado que para determinar si con un acto existe o no transgresión al principio de la división de poderes, debe hacerse un análisis utilizando los siguientes pasos:⁹⁹

1. Enquadramiento. Consiste en hacer un estudio para determinar en qué materia competencial se encuentra el acto desplegado por el órgano o poder. Es decir, debe encuadrarse la competencia ejercida y cuestionada, para lo cual tiene que analizarse la materia propia del acto que se reclama.

2. Ubicación: Debe analizarse si esa materia es facultad de los Poderes Federales o de las autoridades locales, de conformidad con las disposiciones aplicables; de ahí que debe constatarse que la actuación del órgano o poder emisor del acto descansa necesariamente en una norma, ya sea constitucional o legal, que otorgue a dicha autoridad la facultad de actuar en determinado sentido. En otras palabras, debe respetarse la delimitación constitucional y legal de la esfera competencial de las autoridades, y determinarse si la competencia ejercida efectivamente le correspondía al Poder que haya actuado o al órgano que la haya desplegado.

3. Regularidad: Consiste en analizar si el órgano o poder que ejerció la competencia que le correspondía lo hizo sin violentar la esfera de competencias que otros órganos o poderes del mismo ámbito tienen previstas para el ejercicio de sus funciones; por lo que en este punto tendrá que determinarse si en la asignación de competencias a los órganos o poderes del mismo ámbito existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a ellos, en el sentido de que no se extralimiten en el

⁹⁹ *Cfr.* **PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE COMPETENCIAS. PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR SU TRANSGRESIÓN.** Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza

ejercicio de las competencias que les han sido conferidas. Para ello se analizará si se actualizan o no los tres diferentes grados a los que hicimos referencia en párrafos anteriores: a) la no intromisión; b) la no dependencia; y, c) la no subordinación.

CAPÍTULO V

DE LAS VIOLACIONES DIRECTAS A LAS VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN

A. DIFERENCIAS ENTRE LAS VIOLACIONES DIRECTAS E INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN

Diferenciar e identificar claramente entre una cuestión de *constitucionalidad* de alguna ley o un acto, y una cuestión de mera *legalidad*, es esencial, toda vez que el propósito de los tribunales constitucionales como lo vimos, es precisamente el mantener la constitucionalidad de leyes y actos emanados de los distintos órganos y poderes del Estado y no solamente la legalidad de los mismos. Precisamente esa diferencia es la que hace que los tribunales constitucionales sean lo que son, y se diferencien de los tribunales ordinarios de legalidad o casación.

La violación a la Constitución puede darse por medio de actos o normas que violen las reglas formales o principios sustanciales contenidos en la propia Constitución, en cuyo caso estaremos frente a violaciones *directas* o *inmediatas*; o bien, por actos o normas no regulados directamente por la Constitución, sino por otras normas inferiores, en cuyo caso estaremos frente a violaciones *indirectas* o *mediatas* a la Constitución.

La inconstitucionalidad de un acto o una ley tiene una gran diferencia con la ilegalidad de los mismos, y éstas radican en cuanto a su fuente de creación, su manera de reformarse, su contenido y finalmente su manera de interpretarse.

En cuanto su fuente de creación, la Constitución no es creada por legisladores ordinarios, sino por un congreso constituyente que tiene la función exclusiva de crear la Constitución y después desaparecer.

En cuanto a su manera de reformarse, la Constitución es reformada con el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la Unión, y dos terceras partes de los Congresos Locales. A estos órganos, actuando en conjunto, se les conoce como "constituyente permanente".

En lo que toca a su contenido, las normas constitucionales contiene la creación de los órganos supremos del Estado, su organización y la distribución de sus competencias (parte orgánica). Contiene también los derechos fundamentales de la persona humana y de los grupos sociales, que los gobernados pueden oponer a los órganos de poder público (parte dogmática), así como los procedimientos de creación y derogación de las leyes.

Es necesario mencionar que en la Constitución existen normas de contenido similar al que poseen las normas ordinarias, y que reciben el nombre de *agregados constitucionales*. Su distinción es menos evidente en relación con las normas ordinarias, pero incluso en este caso podemos afirmar que el contenido de las primeras tuvieron mayor trascendencia y valor, que el constituyente optó por protegerlas con el manto constitucional, y por tanto tienen el carácter de supremas.

Finalmente, su manera de interpretación es también distinta a la de una ley ordinaria, y esta cuestión trasciende a la Justicia Federal, en donde el propio Poder Judicial Federal ha establecido criterios jurisprudenciales en donde se establece tal diferencia:¹⁰⁰

¹⁰⁰ El tema de la interpretación constitucional y sus diferencias con la interpretación legal ha generado bastante debate y estudios sobre el particular. Para mayor referencia consultar la siguiente bibliografía:

- CARPIZO, Jorge. *La interpretación Constitucional*. Ed. McGraw Hill e Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1975.
- ALONSO GARCÍA, Enrique. *La interpretación de la constitución*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1984.
- ARAGÓN REYES, Manuel. *El Juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá, 1997.
- FAVOREAU, Luis. *Legalidad y constitucionalidad: la constitucionalización del Derecho*. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá, 2000.
- RODRIGUEZ VAZQUEZ, Miguel Ángel. *El Control de Constitucionalidad y el de legalidad en un nuevo esquema federal*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C.. México, 2001.

INTERPRETACION DE NORMAS CONSTITUCIONALES Y DE NORMAS LEGALES. SUS DIFERENCIAS.

El exacto cumplimiento de la Constitución sólo puede lograrse si su intérprete, liberándose de las ataduras de quienes se encargan simplemente de aplicar los textos legales (expresión positivizada del Derecho), entiende que su función no se agota en la mera subsunción automática del supuesto de hecho al texto normativo, ni tampoco queda encerrada en un positivismo formalizado superado muchas décadas atrás, sino que comprende básicamente una labor de creación del Derecho en la búsqueda de la efectiva realización de los valores supremos de justicia. Es precisamente en el campo de las normas constitucionales, las que difieren esencialmente de las restantes que conforman un sistema jurídico determinado, en razón no únicamente de su jerarquía suprema, sino de sus contenidos, los que se inspiran rigurosamente en fenómenos sociales y políticos preexistentes de gran entidad para la conformación de la realidad jurídica en que se halla un pueblo determinado, que la jurisprudencia -pasada la época del legalismo-, se ha convertido en una fuente del Derecho que, aunque subordinada a la ley que le otorga eficacia normativa, se remonta más allá de ella cuando el lenguaje utilizado por el constituyente (al fin y al cabo una obra inacabada por naturaleza) exige una recreación por la vía de la interpretación, para el efecto de ajustarla a las exigencias impuestas por su conveniente aplicación. Así, el intérprete de la Constitución en el trance de aplicarla tiene por misión esencial magnificar los valores y principios immanentes en la naturaleza de las instituciones, convirtiendo a la norma escrita en una expresión del Derecho vivo, el Derecho eficaz que resulta no sólo de la reconstrucción del pensamiento y voluntad que yace en el fondo de la ley escrita (a través de lo métodos clásicos de orden gramatical, lógico, histórico o sistemático), sino también de la búsqueda del fin que debe perseguir la norma para la consecución de los postulados fundamentales del Derecho.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Registro No. 228583 Localización: Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989; Página: 419 Tesis Aislada Materia(s): Administrativa

Amparo en revisión 553/89. Perfiles Termoplásticos, S.A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos

Conforme lo establece el artículo 133 de la Constitución,¹⁰¹ nuestro sistema jurídico se encuentra fundamentado en la teoría de la jerarquía normativa de las

-
- CASTRO LOZANO, Juan de Dios. *Justicia Constitucional y la interpretación de la Constitución en México*. UNAM. México, 2002.
 - BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. *La interpretación de la Constitución por la jurisdicción ordinaria*. Ed. Civitas. Madrid, 1990.

¹⁰¹ Art. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

leyes. Por ello resulta necesario acudir a los postulados de Hans Kelsen, quien fue el artífice de la teoría de la jerarquía normativa de las leyes, para explicar más detalladamente la relación que existe entre una norma constitucional y una norma legal ordinaria.

La esencia de la teoría de Kelsen, radica en que la garantía constitucional debe ser buscada en la concepción del ordenamiento jurídico como un sistema jerárquico de normas (*Stufenbau*). Estas normas, señala Kelsen, al estar supraordenadas la una a la otra, regulan su propia creación instituyendo poderes jurídicos (*Rechtsmachte*) autorizados para crear normas. Con base a este sistema, la norma superior constituye la fuente de origen y de validez de todas las normas inferiores. En el vértice de esta escalinata de normas, encontramos a la Constitución, que se presenta como la primera norma positiva del ordenamiento jurídico y, por ese mismo hecho, como la fuente de validez directa o indirecta de todas las normas que le son inferiores.¹⁰²

La Constitución como primera norma positiva, establece los procedimientos de creación normativa, pero también determina los contenidos fundamentales a los cuales las normas inferiores deberán ajustarse. Del respeto de los procedimientos y, en su caso, de los contenidos establecidos por la Constitución depende la validez de las normas que componen un ordenamiento determinado. En tal virtud, una norma creada por un poder no autorizado, o bien, creada por la autoridad competente, pero sin respetar los principios formales y sustanciales establecidos en la Constitución, debe ser considerada como inválida y por lo tanto nula, lo que equivale a decir que es jurídicamente inexistente.¹⁰³

Si atendemos a la estructura a grados del ordenamiento jurídico, por debajo de la Constitución encontramos colocadas en una relación de subordinación a las normas de carácter general (leyes o reglamentos). Esa situación de correspondencia

¹⁰² CORDVOVA VIANELLO, Lorenzo. *Op. Cit.* pp. 53-54.

¹⁰³ *Idem.*

que existe entre la Constitución y las normas que le son inmediatamente inferiores, que constituye el fundamento de la validez de éstas últimas, es conocida como *constitucionalidad*. La inconstitucionalidad de una norma, es decir, su falta de coherencia con las reglas establecidas por la Constitución puede ser de tipo formal o material, si no fueron respetados los procedimientos preestablecidos para su creación, o si los contenidos plasmados en dicha norma no coinciden con lo establecido en la constitución.¹⁰⁴

El tipo de relación jerárquica que existe entre las normas pertenecientes a los grados sucesivos del ordenamiento jurídico (la validez de una norma, por ejemplo) depende del hecho de que su creación se haya dado siguiendo las reglas y de conformidad con los contenidos establecidos por la ley de la cual se derivan. Esta ulterior correspondencia, inferior a la que media entre la constitución y una ley, coincide con el fenómeno jurídico que es comúnmente conocido como *legalidad*. En este sentido, debemos distinguir dos aspectos del concepto de legalidad: *lato* y *stricto sensu*. El primero corresponde con el principio de legalidad que inspira el así llamado "Estado de derecho" y significa en términos generales, la congruencia de los actos de las autoridades con los contenidos de las disposiciones legales que regulan su actuación (tanto a la Constitución como al resto de las normas -leyes y demás disposiciones inferiores- del ordenamiento jurídico). Por su parte, el concepto de legalidad *stricto sensu* hace referencia explícita al deber de cualquier autoridad de apegar sus actos a lo establecido por cualquier norma inferior a la Constitución (que, por su parte, vendría a determinar el vínculo específico de *constitucionalidad*).¹⁰⁵

En el caso mexicano, las violaciones a normas de jerarquía legal e inferiores, se han considerado no obstante como violaciones a la propia Constitución, en razón de la existencia de los artículos 14 y 16 de la Constitución, mismos que consagran a manera de garantías individuales los principios de *legalidad* de las autoridades, y la obligación de seguir un *debido proceso* basado en la correcta *fundamentación* y

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ *Idem.*

motivación que con motivo del acto de molestia ha de realizarse. Este tipo de violaciones son las que se consideran, para efectos de este trabajo, como violaciones indirectas a la Constitución.

B. EVOLUCIÓN DE CRITERIOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

El presente capítulo busca traer a la luz algunos criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado a lo largo de los últimos años, y que han marcado la evolución en la interpretación con respecto a la controversia constitucional. Como veremos a continuación, en un inicio la Corte se pronunció porque la controversia constitucional fuera el mecanismo por el cual se impugnaran exclusivamente violaciones directas a la Constitución; mientras que a partir del "Caso Temixco" la Corte abrió la puerta para que, por esta vía, los órganos legitimados impugnaran actos que no implicaran necesariamente violaciones directas a la constitución, sino que bastara con que la violación fuera de manera indirecta, para que fuera suficiente la procedencia y el posterior estudio de la controversia.

En un principio, el criterio de la Suprema Corte se basaba en admitir únicamente controversias que plantearan violaciones directas a la constitución, tal y como lo establece la siguiente jurisprudencia:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL.

Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo 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.

Clave: P.J. , Núm.: 30/2000

Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Posteriormente, el criterio se volvió más flexible y la Corte optó por admitir y conocer de controversias constitucionales que, aunque versaran sobre violaciones a normas de jerarquía inferior a la constitucional, estuvieran vinculadas de manera fundamental con el acto o ley reclamada. La jurisprudencia es la siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA.

Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una acción de inconstitucionalidad, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de las leyes impugnadas.

Acción de inconstitucionalidad 1/98. Diputados integrantes de la XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Finalmente, este criterio fue abandonado por la Corte al resolver la controversia constitucional promovida por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos.

C. EL CASO TEMIXCO

El caso Temixco ha sido sin duda uno de los casos más controvertidos en lo que respecta a la evolución de la controversia constitucional. El Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo en su obra "Controversia sobre Controversia" recopila otros casos anteriores que también marcaron el destino de la controversia constitucional, tales como el caso Valle de Bravo, (Controversia 32/1997), el caso Tabasco (Controversia 33/1997) y el caso Jalisco (Controversia 26/1997) en donde se fue perfilando el carácter interpretativo que extensivamente ha realizado la Corte. Sin embargo, es hasta la resolución de la Controversia 31/1997 conocida como el caso Temixco, en donde se marcó un parteaguas para el rumbo del estudiado mecanismo de justicia constitucional, respecto al que enseguida se hace una referencia más detallada.

El proceso en cuestión fue promovido por parte del Ayuntamiento de Temixco, Morelos, en contra del Congreso y del Gobernador, ambos del Estado de Morelos, demandando de cada uno respectivamente la invalidez del decreto mediante el cual reconocían jurisdicción al Municipio de Cuernavaca, Morelos, en las áreas geográficas que especificaba dicha resolución, así como la publicación del referido decreto en el periódico oficial del Estado. El decreto impugnado consistía en una resolución emitida por el Congreso, mediante el cual, una vez seguido el proceso correspondiente y de acuerdo con sus facultades contenidas en la Constitución local, resolvía el conflicto de límites que existían en determinadas colonias que conformaban el centro de población Chipitlán y determinaba otorgar jurisdicción al Municipio de Cuernavaca respecto de dichas colonias. El ayuntamiento de Temixco estimó que se habían violado los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal en virtud de diversas violaciones a formalidades procedimentales previstas en la ley secundaria que regula el proceso seguido por la legislatura del Estado, tales como indebida valoración de las pruebas, no oír al Ayuntamiento actor y sólo al Presidente Municipal del mismo, no fundar y motivar el acto impugnado y no recabar en el momento procesal oportuno la opinión del gobernador.

Los cuestionamientos del caso se centraron, en lo que al presente trabajo interesa, en las siguientes interrogantes: ¿Pueden estudiarse en controversia constitucional conceptos de invalidez que planteen violaciones indirectas a la Constitución?; ¿La garantía de legalidad que establece el artículo 16 constitucional a favor de todos los gobernados también es exigible por parte de los gobernantes?; De conocer la Corte sobre estos actos, ¿estará involucrándose de manera indebida en cuestiones que sólo competen al ámbito interno de los Estados?; ¿Qué tipos de planteamientos puede estudiar la Suprema Corte de Justicia al resolver una acción de controversia constitucional?¹⁰⁶

Sobre los anteriores cuestionamientos, cabe mencionar que durante el largo proceso de discusión del asunto, hubo tres diferentes proyectos de sentencia, y se puede observar una evolución en los propios proyectos presentados ante el pleno de la Suprema Corte. El último de los proyectos fue enriquecido con la experiencia de casos como el de Valle de Bravo, mismo que al momento de fallarse el caso Temixco, ya había sido resuelto por la propia Corte.

El proyecto de resolución fue formulado por el Ministro Mariano Azuela Guitrón, y en él se sostenía que no todos los planteamientos de invalidez que formulara la parte actora eran susceptibles de estudiarse en controversia constitucional, y para ello señalaba tres criterios para distinguir cuáles conceptos de invalidez podían ser estudiados en Controversia constitucional:

a) En caso de violaciones indirectas, sólo podrían estudiarse cuando, de resultar fundadas, fueran aptas para provocar la invalidez del acto impugnado.

b) Tratándose de controversias entre un Municipio y un Estado, sólo podrían estudiarse conceptos de invalidez cuyo contenido gire en torno a violaciones a la Constitución Federal.

¹⁰⁶ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Op. Cit.* p. 175.

c) En caso de que se estudien violaciones indirectas, no se puede estudiar lo que va más allá del análisis estrictamente formal del acto, pues de hacerlo, se vulneraría la autonomía de la entidad federativa que garantiza el artículo 40 constitucional.

Los anteriores razonamientos, acompañados de sus respectivas argumentaciones (algunas más sólidas que otras), llevaban a la conclusión de que debía reconocerse la validez del acto impugnado en aquella controversia constitucional.

Ante ello, el Ministro Gudiño manifestó su inconformidad, ya que desde su óptica, la controversia constitucional era improcedente y por tanto ni siquiera debería de estudiarse el fondo del asunto, como lo proponía el proyecto de sentencia. Gudiño Pelayo sostenía que:

a) La controversia constitucional sólo procede por invasión de esferas, y en forma excepcional por violaciones indirectas, siempre que éstas estén íntimamente esté relacionadas con el problema de invasión de esferas, ya que la controversia tiene por objeto la defensa de la parte orgánica de la constitución.

b) Soslayar lo anterior, llevaría a las controversias constitucionales a convertirse en una especie de amparo directo promovido por autoridades.

c) No tomar en cuenta el objeto de las controversias constitucionales vulnera la autonomía que tienen los Estados para lo relativo a su régimen interior.

