

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Instituto de Investigaciones Legislativas

Apuntes Legislativos

24

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y
ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Supervisión de edición: Lic. Alfredo Sainez Araiza
Diseño y edición de interiores: Lic. Alicia Zamarripa Álvarez

LX LEGISLATURA
H. CONGRESO DEL ESTADO DE GUANAJUATO
© Por esta edición: Instituto de Investigaciones Legislativas
Callejón de la Condesa Núm. 7
Centro. 36000. Guanajuato. Gto., México
Tel. (473) 102-00-00 extensiones 6075 y 6076

Primera edición, 2007-07-30
Año 3, Número 24

Impreso en México / *Printed in Mexico*

ISBN: 970-9784-00-5

Esta publicación no puede ser reproducida, incluyendo el diseño de la cubierta y de páginas interiores, ni todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma, ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del Instituto de Investigaciones Legislativas del H. Congreso del Estado de Guanajuato.

CONTENIDO

	Página
Presentación	1
1. Defensa constitucional de las entidades federativas y el fortalecimiento del municipio en México <i>José de Jesús Ortega de la Peña</i>	3
2. Defensa constitucional del municipio y de las entidades federativas <i>Germán Eduardo Baltazar Robles</i>	14
3. Las reformas a las constituciones locales <i>Elisur Arteaga Nava</i>	54
4. El caso Guanajuato <i>José de Jesús Gudiño Pelayo</i>	89
5. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en la Reforma del Estado <i>Alfredo Sainez</i>	97
6. Sección de Archivo Histórico y Biblioteca	100
6.1. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en textos <i>Gloria del Carmen Hernández Morales</i>	101
Anexos	104
A) El caso Guanajuato	105
B) Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	109
C) Tesis Jurisprudencial	125

Texto de la Primera Sentencia de Amparo*

San Luis Potosí, 13 de agosto de 1848.

Visto el antecedente dictamen, y teniendo presente que el Artículo 25 de la Acta de Reformas impone al Juzgado de mi cargo la obligación de amparar a cualquier ciudadano contra los ataques violentos, ya sea de los Supremos Poderes de la Nación, ya de los Estados; que la circunstancia de no haberse reglamentado el modo y términos en que tal protección debe dispensarse, no es ni puede ser obstáculo para cumplir con ese sagrado deber; porque a nadie puede ocultarse el modo de sustanciar un expediente y que, de no dar cumplimiento al citado Artículo, resultaría una contravención del objeto y fin que los legisladores se propusieron, no menos que una muy notable infracción, que inconcusamente haría responsable al que la cometiera; que una ley desde el momento que se publica debe ser obligatoria; no expresándose en ella lo contrario, como dice muy bien el asesor; y que por lo mismo no se ha podido ni puede dejar de cumplir con la referida disposición Constitucional, a pesar de las razones que expresa el Sr. Gobernador del Estado en la comunicación que dirigió a este Juzgado el 4 del corriente por conducto de su secretaría, por no ser suficientes para no observar lo que manda la Ley con objeto de proteger las garantías individuales, y siendo como es cierto que el mismo Sr. D. Manuel Verástegui la motivó el ocurso que ha de las antecedentes lo dispuesto por el Supremo en consecuencia de la Ley de 24 cometiendo un verdadero individual que deben cualquier autoridad, por Constitución y ser esto comunal provecho de la sociedad, por tales fundamentos y demás que se contienen en el precitado dictamen a que me refiero, se declara que este Juzgado dispensa a D. Manuel Verástegui la protección que solicita, en conformidad de lo dispuesto en el repetido Artículo 25 del Acta de Reformas para que no pueda ser desterrado del Estado, sin que preceda la formación del juicio y pronunciamiento del fallo por la autoridad judicial a que exclusivamente corresponde por la Constitución; debiendo quedar entre tanto en el pleno uso de los derechos y libertad que la misma Carta Fundamental le concede como ciudadano mexicano. Comuníquese esta disposición al interesado para su inteligencia, dándole copia testimoniada de ella si la pidiere.



Hágase igual comunicación por medio de la correspondiente nota al Supremo Gobierno del Estado, para el debido acatamiento de este fallo y sus efectos, manifestándole a la vez que el Juzgado en manera alguna espere se le obligue a usar de los recursos que la Ley ha puesto en sus manos para hacer respetar y cumplir sus disposiciones, estando como se haya dispuesto a conservar la dignidad de este Tribunal, y hacer que sus fallos sean debidamente respetados, y dese cuenta con todo el Supremo Gobierno de la Unión para los efectos a que hubiere lugar. El Señor Pedro Zámano, primer suplente del Juzgado de Distrito en el actual ejercicio por ausencia del propietario. Así lo decretó, mandó y firmó por ante mí, de que doy fe. Pedro Zámano. Manuel de Arriola.

**La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conmemorarse el 150° Aniversario del Juicio de Amparo (1847-1997), reproduce el texto de la primera sentencia de amparo.*

Presentación



Junta de Gobierno y Coordinación Política

Dip. José Gerardo de los Cobos Silva
Dip. Arnulfo Vázquez Nieto
Dip. José Fernando Manuel Arredondo Franco
Dip. Daniel Olaf Gómez Muñoz
Dip. Dulce María Badillo Moreno

Presidencia del H. Congreso

Dip. José Luis Arzate Patiño

Secretaría General

Lic. Arturo Navarro Navarro

Instituto de Investigaciones Legislativas

Lic. Mario Antonio Revilla Campos

Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo

Lic. Alfredo Sainez Araiza

Departamento de Estudios Jurídicos y Parlamentarios

Lic. Alicia Zamarripa Alvarez

Departamento de Estudios Sociopolíticos

Lic. Jonathan Hazael Moreno Becerra



Desde hace trece años en nuestro país, el medio de control jurisdiccional referido de la supremacía de la Carta Magna, fue complementado con dos nuevas figuras jurídicas: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, al haberse aprobado en diciembre de 1994 las reformas al artículo 105 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

Los antecedentes jurídicos e históricos de la controversia constitucional se localizan en la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Posteriormente, serían plasmados en el artículo 137, fracción I, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824: "Las atribuciones de la Corte Suprema de justicia son las siguientes: I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la Federación...". A partir de entonces, preceptos semejantes serían recogidos en nuestros ordenamientos constitucionales. Sin embargo, la reforma al artículo 105, llevada a cabo en diciembre de 1994, ha sido considerada relevante por las reformas sustanciales que contienen en su fracción I y II, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, respectivamente. Posteriormente, el Congreso de la Unión aprobaría la Ley Reglamentaria de las anteriores fracciones.

La controversia constitucional alude a las divergencias jurídicas que existen entre entidades del sector público que deben ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); es decir, constituyen un medio de control constitucional que tienen las autoridades para resolver los conflictos surgidos de las distribuciones competenciales del sistema federal o del principio de división de poderes. En cambio, mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, se puede plantear la posible contradicción

entre una norma de carácter general y la ley suprema, exceptuando las disposiciones que se refieran a la materia electoral, obteniendo una sentencia que declare la invalidez de las normas impugnadas, con efectos generales a partir de la fecha que determine la SCJN, sin que éstos puedan ser retroactivos.

Actualmente, ambas figuras (controversia constitucional y de acción de inconstitucionalidad) han despertado la atención y debate, tanto en los ámbitos académicos como jurídico-políticos. Por ello, en este número de *Apuntes Legislativos* incorporamos tres exposiciones que abordan sucintamente estos tópicos: La “Defensa constitucional de las entidades federativas y el fortalecimiento del municipio en México” a cargo del Magistrado José de Jesús Ortega de la Peña; La “Defensa constitucional del municipio y de las entidades federativas” dictada por el Magistrado Germán Eduardo Baltazar Robles y “Las reformas a las constituciones locales” por el Doctor Elisur Arteaga Nava. Asimismo, para ilustrar la imagen de la controversia constitucional se reproduce “El caso Guanajuato” planteado por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

En el contexto de la Reforma del Estado se señalan las propuestas del Poder Judicial y de algunos partidos políticos sobre la reforma al artículo 105 constitucional, fundamentalmente, respecto a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

En la Sección de Archivo Histórico y Biblioteca “José Aguilar y Maya”, se recomiendan 4 textos sobre el tema en particular.