El Ministro ponente respondió a las anteriores objeciones de la siguiente manera:

a) El artículo 105 constitucional no se limita a hablar de "controversias por invasión de esferas", sino que abarca todo tipo de cuestiones constitucionales,

máxime que el propio artículo admite las controversias entre un Estado y uno de sus Municipios "respecto de la *constitucionalidad* de sus actos". De igual manera la disposición constitucional comprende no solo actos que *invadan* la esfera de competencia, sino que también la *restringan*.

b) No se pretende que la Controversia constitucional sea un amparo directo, pero sí pretende velar porque se respeten las formalidades esenciales de todo acto de autoridad, aunque los destinatarios puedan ser otras entidades de ésta índole.

c) No existe vulneración a los Estados, puesto que no se estudia el concepto de invalidez relacionado con la valoración específica de pruebas, y sólo se limita a verificar que se hayan observado las formalidades que para todo acto de autoridad impone la Constitución.

El Ministro Azuela presentó un nuevo proyecto en el que se sostuvo el mismo criterio que el anterior, aunque este segundo proyecto de sentencia fue enriquecido con los argumentos novedosos que surgieron a partir del debate del primero. En el segundo proyecto se reiteraron los mismos criterios para distinguir qué conceptos de invalidez sí podían ser estudiados por el Pleno, y se incluyeron las exposiciones de motivos tanto de la reforma constitucional de 1994, como la de la iniciativa correspondiente a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de artículo 105 de la Constitución. De igual manera se enriqueció el argumento haciendo hincapié en que:

"Las exposiciones de motivos transcritas refieren la procedencia de las controversias constitucionales cuando una de las diversas entidades que conforman el Estado mexicano, en cualquiera de sus diversos niveles de gobierno, estime vulnerada o restringida su competencia por actos de otros órganos, poderes o entidades, habiéndose considerado como un instrumento de protección directa de la Constitución y garante del innovado federalismo que se pretende preservar.

...

Los argumentos susceptibles de examen dentro de las controversias constitucionales, en términos de los elementos hasta aquí reseñados, comprenden la transgresión a dispositivos contenidos en la denominada parte orgánica de la Carta Magna, en cuanto a la infracción de la distribución de competencias allí consagrada, pero también cabe resaltar que este Alto Tribunal ha sostenido que es procedente el estudio de los argumentos en que se aduzcan violaciones indirectas a la Constitución Federal, relacionadas con disposiciones secundarias, siempre que, de resultar fundadas, sean aptas para provocar la invalidación del acto

impugnado, lo cual se traduce en que, en esta instancia, puede verificarse el procedimiento de formación del acto impugnado, para determinar si se dio cumplimiento a las formalidades esenciales previstas en la normatividad que las origina, siendo que, de no ser así procederá decretar su nulidad, ante la falta de observancia de tales requisitos formales.¹⁰⁷

Asimismo, se insistió en la limitación referida bajo el inciso c) reiterando que aún cuando se pueden estudiar violaciones indirectas, únicamente se puede estudiar lo estrictamente formal del acto, pues de hacerlo se vulneraría la autonomía de la entidad federativa.

El tercer proyecto de resolución, que realmente no fue propiamente tal, sino un nuevo proyecto del "Considerando Quinto" presentó una argumentación robustecida y mejor organizada. Por su trascendencia, consideramos necesario hacer una transcripción de los argumentos que mayor relevancia tienen para el presente trabajo, toda vez que en dicho considerando se contiene en gran parte la hipótesis que en esta tesis se formula, ya que incorpora tres alternativas por las que puede optar Suprema Corte al resolver controversias constitucionales cuando se aleguen violaciones indirectas a la Constitución.

"Por principio de cuentas, debe subrayarse la existencia de los diferentes órdenes jurídicos que conforman el Estado mexicano, previstos en la propia Constitución Federal, cuya interrelación normativa se explica a continuación, para lo cual es preciso atender al contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133, de la propia Ley Fundamental:

[Se transcriben]

De los preceptos anteriores puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes, cuyas características

¹⁰⁷ Sobre el criterio de que la Suprema Corte debe estudiar aquellas violaciones indirectas que se relacionen con disposiciones secundarias siempre que de resultar fundadas sean suficientes para provocar la invalidación del acto impugnado, valdría la pena hacer una reflexión especial y un estudio más detallado. ¿Cuáles son los requisitos de los actos de autoridad cuando el destinatario es otra autoridad? En ese caso, ¿los actos de autoridad seguirán las mismas reglas en cuanto a requisitos de existencia y validez, tal y como lo establecen los artículos 3 y 5 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y sus correlativos estatales? Si seguimos esa premisa ¿no estaría la Suprema Corte actuando como un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, más que como Tribunal Constitucional?

esenciales, en relación con la cuestión que ocupa a este tribunal, se enumeran enseguida:

a) Orden jurídico federal. Su existencia se encuentra sustentada en el artículo 40 de la Carta Magna, que consagra la unión de todos los Estados con autonomía hacia su interior, que se integran dentro de una Federación, la cual constituye un orden jurídico distinto. En su aspecto funcional, el numeral 49 dispone el principio de división de poderes para el ejercicio de las atribuciones de autoridad en el ámbito federal, desarrollando la competencia específica de cada uno de ellos en los artículos subsecuentes, que comprenden hasta el 107, destacando que las autoridades tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional, que abarca las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal, cuyas denominaciones y límites están descritos en los artículos 43 y 44. Se resalta también, como principio fundamental en la asignación de atribuciones competenciales en favor de los poderes federales, que las facultades de las autoridades de este orden jurídico deben encontrarse expresamente previstas a su favor en la Constitución Política del Estado mexicano, en términos de lo dispuesto en el numeral 124.

b) Orden jurídico estatal o local. La existencia de este orden jurídico tiene apoyo en el artículo 40 constitucional, en cuanto prevé la existencia de Estados libres y soberanos en su régimen interior, enumerados en el artículo 43 de la propia Ley Fundamental. Las reglas con base en las cuales deberá estructurarse la división de poderes a cargo de las autoridades estatales se encuentran descritas en el numeral 116, siendo que la materia sustantiva sobre la cual tienen autonomía funcional se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124.

Así, el régimen regulador de la unión de los Estados federales, señalado en los artículos 40 y 41 constitucionales, se encuentra cimentado en dos principios fundamentales y complementarios entre sí:

- 1) La existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, y
- 2) Que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.

De acuerdo con los principios anteriores, debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas, situación que se ve cumplida, de modo general, con lo consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, deberá respetar los postulados de la Constitución Federal. Así, la distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás a los Estados de la República, es decir, que la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados -miembros- se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a las entidades federativas las que no lo estén. Los funcionarios federales, pues, no pueden realizar acto ninguno fuera del ámbito que la Constitución Federal señala; por su parte, los Estados ejercitan todas las facultades no asignadas a los órganos federales.

En síntesis, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.

Es de destacarse, especialmente, que dentro del orden jurídico estatal aparece la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, también guarda nexos indisolubles con los poderes locales que impide considerarlos como un orden jurídico independiente del local.

Tomando en consideración la importancia que tienen las relaciones entre los Estados y sus Municipios, con base en el principio de la libertad que deben tener éstos en cuanto a su gestión, por ser la célula de poder que tiene un contacto más cercano con la población, en el artículo 115 de la Constitución se han regulado actos de trascendencia referidos a la injerencia de las autoridades estatales en el ámbito municipal, que ejemplificativamente se enumeran a continuación:

- Suspensión y desaparición de Ayuntamientos, o de sus gobiernos, por causas graves establecidas en la ley local, respetando el derecho de defensa de los funcionarios municipales (art. 115, fracción I, párrafo tercero).
- Designación de los miembros de los Concejos Municipales en el caso de la hipótesis anterior, cuando no puedan entrar en funciones los suplentes (art. 115, fracción I, párrafo tercero).
- Concurso de los Estados con los Municipios en servicios públicos, con base en lo establecido en la ley local (art. 115, fracción III).
- Establecimiento de contribuciones municipales sobre ciertos rubros (art. 115, fracción IV).
- Cumplimiento de convenios en relación con la administración de contribuciones municipales (art. 115, fracción IV).
- Establecimiento de participaciones federales a los Municipios con base en la ley estatal (art. 115, fracción IV).
- Concordancia de las leyes de ingresos municipales con los presupuestos de egresos presentados por los Ayuntamientos (art. 115, fracción IV).
- Administración y planificación de zonas de desarrollo municipal con base en la ley estatal y federal (art. 115, fracción V).
- Cumplimiento de convenios de regulación de territorios municipales y estatales limítrofes (art. 115, fracción VI).

De los ejemplos anteriores se deduce la razón de que la pertenencia de los Municipios a un Estado autónomo sujeta también a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo.

...

De esta manera, se observa que existen actos de relación política entre el Estado y sus Municipios que se encuentran previstos en la Constitución Federal y otros que se han encomendado a cada entidad para que, en ejercicio de su autonomía interna, determine a qué autoridad corresponde su conocimiento. Tal es el caso de las facultades señaladas en favor del Congreso por el artículo 41 de la Constitución Local transcrito.

c) Orden jurídico del Distrito Federal. El fundamento de su autonomía estructural y funcional, en relación con los órdenes jurídicos estudiados con antelación, es el artículo 122 constitucional, dispositivo que establece las prevenciones correspondientes a la coexistencia de los órganos de gobierno a quienes se encomienda ejercer el poder político de la entidad, sobre el espacio territorial descrito en el artículo 44 de la Carta

Magna. Sus características son diversas a las del orden jurídico estatal, pero ello resulta ajeno a la presente controversia.

d) Orden jurídico constitucional. Según puede apreciarse de las precisiones relativas a los demás órdenes jurídicos, el constitucional es el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal. En lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, el orden jurídico constitucional previene las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los tres órdenes jurídicos anteriores.

El orden jurídico constitucional tiende, además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades de los demás órdenes normativos, a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

Para lograr obtener lo anterior, los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, cuya resolución se ha encomendado a esta Suprema Corte, en su carácter de tribunal constitucional, encargado de velar que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en la Carta Magna, encontrando sustento jurídico en el artículo 105, fracción I, antes transcrito.

La razón de ser de esos medios de control radica en que en el sistema constitucional del Estado federal, donde coexisten los órdenes jurídicos descritos con antelación, el ordenamiento que debe darles unidad y cohesión es la propia Constitución. De este modo, el orden jurídico constitucional se erige como un orden total, al extender su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órdenes jurídicos parciales.

En consecuencia, es de concluirse que el ejercicio de control de la regularidad constitucional es una actividad jurídica que no puede ser ubicada, estrictamente, como función propia de ninguno de los órdenes parciales, federal o locales, pues si la pretensión del referido control es la salvaguarda del orden primario o total, la función interpretativa y de decisión sobre si un acto de autoridad está o no apegado a la norma fundamental, debe reputarse como una función de carácter constitucional, que no es susceptible de equipararse a ninguno de los órdenes inmediatamente subordinados a la Constitución -el federal propiamente dicho y los órdenes estatales-, en virtud de que las hipótesis de control contempladas en la Carta Magna permiten que los actos de autoridad, provenientes tanto de la Federación como de las entidades que la componen, puedan ser anulados por una determinación de uno de los órganos del Poder Judicial Federal, en este caso la Suprema Corte, en ejercicio, como se dijo, de una función de orden constitucional, superior a los restantes órdenes jurídicos parciales.

Ahora bien, el cometido de este Alto Tribunal al resolver controversias constitucionales, consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados con anterioridad, a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional.

Las anteriores consideraciones se refuerzan si se atiende también a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 que, en su parte conducente, señala:

[Se transcribe]

Del texto de las anteriores iniciativas se desprende que el Constituyente Permanente, al dotar a esta Suprema Corte de facultades para resolver los conflictos que se pudieran suscitar entre los órdenes jurídicos parciales, con tal determinación le asignó el carácter de tribunal constitucional para realizar el control de la regularidad respecto de actos de poder e imperio, que si bien tienen una connotación política, también producen efectos en el sistema jurídico nacional, que son susceptibles de afectar a los habitantes de cada uno de los órdenes parciales sobre los que se ejerce ese control.

De este modo, en el ejercicio del control constitucional no es la connotación política del acto de poder el problema central de la hermenéutica que debe realizarse, pues partiendo del hecho de que el texto constitucional refleja un sistema de valores que en ocasiones pueden presentar ambigüedades, fórmulas genéricas de contenido indeterminado o muy discutibles e incluso contradictorias, el órgano de control está llamado a actualizar e integrar los valores imperantes en la Constitución, salvaguardando el lugar en que se encuentran dentro del sistema jurídico nacional, pues será siempre la decisión del tribunal constitucional una opción jurídica, aun cuando tenga un contenido político, pues la resolución siempre tendrá que emitirse y apegarse al derecho primario.

Con lo anterior queda satisfecho también el propósito del Constituyente Permanente y del legislador ordinario de fortalecer el federalismo mexicano, que supone la unión de diversas entidades para adquirir una mayor fuerza política, sin que dicha unión importe renuncia alguna a su autonomía, que es denominada por el artículo 40 de la Constitución como "soberanía interna", cuyo ejercicio, se reitera, debe ceñirse necesariamente al marco normativo establecido en la Carta Magna Federal, por lo que dejar fuera del control a alguno de los actos previstos en los medios relativos bajo el cobijo de una malentendida autonomía o soberanía estatal, permitiría la subsistencia de actuaciones arbitrarias que si bien inciden en los diversos niveles de gobierno, en última instancia, a quienes afectan primordialmente es a los habitantes de ellos, que son quienes resienten las consecuencias jurídicas de una decisión o acto de connotación política a cargo de las entidades de poder.

Sentadas las premisas anteriores y retomando el caso concreto, debe recordarse que la Constitución ha establecido las bases del Municipio Libre que deben ser respetadas por las legislaturas y autoridades estatales, dejando a su autonomía interna decidir jurídicamente sobre las cuestiones de su competencia, siempre respetando los postulados establecidos en la Constitución.

Asimismo, debe realizarse un análisis de los criterios sustentados por este Alto Tribunal al resolver previas controversias constitucionales entre Estados y sus Municipios.

Así, en la controversia constitucional número 3/93, resuelta en sesión de seis de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, que fue planteada por el presidente municipal, secretario y síndico segundo del Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, en contra del Congreso, gobernador y secretario de la Contraloría General, de dicha entidad federativa, en donde se hizo valer la incompetencia de este Alto Tribunal, apoyándose en el hecho de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, respecto de las controversias que se presentaran entre un Municipio y el propio Estado o entre Municipios, tocaba conocer a la Legislatura Local, y toda vez que el Municipio demandante se había sometido a la jurisdicción del Congreso del Estado y este último resolvió mediante decreto de fecha cinco de octubre de mil novecientos noventa y tres, resultaba incongruente que se ocurriera ante la Suprema Corte para dirimir el conflicto.

En la resolución correspondiente -foja 326-, el Pleno sostuvo que el artículo octavo de la citada ley orgánica, visto a la luz de los artículos 105, 115 y 124 de la Constitución Federal, permitía considerar que cuando se refería a "controversias de cualquier índole", la intervención de la Legislatura Local se limitaba a aquellas cuestiones que surgieran por violaciones o afectaciones en detrimento de la Constitución Estatal, de leyes locales o de disposiciones municipales, empero, no podía referirse a las controversias donde el Municipio planteara violaciones a preceptos constitucionales de orden federal, de lo que se desprendía la competencia de la Suprema Corte para conocer de la controversia planteada, en este aspecto, por estar en el supuesto del artículo 105 de la Constitución Federal, en su texto anterior a las reformas que entrarían en vigor el 1o. de enero de 1995, en cuanto ya reservaba a este Alto Tribunal el conocimiento de las controversias que se suscitaban sobre cuestiones relacionadas con la Constitución Federal.

En dicha resolución -foja 351-, únicamente se atendió a los conceptos de invalidez que se referían a violaciones a la Constitución Federal, y no así a las que importaban transgresiones a la Constitución Local, por no trascender éstas al ámbito constitucional federal.

Asimismo, este Tribunal Pleno, en sesión de veintidós de febrero de mil novecientos noventa y nueve, emitió resolución en la controversia constitucional número 32/97, planteada por el Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, Estado de México, en que se demandó la invalidez de la solicitud de revocación y resolución en tal sentido, respecto del mandato del presidente municipal de dicho Ayuntamiento, por haber considerado que tal solicitud violaba la autonomía municipal y transgredía los artículos 115, fracción I, párrafo último, y 133 de la Constitución Federal.

En virtud de lo anterior, se determinó que el origen del acto materia de la controversia, fue la solicitud de revocación del mandato del presidente municipal por haber convocado a sesión de Cabildo al síndico y a varios regidores suplentes (lo que motivó que los propietarios, al estimar que ese acto se traducía implícitamente en una destitución, acudieran a inconformarse al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y al gobernador del Estado) por lo que el problema de fondo del asunto se centró en determinar si el presidente municipal, al emitir dicha convocatoria, incurrió en faltas graves que ameritaran la revocación de su mandato.

En relación a todos los actos reclamados, las demandadas adujeron que la actora planteó violaciones al marco jurídico estatal y no a la Constitución Federal, estimando que la controversia resultaba improcedente de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, argumento que fue desestimado porque se consideró que existía un planteamiento de violación al artículo 115 del primer ordenamiento, procediendo a examinar el fondo de la controversia y concluir que se configuraba la violación aducida, en cuanto a que la Legislatura Local indebidamente admitió a trámite la solicitud del gobernador y la declaró fundada con posterioridad, aun cuando los actos realizados por el presidente municipal no se ubicaban en las hipótesis que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece como causas graves que pueden dar lugar a la revocación del mandato y que son las únicas que la Constitución Federal señala para que el Congreso del Estado pueda proceder a dicha revocación.

De lo anterior se desprende que la violación que se adujo afectó directamente a uno de los elementos esenciales de los Municipios como es su órgano de gobierno, que por mandato constitucional, debe ser producto de elecciones y sólo puede ser modificado en los términos que el propio artículo 115 establece como facultad excepcional de las Legislaturas Locales consistente, entre otras, en la de revocar el mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, por lo que si la misma Constitución remite a la ley local para la determinación

de las causas graves, para analizar si la Legislatura Estatal se apegó al precepto constitucional, fue necesario examinar si los hechos que dieron lugar a la determinación de revocación del mandato, colmaban las hipótesis consagradas en la norma secundaria.

En estas condiciones, el planteamiento realizado tanto en la demanda inicial, como en su ampliación, se relacionó con la violación al artículo 115 constitucional, en la parte señalada, aunque para su estudio debió analizarse la adecuación de la actuación del Congreso a la Ley Orgánica Municipal, pues ello resultó indispensable para la determinación de la existencia de la violación constitucional aducida.

Así, se señaló que el artículo 115, establece, en su fracción I, primera parte, una de las prerrogativas básicas del Municipio y que es una clara expresión de democracia, a saber, que "será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa". En la propia fracción, en su párrafo tercero, previene una situación excepcional que da lugar a un mecanismo para suspender Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. Esto significa que frente al principio democrático aludido, el propio texto constitucional previene una excepción.

De lo anterior resulta que la conclusión anterior implicaba que es una prerrogativa de los Municipios consignada en la Constitución Federal, que cuando se dé el caso de excepción especificado, se haga dentro del estricto marco señalado en la Norma Fundamental, que hace una remisión a la ley local en cuanto a la determinación de las causas graves que pueden dar lugar a la decisión de la legislatura. De ahí que cuando se cuestiona la decisión de una legislatura consistente en revocar el mandato de un presidente municipal, se tenga que analizar la adecuación a lo dispuesto en la ley local, pero ello no constituye propiamente una cuestión de legalidad, sino de constitucionalidad, puesto que, como se ha dicho, ese requisito emana de modo directo del artículo 115 de la Constitución.

En la solución descrita, el Tribunal Pleno consideró que no se trataba de entrar al estudio de una cuestión de legalidad, sino de constitucionalidad, dado que la propia Constitución Federal señalaba la excepción al principio democrático referente a que el Municipio sería administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, como lo es el de revocar el mandato de alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

Por otro lado, cabe resaltar que este Alto Tribunal también ha sostenido que es procedente el estudio de los argumentos en que se aduzcan violaciones indirectas a la Constitución Federal, relacionadas con disposiciones secundarias, siempre que, de resultar fundadas, sean aptas para provocar la invalidación del acto impugnado, lo cual se traduce en que, en esta instancia, puede verificarse el procedimiento de formación del acto impugnado, para determinar si se dio o no cumplimiento a las formalidades esenciales previstas en la normatividad que lo origina y que por su inobservancia, por vía de consecuencia, resultarían transgresoras de algún dispositivo de la Constitución Federal que prevenga tales formalidades, siendo que, de no ser así, procederá decretar su nulidad, ante la falta de observancia de esos requisitos formales.

La jurisprudencia 23/97, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, correspondiente a abril de 1997, página 134, es la tesis que contiene el razonamiento sobre la procedencia del examen de violaciones indirectas de naturaleza formal, a la luz de lo estatuido por el artículo 16 constitucional, de la manera siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY

RECLAMADOS. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados."

En los argumentos que sustentaron el criterio anterior, este Tribunal Pleno estableció que la conclusión a que se llegó obedecía al hecho de que la apertura en el examen de conceptos de invalidez propiamente de legalidad, estaba autorizado por la finalidad de decisión judicial en cuanto al análisis integral de la validez del acto impugnado, tal y como sucede cuando se aducen transgresiones ocurridas durante el proceso legislativo, previo a la formación de la norma.

Lo anterior revelaba que, en las controversias constitucionales, lo estrechamente vinculado a lo constitucional, cuando no se trate de disposiciones de la parte orgánica que regulen expresamente la relación entre entes de poder o sus atribuciones, debía circunscribirse únicamente a lo relacionado con las formalidades que prevé la Carta Magna para la validez de todo acto de autoridad, como por ejemplo, si durante la formación del acto se siguieron las formalidades esenciales requeridas por el procedimiento, si fue emitido por una autoridad competente o si está fundado y motivado.

Una nueva reflexión y análisis de los criterios reseñados, confrontada con la finalidad de la reforma constitucional vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, consistente en fortalecer el federalismo y erigir a esta Suprema Corte como tribunal constitucional, garante de la supremacía de la Carta Magna, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo, en las que se soslaya el análisis de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, por las razones que a continuación se exponen.¹⁰⁸

Partiendo de la base de que una de las finalidades del control constitucional consiste en dar unidad y cohesión a los diferentes órdenes jurídicos parciales, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que en el texto de la Constitución se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental, produciría, en numerosos casos, la ineficacia del medio de control de que se trate, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de las libertades y competencias de cada uno de ellos.

En efecto, de acuerdo con las iniciativas de las reformas constitucional y legal que quedaron transcritas con anterioridad, lo que se pretende es que la Suprema Corte de Justicia sirva como baluarte en la defensa del Estado de derecho, pues si las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, cuyo sentido final es lograr el bienestar de la población que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades que redundarían en la transgresión del orden constitucional que se pretende salvaguardar.

¹⁰⁸ Lo resaltado es propio.

Conviene destacar que la afirmación contenida en el párrafo anterior de que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, su sentido final es lograr el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllas,¹⁰⁹ encuentra claro sustento en el análisis relacionado en todos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El título primero, que comprende sus primeros veinticuatro artículos se ocupa de las garantías individuales que constituyen una barrera infranqueable para todas las autoridades que, de violentarlos, podrán ser señaladas como responsables en un juicio de amparo que promueva un gobernado que estime que se incurrió en esa arbitrariedad, todo ello, con fundamento en el artículo 107 de la Constitución. En el artículo 16 se establece la garantía de legalidad que exige que las autoridades sólo puedan hacer lo que la ley les permite, lo que significa que no pueden actuar fuera de su competencia. En el artículo 14 se previene la garantía de debido proceso legal, lo que obliga a cumplir con los procedimientos que las leyes establezcan antes de emitir una resolución que pueda producir una afectación.

Vinculados con estos principios se encuentran los artículos 39, 40, 41 y 49 de la propia Carta Fundamental. En el primero se reconoce el principio de soberanía popular, conforme al cual todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de éste. En el segundo, se previene que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos. En el tercero, se precisa que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, regulándose en su parte restante los principios de derecho electoral que tienden a salvaguardar el ejercicio de la democracia. En el cuarto, finalmente, se reconoce el principio de la división de poderes, técnica de carácter jurídico-político que busca evitar la concentración del poder y a través del equilibrio de los tres poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, logra el control y limitación recíproca entre ellos.

En los artículos 115 y 116 se consagra el Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, reconociéndoles a aquéllos prerrogativas específicas y estableciendo a dichos Estados su marco jurídico de actuación.

De acuerdo con este esquema de carácter constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, que constituyen el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que en esencia irían en contra del pueblo soberano.

De acuerdo con el panorama descrito, aun cuando la materia fundamental sobre la que versen las decisiones de las controversias constitucionales se relacionen con actos

¹⁰⁹ Como podemos observar, en este punto la Corte realiza una interpretación que pudiéramos clasificar de acuerdo con su resultado, como interpretación *extensiva* y *progresiva*. Extensiva porque se amplía el alcance de las palabras expresadas por el legislador, ya que desde el punto de vista de la Corte, el legislador expresó menos de lo que quería expresar, y en ese sentido era necesario ampliar el alcance de las palabras para que éstas correspondan con el espíritu y voluntad de lo que el legislador le quiso dar. Progresiva porque la Corte busca adaptar la norma a realidades y situaciones actuales, que en su momento no fueron consideradas por el legislador.

de carácter político, si su expresión tiene también una connotación jurídica, son susceptibles de ser examinados por esta Suprema Corte de Justicia, dado que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa a través de los medios de control de su regularidad debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, sin que se pueda parcializar este importante ejercicio por meras construcciones interpretativas.

Ciertamente, la doctrina ha establecido que las garantías individuales benefician, en su carácter de derechos públicos subjetivos, a los gobernados, quienes pueden oponerlos a los actos de autoridad; sin embargo, las prevenciones constitucionales que establecen esas normas fundamentales generales disponen también obligaciones que deben cumplir las autoridades en su actuar, siendo que no existe razón jurídica para dejar de requerirlas cuando su destinatario sea otra autoridad, órgano o ente de poder, perteneciente al mismo u otro orden jurídico parcial, pues basta con que el acto de que se trate sea susceptible de afectar el ejercicio competencial de la entidad para que este Alto Tribunal pueda determinar, sin cortapisas y en su integridad, su apego al Estado de derecho, lo que se traduce en la salvaguarda de la supremacía constitucional, como orden jurídico total.

Llevando los razonamientos expuestos al caso que se examina, es de concluirse que cuando una legislatura dirime un conflicto de límites entre Municipios, respetando siempre los principios contenidos en la Constitución Federal, ejercita plenamente su autonomía, ejercicio que es susceptible de examen integral por esta Suprema Corte para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría estar reconociendo y autorizando implícitamente la comisión de infracciones a la Norma Suprema, violaciones que no serían susceptibles de purgarse con posterioridad.

Efectivamente, declarar la improcedencia de la controversia constitucional, bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de la Legislatura Estatal para con sus Municipios, vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones meramente formales, conduciría prácticamente a derogar el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución, puesto que solamente reduciría la procedencia y examen de fondo en las controversias constitucionales a un reducido número de supuestos, con lo que quedarían soslayadas del control, hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre Estados y Municipios, en que las autoridades estatales, teniendo facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales y cubriendo los requisitos formales previstos en la Constitución Federal, cometen arbitrariedades o emitan actos incongruentes que redundan en la desarmonía y desajuste del orden normativo del orden jurídico parcial estatal.

De este modo, de admitir la opinión contraria a la que en esta resolución se sustenta, quedaría cumplido, sólo en apariencia, el principio de autonomía interna (soberanía) de las entidades federativas, pues se permitiría que las autoridades estatales incumplieran con la obligación de respetar los postulados de la Carta Magna Federal, deber impuesto precisamente a los Estados por el artículo 40 de dicho ordenamiento.

En efecto, si como se ha establecido, el control ejercido por la Suprema Corte es una función constitucional, derivada directamente de las normas constitucionales, siendo su materia la totalidad de los actos autoritarios federales y locales enumerados en el artículo 105, fracción I, constitucional, cuya finalidad consiste en preservar los dos principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados con anterioridad, a saber, salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional, no debe existir una limitante conceptual para examinar los aspectos propuestos como

conceptos de invalidez, porque la actualización de una arbitrariedad, cualquiera que sea su connotación, al incidir en la armonía en la relación entre entidades de diferentes órdenes jurídicos parciales, u órganos pertenecientes a uno de ellos, provoca el desajuste de todo el orden jurídico total, cuyo fortalecimiento es el objetivo de este medio de control, en detrimento de los gobernados a los que, en esencia, se trata de servir.

Por todo lo expresado en el presente considerando, procede concluir que esta Suprema Corte de Justicia no sólo se encuentra autorizada por la Constitución para examinar cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, sino que tiene el deber de hacerlo para responder con fidelidad a la responsabilidad que se le ha conferido, de vigilar celosamente a través de los diferentes medios de control de rango constitucional, que el orden supremo que la Constitución previene no sea vulnerado.

El anterior considerando derivó en varias tesis de jurisprudencia, entre ellas la siguiente que es el criterio que abre la puerta para que se estudien en las controversias constitucionales todo tipo de violaciones a la Constitución:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José

de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.
Secretario: Humberto Suárez Camacho.

a. CRÍTICA Y COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN

Como podemos observar, la Suprema Corte de Justicia transitó por tres distintos criterios en relación con la posibilidad de analizar violaciones indirectas a la Constitución, en la vía de la Controversia Constitucional:

A) Declarar la improcedencia bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de la legislatura estatal para con sus municipios vulneraría la autonomía local, en virtud de que en controversia constitucional sólo son susceptibles de análisis los aspectos relativos a la invasión de esferas.

B) Examinar sólo aquellos aspectos que, además de los expresamente previstos en la Carta Magna, se consideren como íntimamente vinculados a lo constitucional, con elementos que se dieran en cada controversia sometida a juicio de la Suprema Corte, debiendo circunscribirse esto último a lo relacionado con las formalidades que prevé la Constitución para la validez de todo acto de autoridad (por ejemplo que se hayan seguido las formalidades esenciales del procedimiento para la formación del acto, si fue emitido por autoridad competente, o si está fundado y motivado).

C) Abordar el examen de toda cuestión que se llegue a plantear en vía de controversia constitucional.

La Suprema Corte optó por la última vía, y para ello consideró que de declarar la improcedencia por cuestiones que únicamente fueran de aspectos competenciales, se reducirían los supuestos de las controversias constitucionales, y

por tanto se desvirtuaría la protección constitucional que el legislador quiso ampliar mediante la reforma de 1994. **En ello estamos de acuerdo.**

De igual manera, se apartó de la segunda opción con el argumento que si se dejaran de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental, se produciría la ineficacia de la controversia constitucional, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de las libertades y competencias de cada uno de ellos, máxime que, desde su óptica las controversias constitucionales tienen como sentido final lograr el bienestar de la población que se encuentra bajo el imperio de los distintos poderes y órganos de gobierno. **En ello no estamos de acuerdo.**

Y no estamos de acuerdo con el criterio anteriormente señalado, porque consideramos en primer lugar, que el papel de la Suprema Corte no debe ser el de revisar todo tipo de actuaciones que son propias de la vida interna de las entidades federativas. Coincidimos en que la Suprema Corte tiene a partir de la reforma de 1994 un papel distinto, con un mayor protagonismo en la vida política de nuestro país y con una vocación de constituirse como auténtico tribunal defensor del orden constitucional. Sin embargo, consideramos que la Corte puede caer en excesos a partir de una amplia y desmedida interpretación constitucional y como consecuencia de ello, intervenir innecesariamente en asuntos que por su naturaleza, deberían quedar reservados al aspecto interno de las entidades federativas, o por lo menos, no deberían ser de su competencia. Estamos seguros que la conclusión arribada en el Caso Temixco es uno de dichos excesos.

El Ministro Gudiño Pelayo formuló un voto particular en el que expuso las razones de su disenso respecto del proyecto de resolución formulado y aprobado por la mayoría, y cuyas consideraciones compartimos en su mayoría, por lo que expondremos algunos de sus razonamientos adicionados con nuestro propio criterio.

En primer lugar, nos parece desmedido el argumento respecto a que la finalidad de las controversias constitucionales tiene como finalidad última el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo los diferentes regímenes jurídicos de gobierno, puesto que ello es el fin no solo de las controversias constitucionales, sino de todos los mecanismos jurídicos con los que se restablecen derechos violados, tanto públicos como privados. El Derecho como ciencia, siempre tendrá como finalidad el bienestar de la persona que se encuentra bajo cualquier sistema jurídico de normas (sean éstas civiles, mercantiles, administrativas, constitucionales, etc.), puesto que en todos los casos habrá una o varias personas las cuales disfrutarán de determinado derecho cuando les sea respetado, y por otro lado, se verán afectadas cuando éste derecho les sea limitado, de ahí que una de las finalidades del Derecho sea lograr la armonía en la convivencia social siempre pensando en el bienestar de las personas.

Dicho de otra manera, coincidimos en que cualquier mecanismo jurídico tendrá como finalidad última el bienestar de la persona sobre la cual recae dicho ordenamiento jurídico; sin embargo, cada mecanismo tiene unos objetivos y fines concretos y determinados; esto es, unos fines inmediatos, y no debemos confundir los fines mediatos con los inmediatos. En el caso particular, consideramos la Suprema Corte confunde dichos conceptos y los aplica para justificar su determinación de, bajo la intención de proteger a las personas (que es loable y válida), ampliar desmedidamente los fines que el constituyente permanente le dio a la controversia constitucional. El intérprete constitucional está para controlar a los poderes constituidos en nombre del poder constituyente, pero no con la libertad de sustituir a éste último, sino procurando serle racionalmente fiel a sus propósitos esenciales,¹¹⁰ y en este caso, este principio dejó de observarse. Máxime que como hace hincapié el Ministro Gudiño, el constituyente limitó la procedencia de las controversias constitucionales promovidas por Ayuntamientos a los casos en los que se impugnara la *constitucionalidad* de los actos.

¹¹⁰ BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. *Interpretación de la Constitución y Ordenamiento Jurídico*. Ed. Tecnos. Madrid, 1997. pp. 25 a 35.

Es sabido que la interpretación constitucional debe atender a un código o sistema de valores sustanciales que deben ser tomados en cuenta al momento de resolver conflictos en los que se encuentra involucrada la propia constitución. Ese sistema de valores esenciales constituye el orden de convivencia política y hace que la interpretación constitucional tenga un contenido axiológico que sea orientador de las resoluciones que el órgano interpretador produce.

No obstante lo anterior, en el caso particular y como se desprende del considerando quinto anteriormente transcrito, observamos que la razón fundamental por la cual la Suprema Corte dejó atrás el criterio de estudiar violaciones indirectas a la Constitución solamente en los casos en los que éstas estuvieran vinculadas de modo fundamental con el acto reclamado, parte de un argumento cuyo carácter es eminentemente axiológico: el bienestar de la persona humana. Sin embargo en ello no estamos de acuerdo, ya que consideramos que la Suprema Corte, más que buscar respuestas jurídicas concretas en el núcleo axiológico constitucional, debe tenerlo únicamente como referencia al establecer los diferentes resultados interpretativos.¹¹¹

Señalan Rodolfo Luis Vigo y Francisco Fernández Segado¹¹² que una de las directivas que debe observar el intérprete de la Constitución al momento de interpretarla, es el *self-restraint* o autolimitación. Autolimitación interpretativa, puesto que el intérprete jurídico no tiene la función de crear el derecho según su cosmovisión, interés (por más benévolo que sea) o capricho, sino la de determinar racionalmente desde el derecho la solución jurídica para el caso.¹¹³ El hecho que la Constitución cuente con valores y principios en los que se fijan objetivos a lograr o campos amplios para lograr la producción normativa, no debe ser motivo para que el

¹¹¹ VIGO, Rodolfo Luis. *Directivas de la Interpretación Constitucional*, en FERRER MAC GREGOR, Eduardo (Compilador). *Derecho Procesal Constitucional*. Ed. Porrúa. Cuarta Ed. México, 2004. p. 3598.