Finalmente, en este número 24 de *Apuntes Legislativos* se anexan: la Tesis Jurisprudencial, el voto particular y los puntos resolutive de la Ejecutoria del Máximo Tribunal del País sobre “El caso Guanajuato”; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional y la Tesis Jurisprudencial que ubica a los Tratados Internacionales jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.

Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo

1. Defensa constitucional de las entidades federativas y el fortalecimiento del municipio en México*

José de Jesús Ortega de la Peña

A. El municipio y los Estados en el régimen republicano federal

El municipio ha sido descrito, analizado y conceptualizado desde diversos puntos de vista, atendiendo a la disciplina que lo toma como objeto de estudio. De él se ocupan entre otras, la sociología, la economía, la política, la teoría del Estado, la administración pública, etc. De este modo tenemos que existen diversos órganos de carácter público, como el municipio que no necesariamente deben estar incluidos dentro de alguno de los tradicionales poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se entiende que las potestades públicas previstas en las normas, deben ser repartidas entre distintos órganos estatales de modo que ninguno de ellos las concentre en tal cantidad que pueda imponerse a los otros y absorberlos, reducirlos o eliminarlos.

Para tratar de aclarar la noción de municipio, es importante recordar que se trata de una voz latina que deriva de dos locuciones; el sustantivo *munus*, que significa carga u oficio y también función u obligación de hacer algo, y el verbo *capere*, que quiere decir tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. La unión de estos vocablos dio origen a *municipium*, que se definió como: “Las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades”.

Se ha sostenido reiteradamente que el municipio es un producto histórico que va apareciendo en prácticamente todas las sociedades humanas a medida que evoluciona su organización política y jurídica.

En opinión de Jorge Fernández Ruiz, el municipio es la persona jurídica de derecho público compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales requeridas por la comunidad.

Es evidente que el municipio no puede entenderse sin la existencia de un ámbito de poder público de mayores alcances, dentro del cual se circunscribe y del que forma parte; se encuentra contenido en la estructura estatal pero con facultades específicas y diferenciadas que le permiten cumplir con sus fines.

El municipio mexicano es considerado una persona jurídica colectiva como se desprende de la legislación federal y de la particular de las entidades federativas, entre las que se encuentra la de Guanajuato.

El artículo 115 de la Constitución General de la República, establece el marco jurídico general del municipio, señalando en su primer párrafo que “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

El propio dispositivo, establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforma la ley, agrega que los ayuntamientos tienen

* Ponencia expuesta el día 22 de junio pasado por el Magistrado José de Jesús Ortega de la Peña en el Curso-Taller, “Defensa Constitucional del Municipio y Entidades Federativas en México”, llevado a cabo en la Casa de la Cultura Jurídica, “Ministro Hilario Medina Gaona” de la ciudad de Guanajuato capital.

facultades para aprobar –de acuerdo con las leyes en materia municipal que deben expedir las legislaturas de los Estados- los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

También dispone que las legislaturas estatales están facultadas para emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado.

Ahora bien, uno de los avances que se obtienen con la reforma que entró en vigor en el año 2000, es que se reconoce al municipio como orden de gobierno, estableciendo que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la federación.

Congruente con la Carta Magna, la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en su artículo 106 reza “el municipio libre, base de la división territorial del estado y de su organización política y administrativa, es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda.

Ninguna duda queda de la importancia que tiene el municipio en la estructura de la federación mexicana, pues amén de concedérsele rango constitucional, se le concibe como la institución territorial básica de los estados y la forma como éstos se organizan política y administrativamente: el municipio es ante todo, una organización y una institución pública con reconocimiento jurídico del más alto grado puesto que su existencia se consagra y garantiza en la Constitución Federal.

B. Autonomía Municipal

Para entender el significado amplio de autonomía municipal, habrá que remitirse al origen etimológico, del griego autos, que significa propio y nomos que quiere decir ley, esto es la posibilidad de darse su propia ley.

Quintana Roldan nos aporta un concepto muy ilustrativo, considerando tal como la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.

Por su parte, Acosta Romero afirma que un país de régimen federal como el de México, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, es decir, las entidades federativas y el municipio, y considera en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región.

Sin embargo, la realidad es que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello deja de ser autonomía.

Como ya se expresó anteriormente las bases estructurales del municipio en México, están contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal, pero este precepto no utiliza el término autonomía, sino que habla del Municipio Libre, por lo que es necesario analizar si, ambos conceptos son equivalentes. Primeramente debemos entender que el contexto de la institución municipal deviene de una razón histórica inspirada en los elementos franceses, es decir, del ámbito territorial en el que existe una representación electa mediante el sufragio

por los vecinos, y que, cuenta con determinadas competencias o atribuciones y recursos financieros propios para lograr su fin.

Los Estados Unidos Mexicanos conforman una república representativa, democrática y federal, de acuerdo al artículo 40 de nuestra Ley Suprema de la Unión, compuesta de Estados libres y soberanos en su régimen interior y unidos en una federación. Por tanto, la organización político – administrativa de la nación se estructura en entidades federativas, teniendo como base de esa estructura territorial al Municipio libre.

Se ratifica entonces que las instituciones municipales conforman una administración y hacienda pública, teniendo como objetivo principal, lograr el bienestar del pueblo, por medio del mejoramiento en los aspectos económico, político, social y cultural. Asimismo dentro del marco constitucional, se establece que los municipios tienen competencias propias y concurrentes con las Entidades Federativas y la Federación, sin que en algún caso, se invadan esferas de competencia de una u otra.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que la libertad municipal se podrá ampliar por las entidades federativas sin contravenir las disposiciones constitucionales correspondientes, sin embargo, éste no tiene todos los privilegios de un poder independiente dentro del estado pues como ya lo aclaramos anteriormente, no es posible entender el municipio aislado del Estado y la Federación.

C. La soberanía de las entidades federativas

Aunque el Estado federal en nuestro país tiene acta de nacimiento, (la Constitución de 1824), encontramos algunos antecedentes autóctonos, además de los conocidos en el extranjero. En efecto, algunos estudiosos del tema (Gamas Torruco; 1975, Carpizo, 1994) reconocen como parte de nuestra tradición federalista las diputaciones provinciales a las Cortes de Cádiz, y aún en cierta organización de los pueblos de la meseta del Anáhuac. Sin embargo, el sistema federal adoptado por los Estados Unidos de América, por su estructura, sistematicidad y su definición, debió ser el modelo que inspiró a los constitucionalistas mexicanos en nuestros inicios como país independiente. Prueba de ello, son los diversos artículos de nuestra Carta Magna que no difieren mucho de los relativos de la Constitución norteamericana.