¹¹² FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *Reflexiones en torno a la Interpretación Constitucional*. En *Derecho Procesal Constitucional*. *Op. Cit.* pp. 3357 y 3358.

¹¹³ *Supra*. Capítulo I, p.14. Véase la opinión de Juan Colombo con respecto al objeto de estudio de los actos y leyes por parte del Tribunal Constitucional, mismos que coinciden con esta postura.

intérprete le haga decir a la Constitución lo que él quiere que diga o le haga decir mucho más de lo que ella efectivamente dice.

En ese sentido, uno de los riesgos que corre el intérprete constitucional al pronunciar sentencias como la que aquí se comenta, es caer en un **imperialismo constitucional**, por medio del cual se le pretende dar una solución jurídica con la autoridad de la Constitución a los más variados problemas que surjan en las relaciones existentes entre los órganos y poderes del Estado, para de esa manera tornar irrelevantes las otras fuentes de Derecho.¹¹⁴ Nos parece que en el caso Temixco la Corte cayó en ese imperialismo constitucional, ya que a partir de esta sentencia, se buscará cobijar por medio de la Constitución a todos los problemas orgánicos, so pretexto de que se encuentra involucrado el bienestar de la persona humana.

Por otra parte, apunta Luis Vigo que otra de las directivas de la interpretación constitucional que debe seguir el intérprete de la Constitución, es atender en la medida de lo posible, el principio de la estabilidad de los precedentes constitucionales.¹¹⁵

El anterior principio es típico del sistema del *common law* y se basa en la doctrina de *stare decisis et non quieta movere* de los precedentes judiciales, por medio del cual una decisión de un tribunal o un juez, tomada después de un razonamiento sobre una cuestión de derecho planteada en el caso, será una autoridad o precedente obligatorio para el mismo tribunal y para otros tribunales de igual o inferior rango en lo subsiguientes casos en los que se plantee otra vez la misma cuestión. De acuerdo con esta doctrina, el derecho será determinado principalmente por los jueces (*judge-made law*) quienes deberán distinguir en sus decisiones entre la *ratio decidendi* y la *obiter dicta*. Los últimos consisten en los argumentos o consideraciones que no resultan directamente necesarios para

¹¹⁴ VIGO, Rodolfo Luis. *Op. Cit.* p. 3600.

¹¹⁵ *Ibid.* pp. 3608 a 36010

sostener la solución que se brinda al caso, mientras que los primeros refieren a las razones y a las reglas conforme a las cuales se decide el caso, y en consecuencia es propiamente lo que constituye el precedente.¹¹⁶

En caso de sistemas del derecho civil, como el mexicano, cada vez ha ido consolidándose la obligatoriedad del precedente por razones intrínsecas que van, desde la perspectiva del razonamiento práctico, en donde es exigible "universalizar" el discurso judicial para todos los casos semejantes; o desde una perspectiva más jurídica, donde se vincula al precedente con el principio de seguridad jurídica e igualdad en el tratamiento de las mismas situaciones.

No obstante dicha tendencia, hay que destacar que en el caso mexicano la Suprema Corte no está vinculada por sus propias jurisprudencias, por lo cual está facultada para, con base a una nueva reflexión, apartarse del anterior precedente y sostener un nuevo criterio.¹¹⁷ Esta facultad de la Suprema Corte de Justicia obedece a un elemento de dinamismo del Derecho, por el cual, de continuar aplicando cierto principio jurídico que ha sido observado de manera constante en el pasado, se provocarían injusticias en virtud de las nuevas realidades, o bien en virtud de realidades que anteriormente no pudieron haber sido previstas por el legislador al momento de crear la ley que motiva el criterio de interpretación.

Consideramos que los anteriores elementos (el principio de estabilidad de los precedentes, y la facultad de la Suprema Corte de apartarse de sus criterios) deben ser objeto de un balance por parte de la propia Corte al momento de actuar como

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ La Ley de Amparo en sus artículos 190 a 197-B regula lo relativo a la integración de las jurisprudencias que emite la propia Suprema Corte. Conforme a dicho sistema normativo, el mencionado órgano jurisdiccional no está vinculado por su propia jurisprudencia. Los requisitos para apartarse de un criterio anterior se encuentran en el artículo 194 que establece que "*en todo caso, en la ejecutoria respectiva deberán expresarse las razones en que se apoye la interrupción, las cuales se referirán a las que se tuvieron en consideración para establecer la jurisprudencia relativa*". Incluso el artículo 149 de la Ley de Amparo de 1919 establecía que "*La misma Suprema Corte respetará sus propias ejecutorias. Podrá sin embargo, contrarias la jurisprudencia establecida; pero expresando siempre en este caso, las razones para resolverlo así. Estas razones deberán referirse a las que se tuvieron presentar para establecer la jurisprudencia que se contraría.*"

intérprete de la Constitución y dictar sentencias en las que analicen cuestiones constitucionales. Por un lado, si efectivamente un criterio ya no responde a una realidad social y su aplicación provocará injusticias, estamos de acuerdo con que la Corte actualice sus criterios. Pero por otro lado, la Corte debe ponderar la necesidad actual de ir construyendo una doctrina constitucional que sea estable en la mayor medida posible, construida precisamente en base a los considerandos constitutivos de las sentencias.

La trascendencia del sentido de los fallos y de los considerandos en los que se sustentan, debe estar regulada por la prudencia, esa misma que en la antigüedad era considerada la virtud por excelencia de los *juris-prudentes*, y por la cual se vinculan las posibles relaciones entre los medios y los fines. La interpretación jurídica constitucional debe ser más previsora que la interpretación jurídica ordinaria y en ese sentido en las sentencias y considerandos del intérprete constitucional deben aparecer no sólo el reclamo de las partes involucradas en el caso, sino el reclamo por los intereses del tradicionalmente llamado bien común político.

En otras palabras, la Corte debe tomar el caso que resuelve, pero no aisladamente, sino con una inteligencia previsora y omnicompreensiva, que tome en consideración las proyecciones sociales globales y las proyecciones jurídicas, en donde se prevenga que aquello que decide será fuente de nuevas decisiones para otros casos futuros análogos.

Consideramos que la falta de autocontrol por parte del órgano interpretador, puede provocar en el terreno político una acumulación de poder a favor de la Suprema Corte en su papel de Tribunal Constitucional, que irá en demérito de los demás poderes estatales, y en nuestra opinión, en menoscabo del federalismo, que es lo que la Corte en la propia sentencia del Caso Temixco reconoce como objeto de tutela y fines inmediatos de las controversias constitucionales.

En el siglo XIX, la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó que el amparo judicial era procedente cuando se atentara contra la garantía de exacta aplicación de la ley emanada del artículo 14 Constitucional. Este criterio, que posteriormente fue acogido en la Ley de Amparo de 1882 y en la Constitución Federal de 1917, modificó esencialmente la naturaleza del juicio de amparo que posteriormente produjo el rezago histórico en el trabajo de la Suprema Corte que motivó a la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito. No sería deseable que ocurriera lo mismo con las controversias constitucionales.

D. EL CASO DEL TAE JALISCO

La controversia constitucional 3/2005 fue promovida por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, solicitando la invalidez de los decretos legislativos por los cuales se resolvió que no eran de ratificarse en sus cargos los Magistrados del Tribunal de lo Administrativo de la Entidad. Posteriormente se amplió la demanda para recamar la invalidez de los decretos legislativos por los cuales se nombraban nuevos Magistrados para ocupar los puestos vacantes.

Los argumentos sostenidos por la actora se formularon en sentido de que el Congreso del Estado de Jalisco carecía de atribuciones para resolver de manera autónoma sobre la ratificación de los Magistrados, ya que debía hacerlo conforme el dictamen que para tal efecto emitiera el Pleno del Tribunal Administrativo, en el cual se hiciera una valoración sobre el trabajo desempeñado por los Magistrados del Tribunal. De igual manera, sostenían que no existía regulación alguna por la cual el Congreso pudiera rechazar dicho dictamen y por tanto, los Diputados debían decidir de acuerdo con el dictamen presentado. La actora consideró que al resolver negativamente sobre dicha ratificación, se estaba realizando una intromisión en su esfera competencial.

Los artículos de la Constitución Federal que se estimaron violados fueron el 14, 16, 17, 25, 26 y 116 fracción III,¹¹⁸ y debido a que los argumentos de la actora tenían relación directa con la manera en que el Congreso había valorado el dictamen emitido por el Pleno del Tribunal de lo Administrativo, la Corte se vio en la necesidad de revisar si la motivación de los decretos impugnados era de acuerdo con las disposiciones *legales* correspondientes.

Del estudio de motivación que realizó el Congreso del Estado para no ratificar a los Magistrados, se desprenden aspectos cuantitativos relacionados con los asuntos turnados a cada funcionario, los asuntos resueltos, los recursos y juicios de amparo interpuestos en contra de sus determinaciones, las excitativas de justicia que les promovieron, las quejas formuladas en su contra, así como las licencias que les hayan sido concedidas y las inasistencias a sus labores.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia se vio en la necesidad de revisar si los criterios anteriormente señalados y el estudio particularizado de la actuación de los Magistrados correspondientes eran fundados y motivados de una manera correcta. En los considerandos de la sentencia, la Corte lo hizo de la siguiente manera:

En efecto, como puede observarse del Acuerdo Parlamentario 737/05, referente a la actuación del Magistrado Félix Andrés Aceves Bravo, expuso los siguientes lineamientos para determinar que no era de ratificársele en el cargo:

1. Productividad del Magistrado: Demuestra baja productividad en cuanto a sus asuntos resueltos, ya que de un total de 1574 asuntos turnados durante su encargo, ha resuelto 1002, siendo su productividad de 63.65%, en relación con la media aritmética que estableció el propio Congreso en 1045 asuntos.
2. Excitativas de justicia: Se promovieron 10 en contra de la ponencia de este Magistrado.
3. Juicios de amparo, recursos y quejas: a) Se promovieron 81 juicios de amparo, modificándose en 44 ocasiones la resolución dictada por este Magistrado. b) Se

¹¹⁸ Los artículos 25 y 26 evidentemente no tienen relación con la invalidez planteada, ya que se refieren a la rectoría del Estado en materia económica, y en ese sentido fueron desestimados del estudio en la sentencia correspondiente.

interpusieron 71 recursos de apelación, considerados fundados 30, siendo que la media es de 27.3. c) Se le promovió una queja sancionable por suspensión de 22 días. Se consideró que este elemento afecta la reputación del Magistrado.

4. Asistencias, licencias y faltas: Solicitó 7 licencias, siendo otorgados en total 57 días, faltó en 64 ocasiones a sus labores normales en forma injustificada, faltó a sesiones del Pleno en 11 ocasiones en forma justificada y 16 en forma injustificada, afectando, a juicio de la Legislatura, la impartición de justicia administrativa.

5. Fama pública: El Magistrado presidente del tribunal emitió opinión en el sentido de no ratificar al Magistrado por diversos hechos como lo es un accidente vial, conduciendo un vehículo propiedad del tribunal fuera del horario de labores y con aliento alcohólico. Hechos que no constituyen buena imagen pública. Asimismo la declaratoria de procedencia penal promovida por el procurador general de Justicia, así como el procedimiento de juicio político presentado por el Ayuntamiento Constitucional de Zapopan por la cancelación de la concesión del servicio de recolección de basura con una empresa. Concluyendo que no ha sido su conducta la propia de un juzgador, ya que no dedica el tiempo necesario para el despacho expedito de los asuntos del tribunal.

Como puede observarse, en la decisión de la Legislatura Local de no ratificar al Magistrado Félix Andrés Aceves Bravo, se tomaron en cuenta diversos aspectos tales como que es alto el número de recursos de apelación, recursos de reclamación y juicios de amparo que se interponen en contra de las sentencias y acuerdos de trámite, emitidos por los Magistrados de que se trata y que también es alto el número de ocasiones que se estiman fundados para revocar o modificar dichas resoluciones, así como aspectos relacionados con sus inasistencias y su fama pública, elementos que valorados en forma objetiva por la autoridad legislativa llevaron a la conclusión que se cuestiona.

En este orden, este Alto Tribunal estima que este Acuerdo Parlamentario 737/05, sí cumple con los requisitos de fundamentación y motivación que para este tipo de actos han quedado establecidos en la presente resolución, ya que de manera razonable, objetiva y suficientemente expresada, se esgrimieron argumentos para sustentar esa decisión.

En consecuencia, lo procedente es reconocer la validez del Acuerdo Parlamentario 737/05 de siete de enero de dos mil cinco, emitido por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a través del cual resolvió que no era de ratificarse a Félix Andrés Aceves Bravo, en el cargo de Magistrado del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

Respecto del Acuerdo Parlamentario 738/05, referente a la no ratificación del Magistrado Luis Antonio Rocha Santos, se tiene que los datos particularizados por los que la Legislatura Local determinó llegar a la indicada conclusión, fueron los siguientes:

1. Productividad del Magistrado: Demostró baja productividad en cuanto a sus asuntos resueltos, ya que de un total de 1557 asuntos turnados ha resuelto 981, siendo su productividad de 63%, en relación con la media aritmética que estableció el propio Congreso en 1045 asuntos.
2. Excitativas de justicia: Se promovieron 14 en contra de la ponencia de este Magistrado.
3. Juicios de amparo, recursos y quejas: a) Se interpusieron 71 recursos de apelación, considerados fundados 25, siendo que la media es de 27.3. b) Se interpusieron 173 recursos de reclamación, considerándose fundados 85, siendo la media 69.5. c) 6 quejas

en contra de este Magistrado, este dato a juicio de la legislatura denota la poca aceptación del Magistrado ante los justiciables.

4. Fama pública: Declaratoria de procedencia penal, promovida por el procurador general de Justicia, así como el procedimiento de juicio político presentado por el Ayuntamiento Constitucional de Zapopan por la cancelación de la concesión del servicio de recolección de basura con una empresa. Tenía por costumbre entrar a trabajar diariamente después de las 11:00 horas.

De lo relatado, se tiene que en la decisión de la Legislatura Local de no ratificar al Magistrado Luis Antonio Rocha Santos, se tomaron en cuenta diversos aspectos tales como su baja productividad, las quejas interpuestas en contra de su actuación, las excitativas de justicia que se le formularon ante el retardo en la emisión de sus resoluciones, que es alto el número de recursos de reclamación que se interponen en contra de sus acuerdos de trámite, pero sobre todo el aspecto de su fama pública al habersele promovido una declaratoria de procedencia, el haber sido precandidato a un puesto de elección sin solicitar la licencia respectiva, así como que llegaba tarde a sus labores; elementos que valorados en forma objetiva por la autoridad legislativa llevaron a la conclusión que se cuestiona.

En este orden, este Alto Tribunal estima que este Acuerdo Parlamentario 738/05, también cumple con los requisitos de fundamentación y motivación que para este tipo de actos han quedado establecidos en la presente resolución, ya que de manera razonable, objetiva y suficientemente expresada, se esgrimieron argumentos para sustentar esa decisión.

Consecuentemente, lo procedente es reconocer la validez del Acuerdo Parlamentario 738/05 de siete de enero de dos mil cinco, emitido por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a través del cual resolvió que no era de ratificarse a Luis Antonio Rocha Santos, en el cargo de Magistrado del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

Por otra parte, en lo tocante al Acuerdo Parlamentario 739/05, correspondiente a la no ratificación del Magistrado Gabriel Peñaloza Plascencia, a continuación se destacan los elementos particularizados por los que la Legislatura Local determinó llegar a la conclusión mencionada:

1. Productividad del Magistrado: Demostró baja productividad en cuanto a sus asuntos resueltos, puesto que de un total de 1576 asuntos turnados ha resuelto 877, siendo su productividad de 55.64%, en relación con la media aritmética que estableció el propio Congreso en 1045 asuntos.
2. Excitativas de justicia: Se promovieron 10 en contra de la ponencia de este Magistrado.
3. Juicios de amparo, recursos y quejas: Se interpusieron 4 quejas en contra de este Magistrado, concluyendo la legislatura en este aspecto que es manifiesta la negligencia de este Magistrado en el ejercicio de su encargo.

Conforme a lo relacionado, se puede observar que la Legislatura del Estado de Jalisco, para determinar la no ratificación del Magistrado Gabriel Peñaloza Plascencia, tomó en consideración aspectos tales como su baja productividad, que en su concepto estuvo muy por debajo de la media aritmética establecida, las excitativas de justicia que se le formularon ante el retardo en la emisión de sus resoluciones, así como las quejas interpuestas en su contra; elementos que valorados en forma objetiva por la autoridad

legislativa conforme a los lineamientos que para tal efecto ella misma estableció, la llevaron a la conclusión que se cuestiona.

En este orden, este Alto Tribunal estima que este Acuerdo Parlamentario 739/05, cumple con los requisitos de fundamentación y motivación que para este tipo de actos han quedado establecidos en la presente resolución, ya que de manera razonable, objetiva y suficientemente expresada, se esgrimieron argumentos para sustentar esa decisión, además de que, como ya se dijo, satisface la forma de verificación que para tal efecto la autoridad legislativa estableció.

Conforme a lo señalado, procede también reconocer la validez del Acuerdo Parlamentario 739/05 de siete de enero de dos mil cinco, emitido por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a través del cual resolvió que no era de ratificarse a Gabriel Peñaloza Plascencia, en el cargo de Magistrado del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

Por lo que hace al Acuerdo Parlamentario 740/05, en el que el Congreso del Estado de Jalisco se pronunció por la no ratificación del Magistrado Carlos Alfredo Sepúlveda Valle, se tiene que dicha autoridad sustentó su decisión con base en los siguientes elementos particularizados:

1. Productividad del Magistrado: Demostró baja productividad en cuanto a sus asuntos resueltos, ya que de un total de 1584 asuntos turnados ha resuelto 1216, siendo su productividad de 76.76%, en relación con la media aritmética que estableció el propio Congreso en 1045 asuntos.

2. Excitativas de justicia: Se promovieron 5 en contra de la ponencia de este Magistrado.

3. Juicios de amparo, recursos y quejas: a) Se promovieron 132 juicios de amparo, modificándose 56 ocasiones la resolución dictada por este Magistrado. b) Se interpusieron 129 recursos de apelación, considerados fundados 48, siendo que la media es de 27.3. c) Asimismo, se interpusieron 171 recursos de reclamación, considerándose fundados 70, siendo la media 69.5. d) Una queja que causó estado. Este elemento en apreciación de la legislatura, afecta la reputación del Magistrado.

4. Fama pública: Este Magistrado realizó en el Pleno y en los medios de comunicación, múltiples manifestaciones acerca de encubrimientos y de corrupción de los demás miembros del tribunal. Mala relación de este Magistrado para con sus compañeros

De lo relacionado, se puede observar que la Legislatura del Estado de Jalisco, para determinar la no ratificación del Magistrado Carlos Alfredo Sepúlveda Valle, tomó en consideración aspectos tales como su baja productividad; sin embargo, como puede apreciarse, la productividad de este funcionario se encuentra por encima de la media aritmética establecida, por lo que en este aspecto el dictamen relativo carece de la motivación que requieren estos actos legislativos.

No obstante lo anterior, debe señalarse que ese elemento no fue el único que tomó en cuenta la legislatura para negar la ratificación, sino además, las excitativas de justicia que se le formularon ante el retardo en la emisión de sus resoluciones, así como que la queja interpuesta en su contra causó estado, pero sobre todo el aspecto de la fama pública, ya que las denuncias hechas en los medios de comunicación respecto de algunas conductas de los demás integrantes del tribunal, afectan su imagen, cuestión que queda de manifiesto para este Tribunal Pleno, si se toma en cuenta que el funcionario en mención debió, en todo caso, agotar las vías legales correspondientes para acreditar su

dicho y no sólo acudir a los medios de comunicación para dar a conocer los hechos mencionados; elementos que valorados en forma objetiva por la autoridad legislativa conforme a los lineamientos que para tal efecto ella misma estableció, la llevaron a la conclusión que se cuestiona.

En este orden, este Alto Tribunal estima que este Acuerdo Parlamentario 740/05, cumple con los requisitos de fundamentación y motivación que para este tipo de actos han quedado establecidos en la presente resolución, ya que de manera razonable, objetiva y suficientemente expresada, se esgrimieron argumentos para sustentar esa decisión, además de que, como ya se dijo, satisface la forma de verificación que para tal efecto la autoridad legislativa estableció.

De acuerdo con lo señalado, procede también reconocer la validez del Acuerdo Parlamentario 740/05 de siete de enero de dos mil cinco, emitido por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a través del cual resolvió que no era de ratificarse a Carlos Alfredo Sepúlveda Valle, en el cargo de Magistrado del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

Finalmente, en lo que se refiere al Acuerdo Parlamentario 741/05, el Congreso del Estado de Jalisco fundó su decisión de no ratificación del Magistrado Eleuterio Valencia Carranza, en los siguientes elementos particularizados:

1. Productividad del Magistrado: Demuestra baja productividad en cuanto a sus asuntos resueltos, porque de un total de 1606 asuntos turnados ha resuelto 1201, siendo su productividad de 74.78%, en relación con la media aritmética que estableció el propio Congreso en 1045 asuntos.

2. Juicios de amparo, recursos y quejas: a) Se promovieron 71 juicios de amparo, modificándose en 29 ocasiones la resolución dictada por este Magistrado. b) Se interpusieron 83 recursos de apelación, considerados fundados 27, siendo que la media es de 27.3. c) Se interpusieron 134 recursos de reclamación, considerándose fundados 75, siendo la media 69.5.

El análisis de los anteriores elementos, llevan a este Tribunal Pleno a estimar que el Acuerdo Parlamentario 741/05, no cumple con el requisito de motivación a que se ha venido haciendo referencia a lo largo de la presente ejecutoria, en atención a lo siguiente:

Los parámetros que se marcan para llegar a la conclusión de negar la ratificación, no conducen a la convicción lógica y razonable de que el Magistrado hubiera desarrollado de manera no satisfactoria su trabajo, por el contrario, tiene una productividad arriba de la media aritmética establecida por el propio Congreso; los juicios de amparo que se promueven en contra de sus resoluciones son inferiores a la mitad de los que tuvo modificación; asimismo, el porcentaje que obtuvo por la modificación de sus resoluciones a través del recurso de apelación, también está por debajo de la media; asimismo, no tiene faltas y licencias e inasistencias; aunado a que su fama pública es buena al no tener nota negativa al respecto, lo que lleva a concluir que la decisión de no ratificación de este Magistrado no fue objetiva ni razonable, ya que no se analizó en esa forma su actuación.

En este orden, este Alto Tribunal estima que este Acuerdo Parlamentario 741/05, no cumple con los requisitos de fundamentación y motivación que para este tipo de actos han quedado establecidos en la presente resolución, ya que las argumentaciones en él expuestas no resultan ser razonables, objetivas, suficientemente expresada e incluso lógicas con la forma de verificación que para tal efecto la autoridad legislativa estableció.

Con base en lo expuesto, al resultar violatorio de los principios de independencia y autonomía de los que goza el Poder Judicial actor, consagrados en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, lo procedente es declarar la invalidez del Acuerdo Parlamentario 741/05 de siete de enero de dos mil cinco, emitido por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a través del cual resolvió que no era de ratificarse a Eleuterio Valencia Carranza, en el cargo de Magistrado del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, en los términos y para los efectos que quedarán precisados en el último considerando de esta resolución.

b. COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN

La cuestión que se analiza en el presente caso, a diferencia del Caso Temixco no radica en ningún exceso cometido por la Corte al momento de realizar la interpretación constitucional. Por el contrario, consideramos que la resolución fue acertada, y su sentido interpretativo correcto. Más bien, lo que se busca demostrar con este caso son precisamente los inconvenientes de que la Corte estudie y resuelva controversias constitucionales en donde finalmente la Corte actuó como Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que realizó un estudio simple de legalidad con respecto del dictamen que se estaba valorando, que se tradujo en una motivación incorrecta por parte del Congreso del Estado de Jalisco en lo que respecta a la ratificación de un Magistrado.

El motivo para declarar la invalidez de los decretos impugnados, en su última razón, no obedeció a ninguna interpretación constitucional compleja en donde existiera realmente un conflicto que admitiera posibles interpretaciones constitucionales encontradas. Ciertamente es que a lo largo de la sentencia se hizo un estudio sobre los principios constitucionales que se derivan del artículo 116 fracción III de la carta magna, pero como podemos observar, el fallo se limitó en esencia, a rectificar una incongruencia por parte del Congreso del Estado de Jalisco: el que se ajustara la calificación de un Magistrado a los parámetros de valoración que ellos mismos habían señalado con anterioridad.

Este caso es un ejemplo que agudiza la problemática que a lo largo de la discusión del Caso Temixco se mencionó acerca de si la Corte debía estudiar o no la debida fundamentación y motivación de los actos de Congresos estatales. Si la Corte hubiera optado por declarar la improcedencia de la controversia, un Magistrado del Tribunal Administrativo habría sido separado indebidamente de su encargo. Pero por otro lado, la Corte fue más allá de su propio criterio con respecto al estudio de la fundamentación y motivación de los actos de autoridades cuando su destinatario fuera otra autoridad. No solo verificó que la autoridad tuviera facultades, sino verificó que la motivación fuera adecuada.

No sería aventurado afirmar que, en caso de no haber existido el Caso Temixco, el criterio de la Corte hubiera sido el de declarar la validez de los acuerdos legislativos que no ratificaban a los Magistrados, de acuerdo con el criterio de jurisprudencia, cuyo rubro dice: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.¹¹⁹

Sin embargo, debido a la existencia del Caso Temixco el criterio de la Corte fue el de analizar la adecuada fundamentación y motivación, con base en la jurisprudencia que señala: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.¹²⁰

El problema que se busca explicar con el presente caso es respecto a los inconvenientes de que una violación indirecta a la Constitución (indebida fundamentación y motivación por parte de una autoridad) sea resuelta a través de una controversia constitucional y no a través de un juicio de amparo. Hay que tener presente que el acuerdo legislativo pudiera ser objeto de impugnación a través de dicho instrumento, toda vez que la indebida motivación del dictamen del Magistrado

¹¹⁹ Véanse las páginas 113, 114, 115 y 116 del presente trabajo, en donde se hace referencia al contenido de dichas jurisprudencias.

¹²⁰ *Idem.*

que fue ratificado conculcaba sus garantías individuales en lo que respecta a los artículos 14 y 16 y por tanto, dicho acto legislativo pudiera haber sido dejado sin efectos en lo que a él respecta, tal y como ocurrió finalmente por medio de la controversia constitucional.

Consideramos que los inconvenientes se presentan desde dos puntos de vista, desde una óptica jurídica, y desde una óptica práctica. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, como lo mencionamos, la Suprema Corte actuó como Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ya que los preceptos constitucionales que se estimaron violados no trascendieron en la declaración de invalidez del decreto impugnado. Desde un punto de vista práctico, se produjo un estado de incertidumbre jurídica y política por mucho tiempo, que afectó no sólo a los propios Magistrados involucrados, sino a los Magistrados con nuevo nombramiento y así al trabajo normal del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Este problema vino a ser resuelto dos años y nueve días después.¹²¹

Ante controversias de esta naturaleza surge la siguiente pregunta: ¿Es conveniente esperar tanto tiempo para que un conflicto de mera legalidad que únicamente trasciende al ámbito local sea resuelto por la Suprema Corte de Justicia? Por supuesto, consideramos que la respuesta es un contundente no.

El rezago de trabajo por parte de la Suprema Corte de Justicia ciertamente es visible no sólo en los asuntos constitucionales, sino en todas las materias; pero en esta dinámica de reflexión creemos que es necesario aportar soluciones y no solo críticas. Desde nuestra óptica, consideramos que existe una alternativa para evitar los

¹²¹ Para ampliar estos puntos, consultar el ensayo de Héctor Fix-Fierro (*supra*, nota 34) en donde señala que el plazo promedio en resolverse aquellas controversias constitucionales en las que se estudia el fondo del asunto, es de catorce meses. Aunque se puede considerar relativamente rápido, la rapidez del procedimiento no depende solamente de los plazos procesales que marca la ley ni de la celeridad con la que pueda tramitar y resolver la Suprema Corte, sino de la actuación de las partes. Así, por ejemplo, la presentación de cuestiones incidentales o un ofrecimiento de pruebas complejas, puede retrasar notablemente el procedimiento en la resolución. En el caso del TAE Jalisco, la demanda de controversia constitucional fue ampliada por parte del poder actor, lo que implicó mayores actuaciones procesales. No obstante ello, el plazo para ser resuelto rebasa por mucho el plazo promedio que señala Fix-Fierro.

inconvenientes a los que se ha hecho mención: el desarrollo de la justicia constitucional local.

E. LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 EN RELACIÓN CON LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Hablar de violaciones indirectas a la Constitución como ya lo hemos visto, significa hablar necesariamente de los artículos 14 y 16 de la Carta Magna. Y al respecto, surge la necesidad de analizar un poco la historia y contenido de dichos artículos, ya que como observaremos, de la historia legislativa se desprende un origen espurio que hace indebida su utilización como fundamento para invocar violaciones a la Constitución cuando éstas sean cometidas por autoridades judiciales.

Los artículos 14 y 16 establecen las bases más importantes en relación a la garantía de *legalidad*, aunque también comprenden las garantías de *audiencia* y de *exacta aplicación de la ley*. Estos artículos en la actualidad señalan lo siguiente:

Art.14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento.

...

El origen del artículo 14 tiene diversos antecedentes que influyeron en él tales como los antecedentes anglosajones y españoles,¹²² aunque de manera directa éste tiene su antecedente directo en el proyecto del artículo 26 de la Constitución de 1857.¹²³

En cuanto a los antecedentes anglosajones, el más remoto se encuentra en el artículo 29 de la Carta Magna expedida por Juan sin Tierra que señalaba que "Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni desposeído de su tenencia, de sus libertades o libres usos, ni puesto fuera de la Ley, ni exiliado, ni molestado de manera alguna; y Nos (sic) no pondremos ni haremos poner mano sobre él, a no ser en virtud de un juicio legal de sus pares y según la ley de la tierra".¹²⁴

Posteriormente, en el *Petition of Rights* inglés, se añade el concepto de *due process of law*, mismo que años después se consagraría a manera de garantía en las constituciones locales de los Estados Unidos y a partir de 1789, en la Constitución Federal. Recordemos que en dicho año en que se introdujo a la Constitución americana la Quinta Enmienda que textualmente señala: "No se le privará a ninguna persona de la vida, la libertad o la propiedad sino por medio del debido proceso legal".¹²⁵

En cuanto a los antecedentes mexicanos y españoles anteriores a la Constitución de 1857, tenemos que en el año 1186 el Rey Alfonso IX, en las Cortes de León, se obligó bajo juramento, a no proceder contra los súbditos sino por las formas tutelares del juicio. Esta disposición fue consignada en la Novísima Recopilación y heredada a México por conducto de las Leyes de Indias.¹²⁶

La Constitución de Cádiz de 1812 señalaba:

¹²² CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Op. Cit. p. 258.

¹²³ RABASA, Emilio. *El artículo 14*. Ed. Porrúa. México, 2003. p. 3.

¹²⁴ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. p. 259.

¹²⁵ *Idem*.

¹²⁶ *Ibid*. p. 261.

Art. 244. Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los tribunales; y ni las Cortes ni el Rey podrán dispensarlas.

Art. 247. Ningún español podrá ser juzgado en causas civiles ni criminales por ninguna comisión, sino por tribunal competente, determinado con anterioridad a la ley.

Por su parte, el primer proyecto de Constitución de 1842 indicaba lo siguiente:

Art. 124. Toda falta de observancia en los trámites esenciales que arreglan los procesos en lo civil y criminal, produce su nulidad y hace personalmente responsables a los jueces que lo cometieron. Una ley fijará los trámites que como esenciales no pueden omitirse, y el modo de sustanciar dichos recursos.

Finalmente, las Bases Orgánicas de 1843 señalaban en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo noveno, que *"cualquier falta de observancia de los trámites esenciales de un proceso produce la responsabilidad del juez, y en lo civil además la nulidad para el sólo efecto de reponer el proceso. La ley señalará los trámites que son esenciales en cada juicio"*.

Estos antecedentes influyeron en los constituyentes de 1857, quienes intentaron establecer como garantía constitucional el debido proceso legal anglosajón y la garantía de audiencia del derecho español en dos diferentes artículos, el veintiuno y el veintiséis:

Art. 21. Nadie puede ser despojado de sus propiedades, o derechos, ni proscrito, desterrado o confinado, sino por sentencia judicial, pronunciada según las formas y bajo las condiciones establecidas en las leyes del país.

Art. 26. Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente, y según las formas expresamente fijadas por la ley y exactamente aplicadas al caso.

Como puede observarse, en el fondo, los dos artículos establecían exactamente lo mismo. En principio, el artículo 26 comenzó siendo redactado haciendo una transcripción literal de la Quinta Enmienda americana, pero en la parte final, el constituyente del 57 extendió y descompuso el concepto americano del debido proceso legal (*due process of law*) en los elementos de (i) autoridad

competente y (ii) formas de juicio establecidas en ley. Esto sin duda fue una traducción libre y desafortunada por parte de la comisión redactora.¹²⁷

Durante la discusión del artículo 26, los congresistas partidarios de la abolición de la pena de muerte debatieron y objetaron que si votaban y aprobaban la mención de que nadie puede ser privado de la vida sino en virtud de sentencia que se ajustara a determinados requisitos, ello equivaldría a pronunciarse por la legalización de dicha pena.

La discusión sobre este tema desvió la atención de los constituyentes y les impidió meditar la esencia de la garantía que pretendían establecer en los artículos puestos a debate. El artículo 26 no fue nunca materia de análisis ni en el fondo ni en la forma,¹²⁸ ya que la Comisión redactora fue ordenada para retirar ambas disposiciones y en su lugar formular un nuevo artículo redactado de tal manera que no se mencionara concretamente la privación de la vida como pena tentativamente autorizada, pero que conservara la esencia de las dos disposiciones que se unificaran en una sola.¹²⁹ Fue por ello que la Comisión presentó un nuevo proyecto contenido en el artículo 14 que fue aprobado en todos sus términos, pero que en realidad establecía modificaciones de gran trascendencia a la garantía que pretendía establecerse, y que finalmente alteró totalmente los términos de los preceptos originales al establecer que "*No se podrá expedir ninguna ley retroactiva. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él por el tribunal que previamente haya establecido la ley*".

Mientras los primitivos artículos hablaban de una exacta aplicación o cumplimiento de las *formas del procedimiento*, que naturalmente deberían ser fijadas en la ley ordinaria, el artículo 14 aprobado terminó señalando que *nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes exactamente aplicables al hecho*. De ahí que

¹²⁷ RABASA, Emilio. *Op. Cit.* p. 7

¹²⁸ *Ibid.* p. 12

¹²⁹ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Op. Cit.* p. 262

naciera la garantía de exacta aplicación de la ley, radicalmente distinta a la de debido proceso legal que el Constituyente pretendía establecer.