Sin embargo, no cabe duda que esta estructura estatal mexicana ha adquirido características propias derivadas de su práctica y de nuestra idiosincrasia. Así, aunque aceptáramos que nuestro sistema federal es la adaptación del modelo norteamericano, debe destacarse que desde su inicio, se revelaron diferencias entre las que sobresale una fuerte resistencia de los poderes centrales a conceder y aún a aceptar el ámbito de competencia de las entidades federativas. Esta resistencia, que puede ser común a todos los estados que han adoptado este esquema, y que se revela con mayor fuerza en el nuestro, (producto de siglos de práctica del centralismo español), ha perneado en los demás aspectos de la vida de nuestro país. En efecto, los vicios del centralismo aún los encontramos al copiar las instituciones federales (códigos civiles, penales, fiscales e institutos y códigos electorales...); cuando no queremos o tenemos temor de ejercer las atribuciones que se nos concede a las entidades federativas en la Carta Magna (nada impide que, por ejemplo, podamos instaurar el senado en los estados)

C.1. El Reparto de Competencias

LOS DOS ÓRDENES. Diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los que establecen y definen el sistema federal, nos referiremos, por su

importancia al 40, 41 y 124; En primer lugar, el artículo 40 establece como “...*voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”.

Por su parte, el numeral 41 de nuestra Carta Magna dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en lo que le compete, y por los de las entidades federativas, en lo correspondiente a sus regímenes interiores, conforme a lo establecido en la Constitución Federal y las particulares de los estados. (Cuestión digna de otro análisis académico sería el dilucidar si es autonomía o soberanía), Definida así la existencia de dos ordenes, por ahora conviene hacer una breve referencia al sistema de reparto de competencias entre la federación y los Estados.

LA REGLA DEL ARTÍCULO 124. Conforme al artículo 124 de la constitución política de los estados unidos mexicanos “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”

Este artículo es de los pocos que conservan su texto original aún vigente, la distribución de competencias establecida en nuestro artículo 124 es en apariencia, clara y bien definida; sin embargo, en la teoría, (Tena, *derecho constitucional, 1998; Carpizo, los derechos del pueblo mexicano; etc.*) y con mayor grado en la práctica, resulta complicada y confusa, pues a esta regla de facultades expresas y reservadas hay que agregarle:

- A) Las prohibiciones a las entidades federativas, sean absolutas o relativas, consignadas en los artículos 117 y 118;
- B) Las facultades implícitas del gobierno federal definidas en la fracción XXX del numeral 73 de la carta magna; las que, dicho sea de paso, abren las puertas para una muy amplia facultad al poder legislativo federal, por lo que más bien deberían llamarse facultades para ampliación;
- C) Las facultades concurrentes: artículos 73 fracción XXIX-C; 73 fracción XXIX-G; 3 fracción VIII; 73 fracción XXV; 73 fracción XXIII, en relación con el Art. 21; 73 fracción XXIX-I; 73 fracción XXX-J; 73 fracción XVI, en relación con el Art. 4; 73 fracción XVII, y 26 párrafos II y III, en relación con el 73 fracción XXIX-D;
- D) Facultades coincidentes; artículo 73 fracción VII; 104 fracción I; 107 fracción XII y 117 parte *in fine*.
- E) Las facultades asumidas: Art. 116 fracción VII y Art. 18;
- F) Facultades de atracción; Art. 73 fracción XXI;
- G) Las facultades municipales, en el artículo 115;
- H) Facultades estatales expresas: Art. 71 fracción III; 135 y 73 fracción III; 115 fracciones I y III; 132; 5 y 121 fracción V; 27 párrafo quinto; 17, 18; 27 párrafo noveno, fracción VI; 27 párrafo noveno, fracción XVII; 102-B, 109; 113, 116 fracción IV; 116 fracción V; y 116 fracción VIII.

El sistema de reparto de competencias entre el orden federal y el correspondiente a los Estados, que nuestra Constitución Federal define en los artículos 124 y 116, entre otros, permite a estos últimos establecer su propio ámbito jurídico interno. De acuerdo con el citado artículo 116, las entidades federativas deben observar en su organización interna, las bases que se establecen en este precepto, que deben ser desarrolladas por las constituciones particulares de los Estados; las que para este caso, adquieren el carácter de reglamentarias de la federal. En todo aquello que no es determinado por la Norma Constitucional Federal, las entidades federativas están facultadas, de conformidad con el antes citado artículo 124, a definir y desarrollar las instituciones, materias y temas que estimen pertinentes.

III. La Supremacía de las Constituciones de las Entidades Federativas

En el orden federal, la supremacía constitucional se perfila en el artículo 133 de la Carta Magna, en el que, sin lugar a dudas reconoce a la Constitución federal el carácter de Ley Suprema para toda la Unión federal. En las constituciones de las entidades federativas, se establece la supremacía, en algunos casos explícita y en otros con menos fuerza semántica.

En el caso de Guanajuato, la constitución local establece de manera expresa su supremacía en el artículo 142: *“Esta constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán ley suprema del Estado de Guanajuato”* Claramente este precepto deja entrever el principio de supremacía constitucional, según el cual la Constitución es la norma de máxima jerarquía en un determinado Estado. Sin embargo, la redacción del enunciado normativo que nos ocupa genera una grave ambigüedad ya que da a entender, por un lado que en el Estado de Guanajuato la máxima norma es la Constitución local y por otro, que en esta entidad, la norma suprema es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Efectivamente, la estructura del enunciado normativo muestra la conectiva lógica de la conjunción “y” cuyo sentido, como se sabe, es unir dos proposiciones simples para indicar que ambas son simultáneamente verdaderas. En el caso, las proposiciones simples serían: 1. La Constitución Política del Estado de Guanajuato es la Ley Suprema del Estado de Guanajuato, y 2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema del Estado de Guanajuato.

Evidentemente no puede haber en un Estado dos normas supremas, so pena de que se infrinja el principio lógico de no-contradicción. Así las cosas, ¿Cómo debe entenderse el sentido de esta norma constitucional? ¿Cuál es la norma suprema de Guanajuato?

La respuesta es simple, la norma suprema en Guanajuato y en todas las entidades federativas no puede ser otra que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que esa norma funda y da validez a la totalidad del orden jurídico que opera en el Estado Mexicano, entre el que se encuentran todas y cada una de las constituciones locales, Si se acepta esta premisa como verdadera, entonces debe considerarse como falso el enunciado normativo según el cual la Constitución Política del Estado de Guanajuato es la norma suprema de dicha entidad.

Se comprende así, que la fuerza soberana de esta entidad federativa en todo lo concerniente a su régimen interior está determinado en un conjunto de normas de carácter fundamental, que integran la constitución del Estado; esto, aunado a su inviolabilidad y la exigencia de un procedimiento especial para reformarla, que exige mayoría calificada, nos da la idea clara de su supremacía.

D. Régimen constitucional de los Estados y municipios en México (los artículos 115, 116, 117, 118 y 124 constitucionales)

El artículo 115 Constitucional menciona que el gobierno municipal se encontrará a cargo de un ayuntamiento, el cual se puede definir de acuerdo al autor Quintana Roldán como “el órgano colegiado y deliberante de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un Presidente, uno o más Síndicos y el número de Regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado”.

A pesar de que la Constitución federal establece los parámetros para la integración de los ayuntamientos, otorga libertad a los Estados para que determinen el número de integrantes de los mismos. Es por lo anterior que esta condición varía dependiendo de la entidad federativa y del municipio en particular.

Esencialmente, la disposición también recoge la libertad de administración que tiene el municipio respecto de su hacienda, no obstante dejaré por el momento este tema, pues lo estudiaremos a fondo en el siguiente apartado.

Por su parte el artículo 116 Constitucional, abre la posibilidad de que los Estados con sus respectivos municipios puedan celebrar convenios en los que éstos asuman funciones de los otros en la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, poniendo como condición, que se de cuando el desarrollo económico y social así lo requiera.

Del mismo modo, a pesar de que el artículo 17 establece de manera expresa prohibiciones a las entidades federativas, para los efectos de nuestra charla de hoy, es importantísimo aclarar que establece una muy grande excepción a la regla en el segundo párrafo de la fracción VII *“Los Estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública”*.

E. El régimen tributario de los municipios

Es innegable que el municipio es un observador privilegiado de las preferencias de los habitantes, ya que es la instancia gubernamental más cercana a la gente y tiene, por eso, mayor control de las necesidades imperantes en su comunidad y no de los medios primordiales para la consecución de los fines del municipio en su economía, pero el caudal de los recursos limita a las municipalidades, en su capacidad de respuesta a los reclamos sociales lo que repercute irremediamente en la calidad de vida de la población local.

Para entender el régimen tributario es importante analizar nuestro artículo estrella; el 115 constitucional al establecer en la fracción IV los renglones mínimos de contribución para los municipios:

“Los Municipios tendrán libre administración de su hacienda y ésta se formará:

1. Con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan; esta inferencia se relaciona con el apartado II, del mismo artículo constitucional, desprendiéndose que las entidades federativas, deberán dar apoyo a los municipios, para ubicar los bienes y la distribución de las funciones municipales, por lo que también deberán dar altas y bajas de muebles e inmuebles y hacer las adecuaciones correspondientes un cuanto a donaciones, adquisiciones y propiedades municipales, expidiendo además, la normatividad respectiva. Los ayuntamientos, por su parte, deben diseñar los sistemas de regulación del patrimonio y coordinarse con los estados para establecer las competencias municipales, así como reglamentar el control y la regulación de los bienes muebles e inmuebles principales de los servicios públicos municipales.

2. Con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor y, que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

3. Con las participaciones federales que correspondan al municipio, que serán cubiertas precisamente por la federación, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas locales y:

4. Con los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”

Entremos de lleno pues, la potestad tributaria, ésta es la facultad que tiene el Estado para establecer la obligación que tienen los particulares, de aportar ingresos para el gasto público. Dicha potestad se ejerce a través del poder legislativo, que es el que autoriza, en este caso al Municipio, para que cobre las contribuciones que le son fijadas.

Este poder tributario puede ser originario, cuando surge de la constitución y por consiguiente, no recibe de ninguna otra entidad, con la federación y las entidades federativas; o bien, puede ser derivado, cuando una entidad política lo tiene porque le fue transmitido por otra entidad que tiene poder originario, lo cual se da excepcionalmente.

Esto significa entonces, que el municipio no tiene poder tributario originario, porque no cuenta con un poder legislativo o en estricto sentido, pues si bien, Ayuntamiento es un órgano materialmente legislador, tiene la limitante de expedir sólo disposiciones reglamentarias, por lo que el congreso estatal respectivo es quien establece las contribuciones que el municipio requiere para cubrir su gasto público, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 115 en su fracción IV, de nuestra constitución federal.

Del mismo modo, es pertinente identificar la clasificación que de los ingresos ha hecho la materia tributaria. Es así como, los ingresos constituyen un conjunto de recursos financieros que se derivan de los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, aprovechamientos y otras fuentes que las leyes precisen.

Para conocer la estructura de los ingresos que tienen a su favor los municipios del Estado de Guanajuato, nos concentraremos en la forma en que dichos ingresos están contemplados en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato y como ejemplo específico la ley de ingresos para esta ciudad capital.

El artículo 2 de la Ley de Hacienda ya referida, establece la tipificación que a continuación se presenta:

1. Ingresos ordinarios: son las contribuciones, productos, aprovechamientos y participaciones.

a) Las contribuciones se integran por los impuestos, derechos y contribuciones especiales:

- Impuestos: son las prestaciones en dinero que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, para cubrir los gastos públicos.
- Derechos: Las contraprestaciones de dinero que la ley establece a cargo de quien recibe un servicio del municipio en sus funciones de derecho público.
- Contribuciones especiales: son las prestaciones legales que se establecen a cargo de quienes se benefician específicamente con alguna obra o servicio público o de quienes, por el ejercicio de cualquier actividad particular, provoquen un gasto público.

b) Productos: son los ingresos que perciben los municipios, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de derechos patrimoniales.

c) Aprovechamientos: son los recargos, las multas y todos los demás ingresos de derecho público que perciban los municipios, que no sean clasificados como contribuciones, productos o participaciones. Los aprovechamientos incluyen las aportaciones federales que reciben los municipios, mediante el fondo para la infraestructura social y el fondo para el fortalecimiento de los municipios.

d) Participaciones: son las cantidades en dinero, que los municipios perciben conforme a las leyes respectivas, y los convenios que se suscriban para tales efectos.

2. Ingresos extraordinarios: son aquellos cuya percepción se decreta excepcionalmente por el Congreso del Estado y, se sujetarán a las disposiciones que establezcan las leyes que los autoricen, así como a los convenios que, de acuerdo con esas disposiciones, se celebren.

F. La justicia constitucional local

G. Los medios de Control Constitucional de las entidades federativas

Por cuestión de orden pedagógico, abordaré ambos temas, pues al estar íntimamente relacionados es menester explicarlos juntos.

El sistema federal reconocido en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal no sólo no establece prohibición alguna para que cada entidad federativa establezca un orden normativo diferente, sino que, conforme al sistema de distribución de competencias contenido en el artículo 124 de la misma Carta Magna, reconoce la posibilidad de su existencia, siempre que el orden normativo local esté íntimamente ligado –no contravenga- al orden federal.

En Guanajuato, ese orden normativo local tiene, o debe tener, como punto de partida, la Constitución Política del Estado. Todas las leyes, reglamentos y actos de autoridad en general deben estar orientados hacia los principios contenidos en aquélla. De esta manera, las normas que no tienen esa orientación, son inconstitucionales.

A partir de 2001, se reconoce medianamente en la Constitución de Guanajuato (artículo 89 fracción XV) la posibilidad de que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado conozca de dos mecanismos específicos de defensa de la Constitución:

A. Las controversias legales entre:

- a) Dos o más Municipios;
- b) Uno o más Municipios y el Poder Ejecutivo o Legislativo; y
- c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo.

B. Las acciones de inconstitucionalidad que promueva al menos una tercera parte de los integrantes del Congreso del Estado y que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad sólo podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma.

Quedan excluidos los conflictos de carácter electoral.

Esta fracción fue adicionada por Decreto legislativo publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en fecha 20 de marzo de 2001, en el cual se transfiere al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia el conocimiento y resolución de dos garantías constitucionales:

a) las controversias legales entre dos o más municipios, uno o más municipios y el poder legislativo o ejecutivo y entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, y b) las acciones de inconstitucionalidad que promuevan al menos una tercera parte de los integrantes del Congreso del Estado y que tengan por objeto plantear posible contradicción entre una norma

de carácter general y la Constitución Local, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma.

Atendiendo al principio de supremacía constitucional local, que se desprende del propio artículo 41 de la Constitución federal, la Constitución es la máxima ley que rige la vida local, las leyes ordinarias o reglamentos y los actos de toda autoridad no pueden estar en contradicción con el postulado constitucional en consecuencia, debe existir un sistema de control de la constitucionalidad de las propias leyes, a efecto de que sean acordes con los principios y valores que sustentan la constitución.

Al margen de lo anterior, debemos tener en cuenta que los medios de control constitucional son los instrumentos a través de los cuales se busca mantener o defender el orden creado por la Constitución de un país, establece una clasificación de los medios de control constitucional: a) Atendiendo a la naturaleza política o judicial del órgano al cual se encomienda, y b) Atendiendo al alcance de las funciones encomendadas al órgano.

En nuestro sistema jurídico los medios de control constitucional para ajustar todo acto de autoridad ya sea federal o local a la ley suprema, habían sido atribuidos al poder judicial federal. Esto, en virtud de que el juicio de amparo se convirtió en un medio de control directo de las garantías individuales otorgadas a los gobernados contra los actos de autoridad y en un medio de control indirecto por cuanto hace a la constitución federal.