De esa manera, el precepto de la Constitución americana que tenía a su favor todas las opiniones, en palabras de Emilio Rabasa:

“...Quedó en nuestra ley desnaturalizado por completo, falseado en el carácter, rebajado en alteza, redundante y maltratado en la estructura. Primero, una maltraída ampliación del sencillo concepto del original, que pudo traducirse literalmente; después una objeción sobre la oportunidad de discutirse antes del artículo 33 que pudo subsanarse con sólo aplazar el debate para cuando aquél se hubiera aprobado, trajeron modificaciones que parecían simplemente de redacción; y lo que de hecho resultó, fue que el artículo, cuyo objeto era amparar al hombre contra el poder político, mediante la intervención forzosa de los tribunales, se convirtió en una garantía contra los abusos de los malos jueces y las argucias más o menos importantes de la gente de curia.”¹³⁰

Por otro lado, el artículo 16 de la Constitución, en su primer párrafo, complementa la garantía que protege a los individuos mediante la exigencia de una legalidad en los procedimientos de las autoridades. Este artículo obliga a las autoridades a no molestar a los gobernados, sino mediante mandamiento escrito de autoridad competente, dentro del cual se funde y motive la causa legal del procedimiento, con lo que se completa el panorama de legalidad de los procedimientos al cual están obligadas todas las autoridades. Por esa razón, es que en los juicios en los que se reclama una ilegalidad en los procedimientos provenientes de autoridades, se señalan como violaciones constitucionales las cometidas a los artículos 14 y 16, y en la práctica, estos dos artículos se han fusionado formando una unidad.¹³¹

En cuanto a su historia, los antecedentes del artículo 16 no podemos remontarlos de la misma manera en que se hizo con el artículo 14, ya que su historia comienza en la Constitución de Cádiz de 1812, en donde señalaba que “*Ningún español podrá ser preso sin que preceda información sumaria del hecho, por el que*

¹³⁰ RABASA, Emilio. *Op. Cit.* p. 7

¹³¹ CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Op. Cit.* p. 264

merezca según la ley ser castigado con pena corporal, y asimismo un mandamiento del juez por escrito, que se le notificará en el acto mismo de prisión".¹³²

En las Leyes Constitucionales del 1836, los artículos 2 y 41 precisaban el requisito de que el mandamiento de autoridad para legalizar una aprehensión, fuera por escrito. El primero de los artículos decía: "*Son derechos del mexicano: I. No podrá ser preso sino por mandamiento de juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido sino por disposición de las autoridades a quienes corresponde según ley.*" El artículo 41, por su parte, ratificaba la obligación de que precediera a la prisión el mandamiento escrito y firmado del juez, que debería hacérselo saber en el acto al interesado.¹³³

Del contenido de ambas disposiciones se observa que la obligación del mandamiento escrito y firmado por el juez, se refiere exclusivamente al aprehensamiento de las personas, y por tanto es una disposición que garantiza las formas del procedimiento en materia penal, y no a hipótesis diversas. Esto naturalmente cobra importancia porque posteriormente se apreciará una extensión de de esta formalidad del mandamiento a situaciones distintas no consideradas en las normas originales.¹³⁴

En la Constitución de 1857, el artículo 16 fue establecido el primer párrafo en la manera en que se encuentra redactado en la actualidad, y no existe en la historia legislativa de dicho artículo otra motivación distinta, sino tan sólo la mención de que en la sesión del 18 de noviembre de 1856, la Comisión redactora presentó una reforma al artículo 5 –que era el artículo originalmente propuesto en el Proyecto de la Constitución–, en cuya fórmula aparece elaborada la disposición en comento, misma que fue aprobada sin discusión bajo el numeral 16.

¹³² *Ibid.* p. 265

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ *Idem.*

El proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza, proponía un artículo 16 que se refería totalmente a los requisitos para librarse de las órdenes de aprehensión, a los casos urgentes en los cuales la autoridad administrativa puede decretar la detención de un acusado, y a la forma de expedición de las órdenes de cateo y visitas domiciliarias, sin contener el párrafo inicial del artículo 16 de la Constitución del 57. Posteriormente, se formularon objeciones, y el nuevo dictamen incluyó la redacción que tenía en la Constitución de 1857.

Como puede advertirse, que el mandato escrito de la autoridad estuviera fundado y motivado se refirió en todo momento a cuestiones de carácter penal, y no de otras materias, cuestión que se comprueba con toda sencillez si se lee el resto del artículo 16, que se refiere exclusivamente a esa materia. Han sido los criterios jurisprudenciales los que han extendido y ampliado el requisito para evitar que la autoridad cause molestias a las personas, a sus familias, a sus domicilios, a sus papeles y a sus posesiones mediante la exigencia de un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.¹³⁵

En la práctica, se ha otorgado una verdadera autonomía al primer párrafo del artículo 16, lo que indudablemente ha beneficiado a los gobernados en tanto que obliga a las autoridades a no molestarlas injustamente, sin que medie una orden fundada y motivada.

Nos parece positiva la evolución de criterios en la aplicación e interpretación de los dos artículos señalados anteriormente. Pero la razón de celebrar dichas ampliaciones en los criterios interpretativos reside en que a final de cuentas son artículos que están consagrados en la Constitución a manera de garantías individuales, cuyos beneficiarios son precisamente los gobernados. Para ellos fueron destinadas las garantías individuales. Para ellos fue instituido el juicio de amparo. No para las autoridades.

¹³⁵ *Ibid.* p. 267

Sin embargo, este punto es bastante complejo, y las respuestas que se puedan dar ya sean en sentido negativo o positivo, tienen implicaciones que trascienden a las instituciones jurídicas con las que cuenta nuestro sistema jurídico mexicano.

Nos explicamos. Podemos afirmar que la garantía de audiencia fue diseñada para otorgar un *derecho constitucional* a los gobernados, para que reciban un procedimiento de defensa que respete determinados principios y reglas, mientras que la garantía de legalidad fue diseñada para imponer *obligaciones constitucionales* a las autoridades en lo que respecta a su actuación frente a los particulares. Recordemos que a todo derecho corresponde una obligación, y en ese sentido las autoridades tienen la obligación de respetar el principio de legalidad. Sin embargo, ¿las autoridades deben respetar el principio de legalidad sólo cuando actúen en contra de los particulares? ¿O deben hacerlo también cuando el destinatario sea otra autoridad? Si es así, ¿deben hacerlo de manera distinta?

Este problema ha sido abordado por la Suprema Corte de Justicia, y al respecto ha emitido criterios en donde, una vez más se adoptan posturas distintas que se han adaptado a las distintas circunstancias de los casos concretos.

En el siguiente criterio, la Corte señala que el principio de fundamentación y motivación se cumple en primer lugar, con la existencia de una norma legal que le atribuya la facultad para actuar en determinado sentido y con la actuación de esa misma autoridad en forma precisa y exacta en que la manera que disponga la ley; y en segundo lugar, con la existencia de antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente.

ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.

Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir,

entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.

Clave: P./J. , Núm.: 50/2000

Controversia constitucional 34/97. Poder Judicial del Estado de Guanajuato. 11 de enero de 2000. Unanimidad de diez votos. Impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Mara Gómez Pérez.

Años más tarde, ya con el Caso Temixco pronunciado, la Corte emitió un nuevo criterio en donde consideró que el contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución, no deben ser concebidos únicamente como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 50/2000, de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES., justificó un distinto tratamiento de los principios de fundamentación y motivación, tratándose de actuaciones interinstitucionales, lo cual no debe llevarse al extremo de considerar inaplicables dichas exigencias en ese ámbito, debido a que la parte dogmática de la Constitución tiene eficacia normativa incluso tratándose de las relaciones entre Poderes del Estado, aunado a que dicho criterio debe armonizarse con el contenido en la diversa jurisprudencia P./J. 98/99, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.; de ahí que tales principios, así como el de irretroactividad de la ley, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo sean concebidos como normas

dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo (seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad, exacta aplicación de la ley) capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional, lo que sucede, por ejemplo: 1) tratándose de actos en los que un poder revisa los de otro; 2) cuando el sistema jurídico prevé distintas modalidades de actuación a cargo de algún poder público (ordinarias y extraordinarias), y/o 3) cuando existe un régimen normativo transitorio que altera los alcances de las atribuciones del órgano respectivo, tomando en cuenta que la violación de dichos principios en tales supuestos podría generar un pronunciamiento de invalidez por incompetencia constitucional, y no sólo para efectos.

Clave: P./J. , Núm.: 109/2005

Controversia constitucional 91/2003. Poder Ejecutivo Federal. 23 de junio de 2005. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Hilda Marcela Arceo Zarza, Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

Finalmente, la Corte ha emitido un criterio más reciente, y aunque pareciera que la barrera estaba superada, la Corte da un paso atrás y señala que solamente aquellos actos de autoridad que tengan una "*trascendencia institucional*" demasiado importante, estarán sujetas a reglas de fundamentación y motivación, por lo que entendemos, más completa o precisa; ya que de lo contrario, si los actos de autoridad no tienen gran "*trascendencia institucional*", entonces estarán sujetos a un estándar de fundamentación y motivación "ordinaria".

PRESIDENTE MUNICIPAL INTERINO. EL DECRETO DE SU DESIGNACIÓN POR EL CONGRESO ESTATAL ESTÁ SUJETO A UN ESTÁNDAR DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN MERAMENTE ORDINARIO.

El decreto por el que un Congreso Local designa a un Presidente Municipal interino por ausencia definitiva del titular y de su suplente está sujeto a la regla general de fundamentación y motivación meramente ordinarias, toda vez que no tiene una trascendencia institucional equiparable, por ejemplo, a la creación de un Municipio, como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 153/2005, pues se limita a integrar un órgano ya existente -el Ayuntamiento- con el propósito de permitir su funcionamiento normal y la continuidad del gobierno y la administración municipal, ni constituye una decisión semejante a la ratificación de un Magistrado de un Tribunal Superior de Justicia estatal, en términos de la jurisprudencia P./J. 23/2006, pues carece de la dualidad de caracteres que tiene esta última, ya que nadie tiene el derecho subjetivo a ser nombrado Presidente Municipal interino, y la Legislatura goza de una cierta discrecionalidad para realizar tal nombramiento, sujetándose a los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución local y en la ley. De ahí que el análisis de este tipo de decretos a la luz de la obligación de la

autoridad emisora de fundarlo y motivarlo debe limitarse a verificar, por un lado, que una norma legal le otorga la correspondiente competencia y que ha desplegado su actuación en la forma legalmente dispuesta, y a constatar, por otro, que existen los antecedentes fácticos que hacían procedente la aplicación de las normas correspondientes.

Clave: P./J., Núm.: 127/2007

Controversia constitucional 114/2006. Municipio de Buenavista, Estado de Michoacán. 16 de agosto de 2007. Mayoría de nueve votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Raúl Manuel Mejía Garza.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de controversia constitucional 114/2006, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, octubre 2007, página 2680.

Como podemos observar, nuevamente nos encontramos con una doctrina jurisprudencial deforme, que varía de un caso a otro, de un año a otro, avanzando en unas cosas y retrocediendo en otras. Que en ocasiones dice no, en otros si, y en otros, si pero no, o dependiendo.

Este tipo de problemas son los que, desde nuestro punto de vista, se han generado a partir de criterios que admiten violaciones indirectas a la Constitución como si fueran violaciones directas, y la razón de esto es que estos casos tienen su origen en normas locales, sobre supuestos muy concretos, sobre los cuales es muy difícil que se llegue a lograr la consolidación de principios jurídicos válidos para las demás circunstancias, ya que cada estado determina la manera de redactar sus legislaciones y la manera de llevar a cabo sus procedimientos específicos.

CAPÍTULO VI

LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL COMO ALTERNATIVA PARA EL ESTUDIO DE LAS VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN

A. LAS REFORMA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, COAHUILA DE ZARAGOZA Y TLAXCALA

Antecedentes

En el año 2000, el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se erigió como nuevo paradigma en el discurso Federalista de México al haber incursionado como pionero en la creación de un sistema de control constitucional estatal. Fue tal el impacto de dichas reformas, que a partir de ese hecho, se ha generado a lo largo de la República una nueva tendencia por ajustar los marcos legales locales a la innovadora tendencia iniciada por el Estado de Veracruz. Actualmente, además de Veracruz, los estados de Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Nuevo León, Quinta Roo, Guanajuato, Morelos y el Estado de México también cuentan con mecanismos de protección local.¹³⁶ Por haber sido los primeros estados en incorporar los mecanismos de control constitucional, únicamente haremos mención a las reformas de los estados de Veracruz, Coahuila y Tlaxcala.

Ahora bien, antes de analizar en qué consistieron las modificaciones constitucionales locales, es necesario hacer un breve recuento de las distintas etapas de la justicia constitucional local en México.

Como primera etapa podríamos identificar al propio juicio de amparo, que como es sabido, tuvo su origen precisamente como un medio de control estatal en

¹³⁶ HIGUERA CASTRO, Francisco y RAMIREZ MILLÁN, Jesús. *Reflexiones sobre los medios de control constitucional en el constitucionalismo sinaloense*. Versión electrónica disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2264/13.pdf>, consultada durante el mes de abril de 2008.

Yucatán, durante el siglo XIX.¹³⁷ La innovación de este instrumento de justicia constitucional, radicó en que hacía realidad la garantía de que los derechos ciudadanos que reconocía en su texto la constitución serían protegidos por el estado, al tiempo que se consagraba como una auténtica característica de la supremacía constitucional a la que aspiraban las entidades federativas, y hacía vigente y posible la conformidad de las leyes y los actos de autoridades respecto de la constitución del estado.¹³⁸

Posteriormente, durante el régimen constitucional vigente en el siglo XX, podríamos identificar una segunda etapa en las que, con suma discreción y prácticamente uso nulo, las Constituciones Estatales preveían alguna que otra figura a través de la cual se podría lograr la tutela de la propia Constitución. Con mayor generalidad, la figura que se presentaba en esta etapa comprendía la posibilidad de que un tribunal superior de justicia o la legislatura local resolvieran conflictos entre municipios o poderes estatales. No obstante ello, el tema del control constitucional era tan poco explorado, que los medios que existían pasaron inadvertidos o al menos no identificados como medios de control.¹³⁹

La siguiente etapa podría identificarse en algún punto entre 1982 y 1992, toda vez que en esas fechas tuvieron lugar las reformas a nivel federal en materia de organismos protectores de derechos humanos y de responsabilidad política de los servidores públicos. Estas dos materias son consideradas también como medios de control constitucional, de ahí que las reformas que los estados de la República realizaron con motivo de la reforma federal sean consideradas como integrantes de esta etapa.

¹³⁷ HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo. *Entre el Control Constitucional Federal y el Estatal*. Versión electrónica disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/12.pdf>, consultada durante el mes de abril de 2008.

¹³⁸ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *El Control Constitucional Local: Una inquietud permanente*. En CIENFUEGOS SALGADO, David (Compilador). *Constitucionalismo Local*. Ed. Porrúa, México. 2005. pp. 215-216.

¹³⁹ *Idem*.

Finalmente, la última etapa podría situarse en los últimos años de la década de los noventas, en donde se siguió una lucha por parte de diversos actores para fortificar y vigorizar las constituciones locales a través de la instauración de medios de control local, misma que tiene su mayor logro en la renovación de la constitución veracruzana, que instituye por primera ocasión un sistema de control constitucional en materia local. Esta serie de mecanismos de justicia constitucional fueron respaldados por una Suprema Corte de Justicia de la Nación dividida al pronunciarse sobre la validez de la creación de medios de control constitucional, dentro de las diversas controversias constitucionales promovidas por varios municipios del Estado de Veracruz.¹⁴⁰

La Constitución de Veracruz de Ignacio de la Llave

La reforma constitucional del Estado de Veracruz fue promovida por el titular del Ejecutivo de dicha entidad y vio la luz mediante la publicación en la Gaceta Oficial el 3 de febrero de 2000, en una ley que reformó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política de dicha entidad que data de 1917.

Dentro de la exposición de motivos, se hizo hincapié en las nuevas e importantes atribuciones propuestas para el Poder Judicial, al servir como garantía a la supremacía constitucional local mediante la creación de una Sala Constitucional integrada por tres magistrados y adscrita al Tribunal Superior de Justicia.¹⁴¹

¹⁴⁰ Controversia Constitucional 15/2000 promovida por el Municipio de La Antigua, fallada el 9 de mayo de 2002 por unanimidad de 10 votos, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 4, párrafo tercero (*que establece un juicio de protección de derechos humanos*), que se aprobó por mayoría de 6 votos. Controversia Constitucional 16/2000 promovida por el Municipio de Córdoba, fallada el 9 de mayo de 2002 por unanimidad de 9 votos, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 4, párrafo tercero, que se aprobó por mayoría de 5 votos. Controversia Constitucional 17/2000 promovida por el Municipio de Tomatlán fallada el 9 de mayo de 2002 por unanimidad de 10 votos, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 4, párrafo tercero, que se aprobó por mayoría de 6 votos; y Controversia Constitucional 18/2000 promovida por el Municipio de Juan Rodríguez Clara fallada el 9 de mayo de 2002 por unanimidad de 10 votos, excepto por lo que se refiere al reconocimiento de validez del artículo 4, párrafo tercero, que se aprobó por mayoría de 6 votos.

¹⁴¹ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Hacia un Derecho Procesal Constitucional Local*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2003. pp. 229 a 245.

El Tribunal Superior de Justicia se integra por una sala constitucional, tres salas penales, tres salas civiles y una sala electoral. Cada sala se compone de tres magistrados que duran en su cargo diez años improrrogables; sin embargo, el Pleno del Tribunal no se compone de todos los magistrados, sino que únicamente se integra por el presidente del Tribunal y los presidentes de cada una de sus salas, con excepción de la sala electoral.

El Pleno, actuando como Tribunal Constitucional, conoce de:

(i) Las *controversias constitucionales* que surjan entre dos o más municipios, uno o más municipios y el poder ejecutivo o el legislativo local, o el poder ejecutivo y el legislativo. Los efectos de las sentencias pueden ser generales, cuando ellas sean aprobadas por las dos terceras partes de los miembros del Pleno.

(ii) Las *acciones de inconstitucionalidad* (control abstracto) en contra de leyes o decretos, que debe ejercitarse dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación. Tendrá legitimación el Gobernador del Estado y la tercera parte de los miembros del Congreso local, y para que la sentencia tenga efectos generales se requiere la misma votación calificada que en el caso de las controversias constitucionales.

(iii) Las *acciones por omisión legislativa*, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecta el debido cumplimiento de la Constitución local. En estos procedimientos tiene legitimación el gobernador de Estado o la tercera parte de los Ayuntamientos. En la resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso del Estado, para que éste expida la ley o el decreto de que se trate la omisión. Si no se atiende con la resolución en dicho plazo, el Tribunal Superior de Justicia dictará las bases a que deban ajustarse las autoridades, en tanto se expida dicha ley o decreto.

Por su parte, las atribuciones que se confieren a la Sala Constitucional resultan menores:

a) Conocer y resolver el juicio para la protección de derechos humanos (una especie de amparo local), por actos y normas de carácter general que conculquen los derechos humanos que el pueblo veracruzano se reserve, provenientes del Congreso o del Gobernador del Estado, o los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del propio Estado.

b) Conocer y resolver, en única instancia, en las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule ese representante social.

c) Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal.

d) Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del Estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones que se realicen tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales.