Posteriormente, con las reformas a la constitución federal de diciembre de 1994, los medios de control constitucional se ampliaron. Así en la Constitución Federal se prevén los siguientes: el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, los procesos jurisdiccionales en materia electoral, el juicio político, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la protección de los derechos humanos.

De este modo, el pleno del Supremo Tribunal de Justicia se convierte en el órgano facultado para reparar las violaciones al pacto estatal, al instituirse como el garante de la Constitución para que ésta se cumpla con eficacia y en beneficio de la sociedad.

Así, se dota al pleno de tres atribuciones: 1) Garantizar la observancia de la Constitución; 2) Conocer las controversias legales y 3) Conocer de acciones de inconstitucionalidad.

Garantizar la observancia de la constitución. Esta facultad podría implicar que se dota al pleno del carácter de tribunal constitucional, sin embargo no se hizo ninguna adecuación a la estructura del Poder Judicial, por lo que al mismo organismo jurisdiccional que encabeza el poder judicial ordinario se le confiere la potestad de garantizar la observancia de la Constitución. A diferencia de los organismos jurisdiccionales a los que se confiere como función predominante el conocimiento de cuestiones de constitucionalidad y constituyen la cabeza del poder judicial ordinario como lo es la suprema corte de justicia de la nación, por lo que en el caso a estudio, propiamente no se puede hablar de un tribunal constitucional. No obstante que la referencia constitucional impone al Pleno del Poder Judicial la atribución de garantizar la observancia de la misma, la ley secundaria es omisa en desarrollar el procedimiento para hacer efectiva esta atribución, pues el texto constitucional remite a la ley secundaria para conocer el procedimiento que debe seguirse para plantear una controversia o una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no existe actualmente en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, referencia alguna que indique la forma en la que se tramitarían los procedimientos relativos a esas figuras. Peor aún, estos medios de defensa constitucional sólo quedan al alcance de los poderes estatales, no de los particulares que pudieran ser afectados por los actos de aquéllos.

Además, la mencionada fracción XV contiene dos particularidades relacionadas con nuestro tema: la defensa de la Constitución local.

1. Antes de referirse a las controversias legales y las acciones de inconstitucionalidad, comienza señalando el texto de la fracción XV que es una atribución del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, *garantizar la observancia de esta Constitución*. ¿Debe entenderse que se reconoce la posibilidad de que los particulares puedan acudir al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, para solicitar se garantice la observancia de la constitución cuando estime que determinada ley o acto de autoridad se apartó de esa norma suprema?

2. El apartado “A” sólo se refiere a controversias legales, no constitucionales; es decir, los conflictos que puedan suscitarse entre poderes o niveles de gobierno en el Estado, con motivo de la aplicación de leyes.

JUSTIFICACIÓN DE UN CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL. La concepción de una estructura piramidal en todo sistema normativo cuya cúspide es la Constitución (norma máxima) es de Kelsen, cuando estableció el principio de la Supremacía Constitucional. Esa característica de supremacía es reconocida en varias Constituciones de los Estados, incluyendo la de Guanajuato, en su artículo 142: *“Esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán la Ley Suprema del Estado de Guanajuato”*.

Esta nota distintiva justifica la necesidad de que todas las leyes y normas en general deben adecuarse, estar alineadas, al contenido constitucional, que, como ya dije, es un cuerpo normativo de naturaleza distinta a cualquier otra norma estatal, pues contiene principios que no se encuentran en otra norma, y que constituyen decisiones políticas fundamentales y las más elevadas aspiraciones colectivas. Entonces, es necesario que existan órganos que hagan efectiva esa supremacía constitucional local, con facultades para anular los actos de autoridades que contravengan esa Norma Suprema.

Sin embargo, no es el único argumento que justifica la necesidad de un órgano que conozca de Constitucionalidad local; existe una razón fáctica de mayor peso y trascendencia: el Juicio de Amparo actual no es procedente contra actos de autoridades estatales que vulneren disposiciones de su propia Constitución, si no se plantea el juicio como una violación directa a la Constitución Federal; es decir, las constituciones de los Estados reciben un tratamiento de ley ordinaria en los juicios de Amparo y las violaciones a ellas sólo pueden ser analizadas como problemas de legalidad que contravienen los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que no tiene competencia para resolver de problemas de constitucionalidad local y, aún más, en un plausible impulso al desarrollo del Derecho Constitucional local, reconoció con validez a las reformas que introdujeron el Juicio de Protección de Derechos Humanos en la Constitución del Estado de Veracruz. Algunos estados, además del ya citado Veracruz, han realizado reformas a sus sistemas jurídicos en relación al control de constitucionalidad y han comenzado a vivir la experiencia de contar con medios locales de control de constitucionalidad. En ese sentido, tienen la ventaja respecto de los demás Estados, de conocer de manera directa las vicisitudes prácticas que representa contar con medios de control de esa naturaleza. No obstante, Guanajuato y las demás entidades federativas que aún no cuentan con ellos, deben aprovechar esa experiencia y la doctrina producida a partir de esos cambios, para así crear sus propios modelos de justicia constitucional local, aplicables a la realidad que vive cada una. Nos llama la atención sobre dos posibles

obstáculos a los que se enfrentan la creación legislativa y la instalación material de medios de control constitucional locales: uno de tipo sociológico, basado en la falta de confianza de la sociedad en las autoridades locales y la preferencia hacia las autoridades federales para la resolución de los conflictos, como instancia definitiva; y otro de corte jurídico: la desarticulación de los sistemas jurídicos estatales y el federal nos puede llevar a escenarios en los que determinaciones que pongan fin a conflictos locales, sean llevados a instancias federales, para ser revisados en dos ocasiones por el mismo concepto (una controversia sobre controversia, como lo ha llamado el Ministro Gudiño Pelayo).



2. Defensa Constitucional del Municipio y de las entidades federativas

**Magistrado Germán Eduardo Baltazar Robles
Casa de la Cultura Jurídica “Ministro Hilario
Medina Gaona”, Guanajuato, Gto., 22 y 23 de
junio de 2007**

Parte I

Defensa constitucional de las entidades federativas y el fortalecimiento del Municipio en México

**Régimen
republicano
y federal
Arts. 115, 116,
117, 118 y 124
Constitucionales**

**Municipios
115**

Autonomía

**Régimen
tributario**

**Entidades
federativas
116, 117,
118, 124**

**Soberanía
-Facultades
reservadas
a la
Federación
-Limitaciones**

**Justicia
constitucional
local**

**Defensa
constitucional
-Controversia
constitucional
- Acción de
inconstitucio-
nalidad**

**Controversia
constitucional
y acción de
inconstitucionalidad**

**Reforma
Constitucional de 31
de diciembre de
1994**

**Ley Reglamentaria
de las fracciones I y
II del artículo 105
Constitucional; 11
de mayo de 1995**

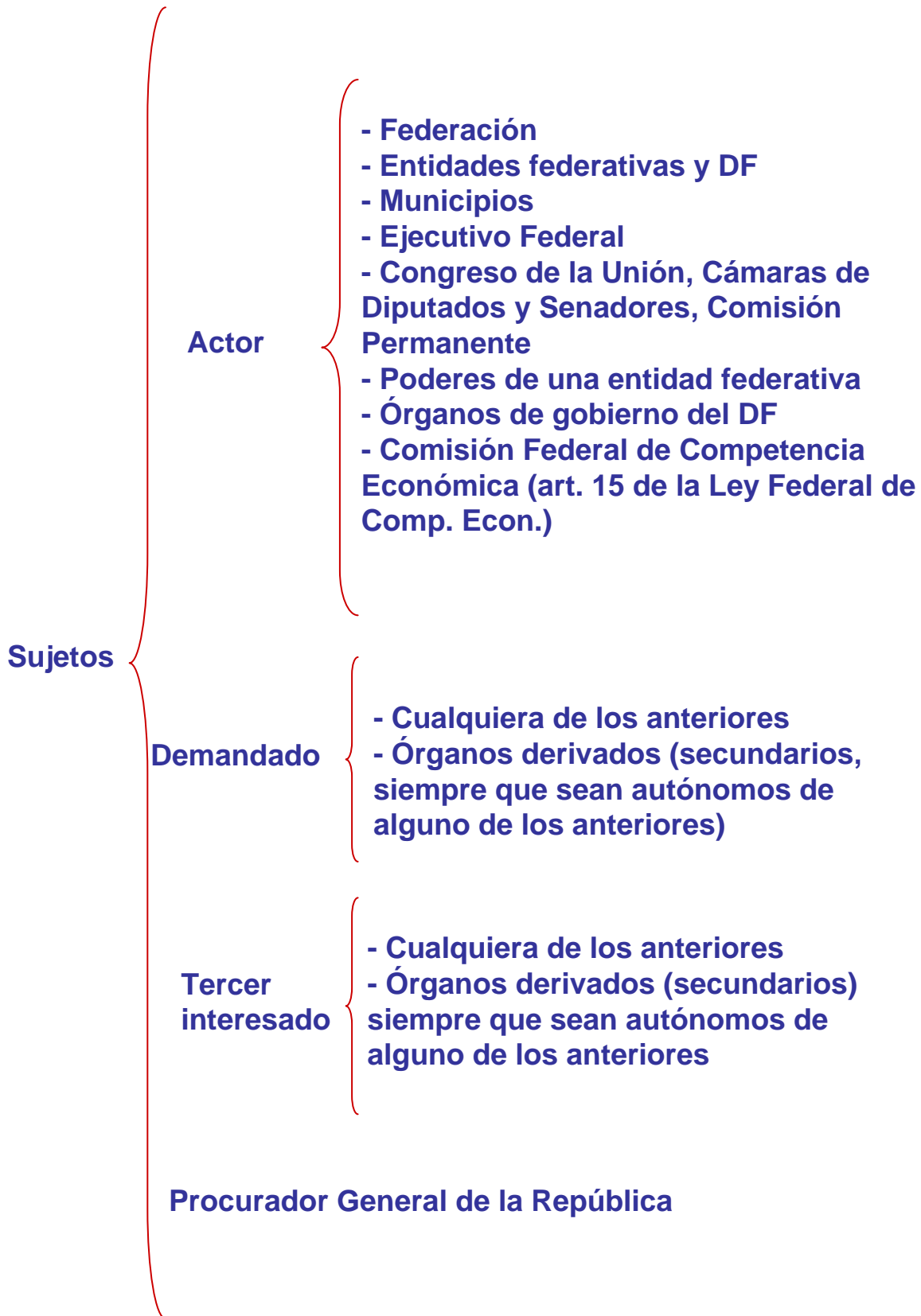
**Reformas de 22 de
noviembre de 1996**

Parte II

La controversia
constitucional como
instrumento de
defensa de los municipios
y las entidades
federativas

**Controversia
constitucional
Naturaleza jurídica**

- **Juicio federal**
- **Entre órganos públicos**
- **SCJN examina constitucionalidad de normas generales o actos de autoridad**
- **El análisis se basa en el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución Federal**
- **Procede contra actos y normas generales, exceptuando la materia electoral**



Causales de improcedencia (art. 19 de la Ley reglamentaria)

- Por la naturaleza del órgano emisor del acto (actos de la SCJN)

- Por la naturaleza del acto: materia electoral

- Litispendencia

- Cosa juzgada

- Cesación de efectos

- Definitividad

- Extemporaneidad

- Otros casos

- Falta de personalidad
- Falta de requisitos de la demanda
- Cambio de situación jurídica
- Contra resoluciones jurisdiccionales

**Causales de
sobreseimiento
(art. 20 de la Ley
reglamentaria)**

- **Desistimiento del actor
(no aplica cuando se
impugnan normas
generales)**

- **Causales de
improcedencia**

- **Inexistencia del acto o
norma general
impugnados**

- **Convenio entre las
partes (no aplica cuando
se impugnan normas
generales)**

Plazos

- Corren a partir del día siguiente al en que surte efectos la notificación**
- Se computan por días hábiles conforme a Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**
- No corren durante los períodos de receso ni en los que suspenda labores la SCJN**
- Horas hábiles conforme a Código Federal de Procedimientos Civiles (supletorio)**
- Plazo genérico de 3 días (CFPC supletorio)**
- Demanda contra actos: 30 días a partir de que surta efectos la notificación, el actor tenga conocimiento o se ostente sabedor**
- Demanda contra normas generales: 30 días a partir de su publicación o de su primer acto de aplicación**

Demanda

- Escrita, firmada, idioma español, precisión y respeto
- Identificación y domicilio del actor, del demandado y de los terceros interesados
- Identificación del objeto de la controversia
- Manifestación de los hechos y abstenciones que constan al actor y constituyen antecedentes de las normas generales o actos impugnados

En ambos casos:
Acreditar personalidad y copias para traslado (CFPC supletorio)

Contestación

- Escrita, firmada, idioma español, precisión, respeto
- Respuesta a cada hecho de la demanda
- Razones y fundamentos para sostener la validez de la norma o acto impugnados
- Reconvención (si lo desea el demandado)

Pruebas

- Todas son admisibles, excepto la de posiciones y las contrarias a derecho
- Se ofrecen y desahogan en la audiencia, salvo testimonial, pericial e inspección, que deben anunciarse 10 días antes de la audiencia sin contar el día del ofrecimiento ni el de la audiencia
- La documental se puede exhibir antes
- Ministro instructor puede ordenar pruebas para mejor proveer

Incidentes

- Especial pronunciamiento: nulidad de notificaciones, reposición de autos, falsedad de documentos, suspensión, incidente de desobediencia y cumplimiento sustituto
- Los resuelve el Ministro Instructor
- Los demás se resuelven en la sentencia definitiva

**Incidente
de
suspensión**

- **Procede respecto de los efectos de los actos pero no respecto de normas generales**
- **No procede cuando se ponga en peligro la seguridad o la economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que pudiera obtener el solicitante**
- **Puede decretarse de oficio o a instancia de parte**
- **Deben precisarse los alcances y efectos concretos de la suspensión**
- **Puede modificarse mientras no se dicte sentencia definitiva siempre que ocurra un hecho superveniente**
- **Pueden fijarse requisitos para que surta efectos la suspensión**

Sentencia

- Requisitos formales

- Determinación del objeto de la controversia y valoración de las pruebas
- Preceptos que la fundamenten
- Consideraciones que determinen el sentido
- Determinación de los efectos
- Puntos resolutivos
- Plazo para el cumplimiento

- Requisitos de fondo

- Exhaustividad
- Suplencia de deficiencias: Corrección de errores en la cita de preceptos, estudio de la cuestión efectivamente planteada, suplencia de los argumentos
- Sentido de la resolución: sobreseer, condenar, absolver