Como podemos observar, la Sala Constitucional tiene una competencia acotada en materia de control de la constitucionalidad, ya que en los casos de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa, no resuelve en definitiva, sino que su actuación se limita a la etapa de instrucción así como a formular el proyecto respectivo que posteriormente deberá someterse a la consideración del Pleno del Tribunal. De igual manera, en

cuanto al inciso *b*, su conocimiento y resolución sobre el no ejercicio de la acción penal y los demás supuestos que se señalan, no implican en un principio, un genuino control constitucional. Por tanto, la competencia de la Sala Constitucional actuando estrictamente como órgano especializado y terminal de naturaleza constitucional se reduce a la hipótesis del juicio para la protección de derechos humanos y a la consulta que realicen los demás jueces sobre la constitucionalidad de una norma local en un procedimiento concreto.¹⁴²

El control de la constitucionalidad local queda dividido entre el Pleno del Tribunal y la Sala Constitucional, dependiendo del procedimiento de que se trate. Esta bifurcación de competencias nos parece que no es la idónea, toda vez que si se ha creado una Sala especializada en control de constitucionalidad local sería necesario dotarla de atribuciones para que se configure como una auténtica jurisdicción constitucional. No obstante ello, consideramos como un gran avance la creación de este tipo de mecanismos como lo han hecho en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Finalmente, como se hizo referencia, señalamos que esta serie de mecanismos de protección constitucional fue aprobada por la Suprema Corte de Justicia, mediante la resolución de las controversias constitucionales presentadas por los referidos Ayuntamientos del Estado de Veracruz que demandaron entre otras cuestiones, la invalidez del decreto de reforma integral a la Constitución veracruzana, al estimar que la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se atribuye a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, se invade la esfera competencial de los tribunales de la federación, específicamente por lo que hace al juicio de amparo federal.

La Suprema Corte consideró constitucional la reforma aludida, al estimar esencialmente que el juicio para la protección de derechos humanos sólo se limita a salvaguardar la normativa local a través de un órgano instituido por la propia

¹⁴² *Ibid.* p. 239.

Constitución del estado, como lo es la Sala Constitucional, sin que ése cuente con atribuciones para pronunciarse sobre las violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución Federal; aunado a que dicho mecanismo local prevé la reparación del daño, característica que difiere del juicio de amparo federal. De igual manera, consideró que los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal establecen las bases de la autonomía local y de donde se desprende el régimen del gobierno republicano federal, integrado por estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interno, aunque unidos en un pacto federal; y que el pueblo ejerce su soberanía por lo que hace a dichos regímenes interiores en los términos que dispongan las Constituciones locales. Esta autonomía, prevista en el artículo 116 fracción III, establece la posibilidad de que los poderes de los estados se organicen conforme a la Constitución de cada uno de ellos, y específicamente, que el Poder Judicial se ejercerá por los Tribunales y mediante las reglas que señalen dichos ordenamientos locales.¹⁴³

Dicho criterio quedó reflejado en la siguiente tesis de jurisprudencia:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL.

De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53 mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución Local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa

¹⁴³ *Ibid.* pp. 242 y 243.

entidad federativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reserven implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución Estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.

Controversia constitucional 16/2000. Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz. 9 de mayo de 2002. Mayoría de cinco votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Andrea Zambrana Castañeda.

Registro No. 186307. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Agosto de 2002. Página: 903 Tesis: P. XXXIII/2002. Tesis Aislada

La Constitución del Estado de Coahuila de Zaragoza

El Estado de Coahuila reformó su Constitución mediante decreto publicado el 20 de marzo de 2001. Siguiendo el camino trazado en la Constitución Veracruzana, el Capítulo IV del Título V, se refiere a "La Justicia Constitucional Local", que se erige dentro del régimen interior del Estado como un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de la norma fundamental del Estado, bajo el principio de supremacía constitucional, sin perjuicio de los instrumentos de carácter federal (art. 158).

Entre las competencias del Tribunal Superior de Justicia en su carácter de Tribunal Constitucional se encuentra conocer sobre:

a) Las *controversias constitucionales* (conflictos competenciales y de atribuciones entre órganos y poderes del estado locales), excluyendo las que se refieran a la materia electoral. Las resoluciones tienen efecto de cosa juzgada únicamente respecto de las partes que intervienen, o efectos generales cuando se forme la jurisprudencia local.

Las controversias se pueden suscitar entre: (i) el Poder Ejecutivo y el Legislativo; (ii) una o más entidades paraestatales o paramunicipales del propio estado; (iii) el Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del propio estado; (iv) un Municipio y otro u otros del estado; (v) uno o más municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales; (vi) una o más entidades paraestatales y otra u otras paramunicipales del estado.

Este mecanismo tiene la finalidad de resolver sobre si el acto o los actos reclamados son conformes o contrarios a la Constitución Local, con base al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal, y por vía de consecuencia declarar su validez o invalidez.

b) La *acción de inconstitucionalidad*, teniendo efectos generales aquellas sentencias únicamente cuando exista mayoría absoluta de los miembros del Tribunal.

Tienen legitimación activa: (i) el equivalente al treinta por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales en contra de los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares o disposiciones administrativas de observancia general, aprobadas por los propios ayuntamientos o concejos municipales; (ii) el Ejecutivo del Estado por sí o por conducto de quien lo represente legalmente, o el equivalente al treinta por ciento de los integrantes del Poder Legislativo, en contra de las mismas disposiciones de observancia general señaladas en el inciso anterior; y (iii) el Ejecutivo del Estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente, o el equivalente al treinta por ciento de los integrantes de los ayuntamientos o concejos municipales en contra de las leyes, decretos o acuerdos que apruebe el Congreso del Estado.

c) Un *control difuso*, al preverse la posibilidad de que cuando la autoridad jurisdiccional en su resolución determine que una norma es contraria a la normativa suprema local, deberá declarar de oficio su inaplicabilidad para el caso concreto,

existiendo la posibilidad de que el Tribunal Superior de Justicia revise la resolución respectiva de manera definitiva e inatacable.

La Constitución del Estado de Tlaxcala

Dos meses después de las reformas de Coahuila, con el mismo propósito fueron publicadas las reformas a la Constitución del Estado de Tlaxcala mediante decreto publicado en el Periódico Oficial el 18 de mayo de 2001.

El Pleno del Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, actuando como Tribunal Constitucional tiene facultad para conocer:

a) De los medios de defensa que hagan valer los particulares contra leyes o actos de autoridades que vulneren los derechos fundamentales consagrados en la Constitución local (una especie de amparo estatal).

b) De los *juicios de competencia constitucional* (que en el Estado de Coahuila y a nivel federal constituyen las controversias constitucionales). Este tipo de conflictos competenciales pueden suscitarse entre: i) los poderes legislativo y ejecutivo del estado; ii) El poder legislativo y un ayuntamiento o concejo municipal; iii) el poder ejecutivo y un ayuntamiento o concejo municipal; iv) dos o más ayuntamientos o concejos municipales, de municipios diferentes, siempre que no se trate de cuestiones relativas a sus límites territoriales, en cuyo caso la decisión se encomienda al Congreso local; v) dos o más municipales de un mismo ayuntamiento o concejo municipal, incluidos los presidentes de comunidad.

El plazo que tienen los sujetos activos para impugnar el acto o norma jurídica que se impugna es de treinta días contados a partir de que la parte actora haya tenido conocimiento del acto o norma jurídica que pretenda impugnarse. Existe también la posibilidad de suspender la ejecución de los actos materiales que se impugnen, salvo que con ello se cause mayor perjuicio al interés público, a criterio del órgano de

control constitucional, excepto en el caso que se impugnen normas jurídicas. Las resoluciones que versen sobre normas jurídicas requieren una votación calificada de diez magistrados a fin de declarar su invalidez; en caso contrario se desestimará su impugnación.

c) De las *acciones de inconstitucionalidad* (control abstracto) que se promuevan contra normas jurídicas locales de carácter general, en los siguientes supuestos:

1.- Cuando se impugnen normas jurídicas provenientes del Congreso del Estado tienen legitimación activa: i) el veinticinco por ciento de los diputados que integran el Poder Legislativo estatal; ii) la Comisión Estatal de Derechos Humanos; iii) la Universidad Autónoma de Tlaxcala; iv) el Procurador General de Justicia del estado; y v) los partidos políticos debidamente registrados ante el Instituto Electoral del estado, en los asuntos de materia electoral.

2. Cuando se trate de normas jurídicas provenientes de algún ayuntamiento o concejo municipal, la parte legitimada será: i) el veinticinco por ciento de los municipios del mismo ayuntamiento o concejo municipal, incluidos los presidentes de comunidad; ii) los diputados en cuyo distrito electoral se comprenda el ayuntamiento o concejo municipal que haya expedido la norma impugnada; iii) el Gobernador del Estado; iv) La Comisión Estatal de Derecho Humanos; las Universidades públicas estatales; v) el Procurador General de Justicia del Estado, en los asuntos relativos a sus funciones.

En los dos casos anteriores el plazo para el ejercicio de la acción es de noventa días a partir de la publicación en el periódico oficial de la entidad. No procede la suspensión de la norma jurídica en ningún supuesto.

d) De las acciones contra la omisión legislativa imputables al Congreso, gobernador y ayuntamientos o concejos municipales, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados en términos de las Constituciones federal y local. Esta acción se reserva a las autoridades estatales, municipales así como a las personas residentes en el estado. En caso de que efectivamente exista la omisión por parte del órgano encargado, se concederá a la autoridad responsable un plazo no mayor a tres meses para expedir la norma solicitada.

B. RETOS DEL CONSTITUCIONALISMO LOCAL Y EL FEDERALISMO JUDICIAL

Algunas de las razones que seguramente motivaron la tendencia de centralizar la impartición de justicia local a través del amparo judicial y que limitaron la competencia que tenían los tribunales estatales para resolver en definitiva los juicios radicados ante ellos con aplicación de leyes locales, obedecieron a la falta de una verdadera profesionalización de los juzgadores locales, así como su desmedida vulnerabilidad a las presiones de las autoridades de los estados y la consecuente falta de credibilidad en la imparcialidad e incluso a la aptitud de la justicia del fuero común.¹⁴⁴

Hoy, a finales de la primera década del siglo XXI, ponemos en tela de juicio si esas razones continúan siendo válidas, ya que en la actualidad, los poderes judiciales estatales cuentan con cuadros de mayor calidad profesional, e incluso se han constituido en semilleros de personal para el Poder Judicial de la Federación en sus distintos niveles. Mecanismos como el servicio civil de carrera, los concursos por oposición para los distintos cargos y las constantes capacitaciones, han contribuido a

¹⁴⁴ARREOLA VEGA, Fernando. *Hacia un nuevo Federalismo Judicial*. Versión electrónica disponible en <http://www.ilustreinstitucionacional.com/docsquinto/FERNANDO%20ARREOLA%20VEGA%20ponencia%20V%20Congreso%20Nal%20de%20Amparo.pdf> consultada durante el mes de mayo de 2008.

que los Poderes Judiciales de los estados adquieran respeto y reconocimiento a su autonomía e independencia con relación a los Poderes Ejecutivo y Legislativo.¹⁴⁵

En ese sentido, los Poderes Judiciales Estatales sin duda tienen una legítima aspiración para que por un lado, se respete la soberanía que les corresponde en cuanto a su régimen interior y por otro verdaderamente se haga efectiva su calidad de miembros de la Federación mediante el acceso no solo a las obligaciones y cargas que el federalismo impone, sino también a los beneficios o prerrogativas que equitativamente este sistema de organización debe conceder.

Es necesario dotar a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, para que en verdadero ejercicio de la soberanía que el constituyente les depositó en lo que toca a los regímenes interiores de cada entidad, conozcan y resuelvan las controversias que se susciten por la aplicación de las constituciones y leyes locales. Con ello, los Estados podrán establecer en exclusiva la interpretación de sus propias leyes, atendiendo a las circunstancias jurídicas y políticas propias de su entidad, cosa que difícilmente es observada de manera tan cercana por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Incluso, si pareciera muy arriesgado, si el órgano local pronunciara una sentencia que fuera constitutiva de violaciones directas a la Constitución, como por ejemplo el no respetar algunas de las formalidades esenciales al procedimiento, consideramos posible la opción de que la Suprema Corte fije la interpretación respectiva, por medio de un recurso de revisión similar al *Writ of Certiorari* americano, en donde por la trascendencia del caso la Corte pueda dejar sin efectos la sentencia inconstitucional. Esta facultad, sin embargo, consideramos tendría que ser utilizada únicamente de manera excepcional, ya que de lo contrario dejaría de tener sentido el establecimiento de los Tribunales Constitucionales Locales.

¹⁴⁵ *Idem.*

La tendencia por fortalecer este tipo de órganos locales se ha manifestado en el ámbito doctrinal y también en las judicaturas locales agrupadas en la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, a través de las declaraciones respectivas efectuadas durante los Congresos Nacionales celebrados en las ciudades de Mérida, Acapulco, Chihuahua, Aguascalientes y Chiapas, del año 1999 al 2003.¹⁴⁶

Algunos autores se han pronunciado a favor de fortalecer el federalismo judicial, incluso con propuestas de suprimir el juicio de amparo directo; aunque en el plano del amparo judicial, se antoja difícil que esto se logre, ya que consideramos existe ya un arraigo demasiado fuerte en lo que respecta a dicha institución, considerando que tiene más de un siglo de aplicación constante por parte de litigantes en las distintas ramas del Derecho. Si el constituyente del 17 consideró que en ese entonces el amparo estaba ya demasiado arraigado como una figura de defensa, absurdo sería desconocer ese hecho hoy a 90 años de distancia.

Sergio López-Ayllón, dentro de las propuestas que se han hecho dentro de las mesas de trabajo que se han instalado para debatir la reforma del Estado en materia judicial, se ha pronunciado en el mismo sentido de fortalecer el federalismo judicial mediante una nueva construcción constitucional *“que permita delimitar de manera más clara y definida el control de legalidad del control de constitucionalidad. Ello permitiría que los tribunales superiores de los Estados actuaran de manera eficiente y razonable como última instancia en cuestiones de mera legalidad, reservando para el poder judicial aquellos asuntos que realmente implicaran un problema de control constitucional”*.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Cfr. *Declaración Federalista de Chiapas Dr. Belisario Domínguez* en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia. No. 3. Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. p. 261. citado por ARREOLA VEGA, Fernando. *Op. Cit.*

¹⁴⁷ LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. *¿Qué sabemos sobre el federalismo judicial?* en NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F. y CASTAÑEDA PONCE, Diana (Coords.). *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Reforma del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2007. pp. 135-136.

Consideramos que estos cambios deben impulsarse desde el interior de las legislaturas de los estados, y no desde el centro. Coincidimos con Emilio O. Rabasa cuando señala que el "nuevo federalismo" no va a lograrse por medio de cambios a la Constitución, particularmente a los artículos 115 y 116, sino que deben ser los propios estados los que actúen con autodeterminación y en consecuencia de la soberanía que les fue otorgada.¹⁴⁸

Uno de los principales retos de la justicia constitucional local radica precisamente en encontrar alternativas para que los medios de control constitucional, particularmente las controversias constitucionales, puedan existir de manera armónica. Existe el temor a que si se acepta el control constitucional de las sentencias de los tribunales constitucionales locales, la controversia constitucional se convierta en una especie de casación, que en lo hecho elimine la autonomía de los estados y que además distraiga los esfuerzos de la Corte en cuestiones que a veces se pueden calificar de mínimas o intrascendentes (como el Caso TAE Jalisco). Sin embargo, también existe el temor de que si se les niega el acceso a la controversia constitucional federal, por la vía de los hechos se consoliden nuevamente cacicazgos locales, en donde la creación de medios de justicia constitucional local sea solo una apariencia que técnicamente elimine el camino a la posibilidad de acceso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María Amparo Hernández ha señalado algunos de los problemas a los cuales se enfrenta la implementación de estos mecanismos desde el punto de vista fáctico, así como desde el punto de vista jurídico. En cuanto al primero, el principal problema que pueden enfrentar la creación de mecanismos de justicia constitucional a nivel local tienen que ver con las circunstancias culturales y políticas imperantes en las que dicho sistema habrá de desenvolverse, y particularmente, al grado de confianza que los posibles demandantes y demandados depositan en la autoridad estatal a la que

¹⁴⁸ RABASA, Emilio O. *La línea quebrada: El federalismo en México*, en ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (Coord.), *Derecho Constitucional Estatal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, no. 57. México, 2001. pp. 534 - 535

se atribuirán dichas facultades.¹⁴⁹ Desde el punto de vista jurídico, algunos de los problemas que se han presentado son los siguientes:

- La promoción de una demanda de amparo contra un resolución dictada en una acción de inconstitucionalidad a nivel local.¹⁵⁰
- La presentación de acciones de inconstitucionalidad contra leyes locales, siendo que éstas podrían haber sido impugnadas en la vía del mismo nombre a nivel estatal.¹⁵¹
- La presentación de controversias constitucionales siendo que esa misma controversia podría haber sido resuelta por la autoridad estatal.
- La existencia de sujetos activos legitimados en la vía federal, y no así en la vía local.

Además del factor cultural al que se refiere la autora, tenemos también que se encuentra el factor de la "omniprocedencia" del amparo judicial contra las resoluciones que se tomen en este tipo de procedimientos, máxime que sería difícil sostener la improcedencia de este tipo de juicios en términos constitucionales, legales o jurisprudenciales actuales, mismos que se han generado a partir de resoluciones como la del Caso Temixco, que como hemos visto, ha configurado el criterio de la Corte.¹⁵²

Ciertamente el principio de definitividad de los actos impugnados que se encuentra contenido en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II

¹⁴⁹ HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo. *Entre el Control Constitucional Federal y el Estatal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Versión electrónica disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/12.pdf>. Consultada durante el mes de abril de 2008.

¹⁵⁰ Amparo directo 664/2001. Segundo Tribunal Colegiado en materia Civil del Séptimo Circuito en Xalapa, Veracruz.

¹⁵¹ Acción de Inconstitucionalidad 31/2000, promovida por el Partido Acción Nacional, fallada el 29 de enero de 2001. Acción de Inconstitucionalidad 36/2001 promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas; y Acción de Inconstitucionalidad 36/2001, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y el partido político nacional Convergencia.