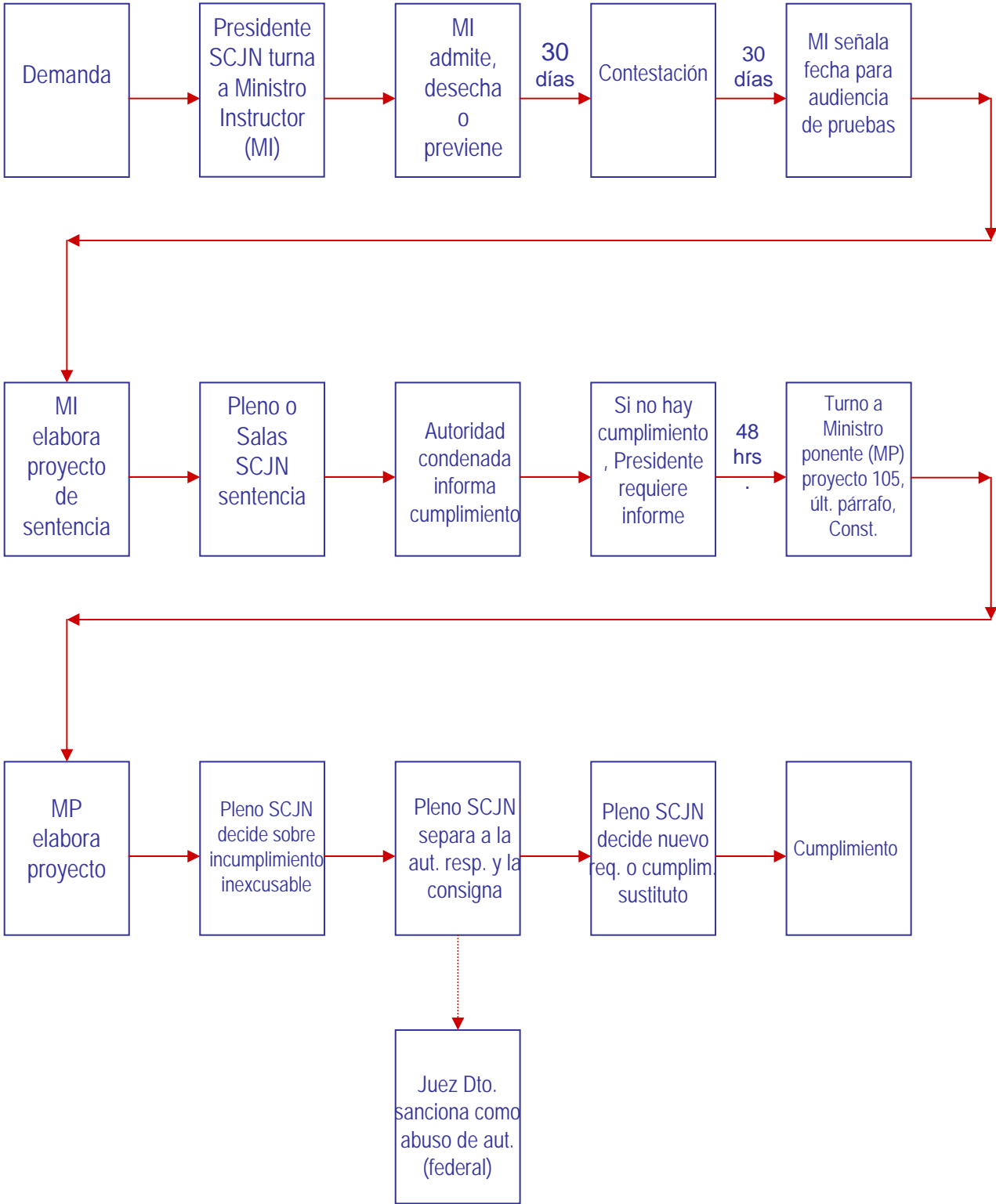
- Votación

- Actos: Mayoría de votos – relatividad
Mayoría 8 votos – efectos generales
- Normas generales: Mayoría de 8 votos; si no se obtiene, se desestima la controversia

**Efectos
de la
sentencia**

- **Fin del juicio**
- **Jurisprudencia (mayoría de 8 votos, incluyendo lo resuelto en queja y reclamación)**
- **Anulación de la norma general o acto impugnados**
- **Imposibilidad de aplicar en el futuro la norma general o acto declarados inválidos**
- **Obliga a todas las autoridades, aún cuando no hayan sido parte en el juicio**
- **Publicación en Semanario Judicial de la Federación, Diario Oficial y órgano en que se hubiera publicado la ley declarada inválida**
- **Irretroactividad (salvo materia penal)**

Controversias constitucionales: Trámite básico



Recursos

Reclamación

- **Procede contra la admisión o desechamiento de demanda, contestación o ampliación de cualquiera de ellas; actos que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar agravio material no reparable en sentencia; autos interlocutorios; admisión o desechamiento de pruebas; actos del Presidente de la SCJN que tengan por cumplidas las ejecutorias.**
- **Plazo de 5 días y se promueve ante el Presidente de la SCJN**
- **Traslado a las partes por 5 días**
- **Turno a Ministro ponente distinto al instructor**
- **Resuelve SCJN (Pleno o Salas)**

Recursos

Queja

- Procede contra la violación, exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión; por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.
- Puede promoverse mientras no se dicte sentencia en lo principal, ante el Ministro Instructor, si se trata de suspensión
- Plazo de 1 año y se promueve ante el Presidente de la SCJN si se trata de la sentencia definitiva
- Puede promoverla un órgano o entidad que no haya sido parte en la controversia
- Requiere a la autoridad que deje sin efectos la norma o acto impugnados o rinda informe en 15 días
- Ministro instructor señala audiencia de pruebas y alegatos y elabora proyecto
- Resuelve SCJN (Pleno)

Parte III

La declaratoria de
invalidación de leyes
locales a través de la
acción de
inconstitucionalidad

**Acción de
inconstitucionalidad**
Naturaleza jurídica

- Juicio federal
- Entre órganos públicos
- SCJN examina constitucionalidad de normas generales
- El análisis se basa en todas las disposiciones de la Constitución Federal
- Procede contra normas generales, incluyendo la materia electoral
- Normas generales: leyes en sentido formal y material y tratados internacionales
- Se rige por la ley reglamentaria y son aplicables las disposiciones sobre controversias constitucionales salvo disposición expresa en contrario

Sujetos

Demandante

- 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión (leyes federales o del DF expedidas por el Congreso)
- 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión (leyes federales, leyes del DF expedidas por el Congreso y tratados internacionales)
- Procurador General de la República
- 33% de los integrantes de un órgano legislativo (leyes expedidas por ese órgano)
- 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del DF (leyes expedidas por ella)
- Partidos políticos con registro nacional (leyes electorales federales y estatales)
- Partidos políticos con registro local (leyes electorales estatales)
- Comisiones de Derechos Humanos

Demandado

- Órganos legislativos que emitieron la norma
- Órgano ejecutivo que promulgó la norma

Tercero interesado (no previsto expresamente pero sí en controversias)

Procurador General de la República

**Representación
de los sujetos**

- Como corresponda conforme a la ley reglamentaria que rija al sujeto respectivo (suplencia)
- La representación y capacidad se presume en quien comparece, salvo prueba en contrario
- Titular del Poder Ejecutivo Federal: Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo o Consejero Jurídico
- Representantes comunes: deben designarse 2 por la parte demandante, actúan conjunta o separadamente
- Delegados: pueden promover, concurrir a las audiencias, rendir pruebas, alegar, promover incidentes y recursos
- Autorizados para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado

Causales de improcedencia (arts. 19 y 65 de la Ley reglamentaria)

- Por la naturaleza del órgano emisor del acto (actos de la SCJN)
- Por la naturaleza del acto: no opera la improcedencia en materia electoral: sí procede contra leyes electorales
- Litispendencia (sólo con otra acción de inconstitucionalidad)
- Cosa juzgada (sólo con otra acción de inconstitucionalidad)
- Cesación de efectos
- Definitividad
- Extemporaneidad
- Otros casos
 - Falta de personalidad
 - Falta de requisitos de la demanda