¹⁵² HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo. *Op. Cit.* p. 262.

del artículo 105 Constitucional¹⁵³ funge como un auxiliar en este tipo de conflictos, toda vez que su contenido es un poco más amplio al que posee el juicio de amparo. El artículo 19 establece la improcedencia de las controversias constitucionales "cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto"

No obstante lo anterior, y aún cuando reconocemos que la problemática que podría presentar la implementación de estos tipos de mecanismos implica una posible fragmentación del control de la constitucionalidad, así como una complicada tarea de homogenización, consideramos que el primer paso para superar lo anterior debe ser en dirección de fomentar que los medios de control constitucional local resuelvan aquellos casos en los que la federación no tiene competencia ni alcance.

Enrique Uribe Arzate, en un breve pero interesante artículo, analiza precisamente la posibilidad, e incluso explica su justificación jurídica, respecto de la coexistencia de mecanismos de control constitucional dentro de los estados de la República de manera paralela con los controles constitucionales federales. Para dicho autor, es posible que el control constitucional federal pueda ser reforzado si desde las entidades federativas se realizan las acciones de control constitucional, ya sea a manera de control *a priori* o *a posteriori*. Precisamente en los Estados federales como el mexicano, aunado a que en este país tenemos la existencia de dos órdenes competenciales, es jurídicamente viable que algún tribunal estatal especializado pueda conocer y resolver sobre la constitucionalidad de actos o leyes.¹⁵⁴ Uribe Arzate incluso propone dos modelos de control constitucional:

A) Un modelo de control constitucional local de jurisdicción concurrente, que a su vez pudiera tener dos dimensiones:

¹⁵³ Art. 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:...VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.

¹⁵⁴ URIBE ARZATE, Enrique. El Control Constitucional de las Entidades Federativas, en GÁMIZ PARRAL, Máximo N. (Coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003. pp. 447-451.

i) Control Constitucional dual o absoluto, mediante el cual se puedan salvaguardar cualquier disposición jurídica de la Carta Magna.

ii) Control Constitucional relativo, que se lleva a cabo sólo respecto de las decisiones políticas fundamentales.¹⁵⁵

Este tipo de control constitucional, se realizaría para garantizar la permanencia de los principios constitucionales que se puedan encontrar en la Constitución Federal.

B) Un modelo de control constitucional local puro, diseñado para proteger las declaraciones o principios contenidos en las constituciones locales, en las modalidades del control contra actos locales, y leyes locales. En este caso, no sería posible aceptar la jurisdicción concurrente, ya que en caso de que se llegara a plantear algún asunto que versara sobre alguna disposición de la Carta Magna, éste debería pasar al conocimiento de la Suprema Corte.

En cuanto al primero de los modelos, no compartimos la propuesta de Uribe Arzate. Desde el punto de vista jurídico, consideramos que implementar un control local de constitucionalidad federal atenta directamente contra las bases esenciales del pacto federal. Consideramos que precisamente deben coexistir ambos sistemas de protección constitucional: uno de la Constitución Federal, y otro de las Constituciones Locales. Desde el punto de práctico, los conflictos culturales a los que hacemos referencia en párrafos anteriores se encuentran presentes y consideramos que son un obstáculo incluso mayor al problema jurídico. Empero, nos parece que el segundo de los modelos propuestos es que mejor se adapta a las circunstancias jurídicas y culturales de nuestro país.

¹⁵⁵ La diferencia entre dichos sistemas de control no nos parece clara. Sin embargo, podemos inferir en base a opinión del autor, que las decisiones políticas fundamentales se refieren a los *principios* que se encuentran inmersos en la Constitución y que le dan vida a ésta, mientras que las *disposiciones jurídicas* son aquellas que se explican con su propia redacción. Las primeras delinean la fisonomía del Estado, mientras que las segundas se limitan a su contenido gramatical.

Nuestra afirmación parte de lo siguiente: ¿En qué se distinguen las Constituciones locales de la federal? Desde nuestro punto de vista, el aspecto donde las constituciones de los estados se distinguen de la Carta Magna es precisamente en su aspecto orgánico, mediante la existencia de organismos autónomos, dependencia, órganos e instituciones con atribuciones y facultades muy particulares que cada estado crea y regula a través de sus Congresos locales, tales como los Institutos de Transparencia, las Comisiones Estatales de Derecho Humanos, las Auditorías Superiores y un sinnúmero de órganos autónomos municipales y de coordinación con otros municipios y con los estados de los cuales forman parte.

En ese sentido, consideramos que debe ser precisamente en ese campo en donde debe darse el fortalecimiento de los mecanismos de justicia constitucional local. Que cada tribunal constitucional o cada sala constitucional local regule y proteja a los órganos que cada entidad federativa posee. Una vez que se observe la manera en que dicho sistema funciona, podríamos pensar entonces en implementar un modelo distinto.

CONCLUSIONES

1. Como hemos visto a lo largo del presente trabajo de investigación, el Derecho Procesal Constitucional y la justicia constitucional han encontrado a partir de la mitad de la década de los noventa, un lugar en el sistema jurídico mexicano para desarrollarse de manera muy particular; razón suficiente por la cual nos encontramos inmersos en una época donde esa rama debe aportar soluciones que favorezcan a una consolidación del Estado de derecho mexicano.

2. En esa dinámica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nunca había tenido una participación con repercusiones políticas tan trascendentes como las que tiene en la actualidad, particularmente al fungir como regulador de los conflictos constitucionales que surgen entre los diversos poderes y órganos del Estado, originados a partir de la nueva composición política multipartidista que existe en nuestro país. Ese papel tan importante debe ser manejado con mucha cautela y prudencia, ya que de lo contrario, lejos de lograr el equilibrio entre los poderes, la Corte puede convertirse en un poder por encima de los otros, cuestión que es indeseable. La Suprema Corte debe erigirse en su justa medida como auténtico garante del federalismo y la separación de poderes. Ni más, ni menos.

3. La controversia constitucional se renovó en 1994 con la finalidad de convertirse en uno de los principales mecanismos de la que gozaran las autoridades para evitar que otros órganos y poderes interfirieran o invadieran las competencias que el constituyente les dotó. Sin embargo, este instrumento se encuentra todavía en una etapa de crecimiento y maduración.

4. La Suprema Corte de Justicia, como uno de los principales responsables de darle forma a la controversia constitucional, parece que no tener una idea clara y definida respecto del andamiaje jurídico con el cual éste instrumento debe de operar, y al respecto ha estado construyendo una doctrina constitucional basada en

resoluciones y precedentes, que se ha desplazado de un lado a otro sin un criterio uniforme. Esta doctrina creada ha caído en excesos interpretativos criticables a la luz de la doctrina de la interpretación constitucional, que a la postre han provocado que se abra desmesuradamente la puerta para que todo tipo de violaciones legales, por más pequeñas que sean, sean impugnables a través de las controversias constitucionales por los sujetos que se encuentran legitimados en el artículo 105 de la Constitución.

5. Como lo vimos, las violaciones indirectas a la constitución tienen un origen espurio, que en el caso de otros mecanismos de justicia constitucional como el juicio de amparo, adquirieron legitimidad con el paso de los años. La Corte ha comenzado a transpolar y a innovar los argumentos que en su momento sirvieron para dar legitimidad a las violaciones indirectas a la Constitución, y los ha venido aplicando a las controversias constitucionales.

6. A pesar de lo anterior, no sería apropiado descalificar a la Corte por haber actuado de esa manera, toda vez que su actuar parece tener una aparente justificación: si las arbitrariedades planteadas por las partes no eran resueltas por la Suprema Corte, nadie más lo habría hecho.

7. Reconocemos que es difícil marcar una línea con respecto a qué tipo de violaciones constitucionales pudieran ser resueltas por parte de la Corte, pero estamos convencidos que ése es precisamente el debate que debe originarse. Algunas de las posibles respuestas las hemos traído a colación en este ensayo, y se encuentran en la propia sentencia del Caso Temixco que aquí criticamos: que la Corte estudie aquellas violaciones que sean de tal gravedad, que dejen sin defensa a alguna de las partes; o bien, que se establezcan mecanismos similares al *Writ of Certiorari* para que las partes tengan acceso a una revisión por parte de la Suprema Corte, o bien, ésta ejercite la facultad de atracción como lo hace en los recursos de revisión.

8. Ante ese panorama, han surgido ideas renovadas encaminadas a fomentar el desarrollo de la justicia constitucional local, mismas que han visto la luz por medio de reformas constitucionales a nivel estatal, tal como el caso del Estado de Veracruz, quien se erige como el estado pionero en el tema. En ese sentido, la descentralización y el federalismo judicial implican asumir una serie de compromisos con respecto a las facultades judiciales de los Estados, y uno de esos compromisos es el de fomentar, implementar y perfeccionar aquellos instrumentos de justicia constitucional que permitan a los Estados resolver sus conflictos de manera interna. La controversia constitucional debe encontrar en esta rama, y en los autores que la nutren, impulsores para que este mecanismo sea establecido en todos los Estados de la república mexicana, y de esa manera se consagre la controversia constitucional como un verdadero garante del federalismo mexicano.

9. Reconocemos que existen complicaciones desde el punto de vistas técnico-jurídicas y culturales, que son obstáculos para lograr que se logre con plenitud el anhelo federalista al que aspiramos, por lo que las distintas soluciones que la doctrina pueda darle a la problemática serán bien recibidas, y deberán ser debatidas y analizadas en cuanto a sus consecuencias e implicaciones, pero forzosamente deberán ser implementadas por las diversas jurisdicciones estatales a manera de prueba y error.

10. En el caso de la justicia constitucional local, estamos todavía a tiempo de evitar un centralismo judicial de la jurisdicción constitucional como el que ha imperado con el juicio de amparo a lo largo del siglo XX en nuestro país. El Derecho Procesal Constitucional en México está en su primera etapa, y los diversos mecanismos procesales locales de protección constitucional apenas están germinando. Sería positivo que ambos continuaran su crecimiento con una tendencia federalista.

PROPUESTA DE REFORMA

Como consecuencia de las anteriores conclusiones, consideramos oportuno se modifique el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de adicionar dos causales de improcedencia a las controversias constitucionales. La primera de ellas cuando se planteen violaciones indirectas a la Constitución y la segunda cuando se controviertan resoluciones dictadas por las Jurisdicciones Constitucionales Locales. También se propone la adición de un agregado con el que se defina el término de "violaciones indirectas" a la Constitución.

Lo anterior podría materializarse a través de un decreto emitido por el Congreso de la Unión, redactado de la siguiente manera:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma y adiciona un párrafo a la fracción VIII del artículo 19. Se adicionan las fracciones IX y X al artículo 19, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

VIII. Cuando el actor plantee exclusivamente en su demanda violaciones indirectas a la Constitución Federal.

Se entenderán por violaciones indirectas a la Constitución, aquellas en las que la violación a la Constitución Federal se justifique preponderantemente por la invocación de infracciones a una norma o normas de jerarquía inferior a la Constitución Federal.

IX. Contra los actos y resoluciones que dicten las Jurisdicciones Constitucionales Locales, o las que se dicten en ejecución de esos actos y resoluciones, salvo que en ellos se plantee la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

X. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

ANEXO

Tabla de Controversias Constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Año	Controversias Constitucionales presentadas
1917 a 1994	55
1995	21
1996	63
1997	32
1998	29
1999	38
2000	37
2001	370 **
2002	67
2003	109
2004	107
2005	80
2006	151
2007	134
2008	230

* Fuente: *Informes de Labores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

** Este año se incrementaron sustancialmente las controversias constitucionales ingresadas, ya que 330 de ellas fueron presentadas por diversos municipios de los Estados de Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Morelos, Veracruz, Michoacán, Jalisco, Puebla, Tabasco, Hidalgo y Tlaxcala en contra las reformas a la Constitución en materia de derechos y cultura indígena.

BIBLIOGRAFÍA

- ARREOLA VEGA, Fernando. *Hacia un nuevo Federalismo Judicial*. Versión electrónica disponible en <http://www.ilustreinstitutonacional.com/docsquinto/FERNANDO%20ARREOLA%20VEGA%20ponencia%20V%20Congreso%20Nal%20de%20Amparo.pdf>
- ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. Ed. Oxford. México, 1999.
- AZUELA GUITRÓN, Mariano. *La Suprema Corte de Justicia de México, auténtico tribunal constitucional*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. *Interpretación de la Constitución y Ordenamiento Jurídico*. Ed. Tecnos. Madrid, 1997.
- BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo. *Controversia Constitucional y Acción de Inconstitucionalidad*. Ángel Editor. México, 2002.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 1984.
- CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Ed. Porrúa, UNAM. México, 1994.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Ed. Porrúa. México, 2000.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad* en FERRER MAC GREGOR, Eduardo (compilador). *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Ed. Porrúa. México, 2001.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *Las acciones inconstitucionales del artículo 105*. Lex. 3ra Época, año V, no. 38-49. México, 1999.
- CIENFUEGOS SALGADO, David (Compilador). *Constitucionalismo Local*. Ed. Porrúa. México, 2005.
- COLOMBO CAMPBELL, Juan. *Funciones del Derecho Procesal Constitucional* en la revista *Ius et Praxis*. Universidad de Talca. No. 8. Chile, 2002.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada. Tomo IV, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo. *La contraposición entre derecho y poder desde la perspectiva del control de constitucionalidad del control de constitucionalidad en Kelsen y Schmitt*, en la revista *Cuestiones Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. No. 15. México, 2006.
- COSSIO DÍAZ, José Ramón. *Artículo 105 Constitucional*, en FERRER MAC GREGOR, Eduardo (compilador). *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Ed. Porrúa. México, 2001.
- *Declaración Federalista de Chiapas Dr. Belisario Domínguez*. Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.
- FAVOREU Luis. *Los Tribunales Constitucionales*. Ed. Ariel. Barcelona, 1994.
- FAYA VIESCA, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*. Ed. Porrúa. México, 2004.
- FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *Reflexiones en torno a la Interpretación Constitucional* en FERRER MAC GREGOR, Eduardo (compilador), *Derecho Procesal Constitucional*. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Ed. Porrúa. México, 2001.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. *Hacia un Derecho Procesal Constitucional Local*. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2003.
- FERRER MAC GREGOR, Eduardo. *Los Tribunales Constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de México* en FERRER MAC GREGOR, Eduardo (compilador), *Derecho Procesal Constitucional*. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Ed. Porrúa. México, 2001.
- FIX FIERRO, Héctor. *Controversias Constitucionales y Federalismo. Un análisis jurídico-político*, en MARTÍNEZ URIARTE, Jacqueline y DÍAZ CAYEROS, Alberto (Coordinadores). *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*. Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. México, 2003.
- FIX-ZAMUDIO Héctor. *Organismos Jurisdiccionales Especializados, en Tribunales y Justicia Constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Breves Reflexiones sobre el Concepto y Contenido del Derecho Procesal Constitucional*, en FERRER MAC GREGOR, Eduardo (compilador). *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Ed. Porrúa. México, 2001.
- GONZALEZ SCHMAL, Raúl. *Programa de Derecho Constitucional*. Universidad Iberoamericana y Noriega Editores. México, 2003.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Controversia sobre Controversia*. Ed. Porrúa. 3ra Edición. México 2004.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *El Control Constitucional Local: Una inquietud permanente*, en CIENFUEGOS SALGADO, David (Compilador). *Constitucionalismo Local*. Ed. Porrúa. México, 2005.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo y OLVERA LÓPEZ, Juan José. *El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público*, en FERRER MAC GREGOR, Eduardo (compilador). *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Ed. Porrúa. México, 2001.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo. *Entre el Control Constitucional Federal y el Estatal*. Versión electrónica disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/12.pdf>
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo. *Entre el Control Constitucional Federal y el Estatal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Versión electrónica disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1624/12.pdf>.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén. *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*. Ed. Porrúa e Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional. México, 2005.
- HERRERA GARCÍA, Alfonso. *La Controversia Constitucional. Particularidades del Proceso Respectivo en el Ordenamiento Mexicano*. Ponencia presentada en el XVII Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Colegio de Profesores de Derecho Procesal. UNAM. México, 2004.
- HIGUERA CASTRO, Francisco y RAMIREZ MILLÁN, Jesús. *Reflexiones sobre los medios de control constitucional en el constitucionalismo sinaloense*. Versión electrónica disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2264/13.pdf>
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. *¿Qué sabemos sobre el federalismo judicial?* en NATARÉN NANDAYAPA, Carlos F. y CASTAÑEDA PONCE, Diana (Coordinadores). *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Reforma del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2007.

- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. *El Tribunal Constitucional como Órgano Político*, en Dirección General de los Contenciosos del Estado. *El Tribunal Constitucional*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981.
- MENA ADAME, Carlos. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*. Ed. Porrúa. México, 2003.
- QUINTERO, César. *El Principio de la Separación de Poderes en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1987.
- RABASA, Emilio. *El artículo 14*. Ed. Porrúa. México, 2003.
- RABASA, Emilio O. *La línea quebrada: El federalismo en México*, en ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de (Coordinador), *Derecho Constitucional Estatal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, no. 57. México, 2001.
- SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga. *Controversia Constitucional y la Nueva Relación de Poderes*, en FERRER MAC GREGOR, Eduardo (compilador). *Derecho Procesal Constitucional*. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Ed. Porrúa. México, 2001.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *El Federalismo*. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. México, 2006.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La División de Poderes*. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano. México, 2006.
- TORRES CHAVEZ, Francisco. Estadísticas en Controversias Constitucionales. Versión electrónica disponible en http://www.controversias.org/revista/nd2/nd2_69a73.pdf
- URIBE ARZATE, Enrique. *El Control Constitucional de las Entidades Federativas*, en GÁMIZ PARRAL, Máximo N. (Coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2003.
- URIBE ARZATE, Enrique. *El Tribunal Constitucional en México*, en *Tribunales y Justicia Constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002.
- VIGO, Rodolfo Luis. *Directivas de la Interpretación Constitucional*, en FERRER MAC GREGOR, Eduardo (compilador). *Derecho Procesal Constitucional*. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. Ed. Porrúa. México, 2001.