**Causales de
sobreseimiento
(arts. 20 y 65 de la
Ley reglamentaria)**

**- Causales de
improcedencia**

**- Inexistencia del acto o
norma general
impugnados**

**- No operan causales
previstas en fracciones I
(desistimiento) y IV
(convenio) del art. 20 de la
ley reglamentaria**

Plazos

- **Corren a partir del día siguiente al en que surte efectos la notificación**
- **Se computan por días hábiles conforme a Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, salvo la materia electoral en que todos los días son hábiles**
- **No corren durante los períodos de receso ni en los que suspenda labores la SCJN, salvo en materia electoral en que todos los días son hábiles**
- **Horas hábiles conforme a Código Federal de Procedimientos Civiles (supletorio), salvo en materia electoral en que todas son hábiles**
- **Plazo genérico de 3 días (CFPC supletorio)**
- **Demanda: 30 días naturales (excepción a la regla general) contados a partir del siguiente al de la publicación de la norma general impugnada; si el último día es inhábil, el plazo se prolonga hasta el siguiente día hábil (en materia electoral todos los días son hábiles)**

Notificaciones

- **Por lista**
- **Por oficio**
- **Por telégrafo**
- **Surten efectos al día siguiente hábil (en materia electoral todos los días son hábiles)**
- **Se deja constancia en el expediente**

Promociones

- Por escrito y firmada
- Idioma español
- Precisión
- Respeto
- En la Oficialía de Partes de la SCJN dentro del horario de labores
- Ante el Secretario General de Acuerdos o ante la persona designada por éste fuera del horario de labores
- Por correo (pieza certificada con acuse de recibo) o telégrafo, siempre que la parte radique fuera del lugar de residencia de la SCJN y se envíe de la oficina de correo o telégrafo del lugar de residencia de la parte

Demanda

En ambos casos:
Acreditación de personalidad y copias para traslado (CFPC supletorio)

- Escrita, idioma español, precisión y respeto
- Nombres y firmas de los promoventes
- Identificación de los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas
- Identificación de la norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se publicó
- Preceptos constitucionales que se estimen violados
- Conceptos de invalidez

Informe de los órganos legislativo y ejecutivo (contestación)

- Escrito, firmado, idioma español, precisión, respeto
- Razones y fundamentos para sostener la validez de la norma impugnada o la improcedencia de la acción
- Si se trata del Congreso de la Unión, cada Cámara rinde informe por separado

Pruebas

- No está previsto que las partes aporten pruebas
- El Ministro Instructor puede solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto
- En materia electoral, el Ministro Instructor puede pedir opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (¿pericial?)

Incidentes (no previstos expresamente para acciones pero sí para controversias - supletoriedad)

- Especial pronunciamiento: nulidad de notificaciones, reposición de autos, falsedad de documentos, incidente de desobediencia y cumplimiento sustituto
- Los resuelve el Ministro Instructor (salvo desobediencia y cumplimiento sustituto)
- Los demás se resuelven en la sentencia definitiva
- No hay suspensión
- Acumulación de acciones cuando se impugna la misma norma; la decreta Presidente SCJN de oficio o a petición de parte
- Conexidad entre acciones, controversias y juicios de amparo: SCJN acumula acciones, resuelve controversias en una sesión, suspende trámite de amparos (acuerdos generales)

Sentencia

- Requisitos formales

- Determinación del objeto de la acción y valoración de las pruebas sobre existencia de la norma impugnada
- Preceptos que la fundamenten
- Consideraciones que determinen el sentido
- Determinación de los efectos
- Puntos resolutivos
- Plazo para el cumplimiento

- Requisitos de fondo

- Exhaustividad
- Suplencia de deficiencias: Corrección de errores en la cita de preceptos, estudio de la cuestión efectivamente planteada, suplencia de los conceptos de invalidez (en materia electoral sólo pueden examinarse violaciones a los artículos constitucionales invocados expresamente en el escrito inicial)
- Sentido de la resolución: sobreseer, condenar, absolver, desestimar

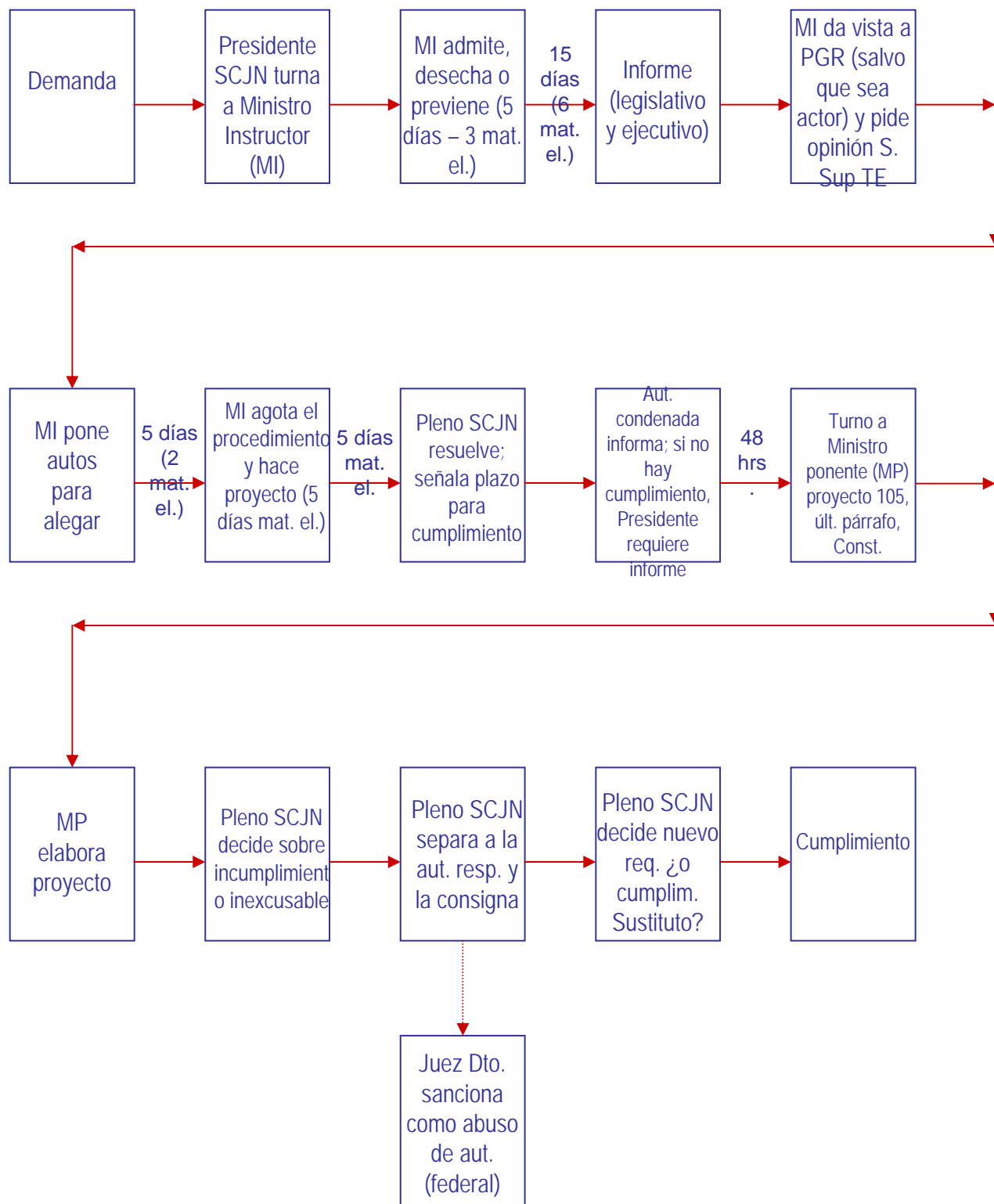
- Votación

- Mayoría simple de votos, salvo para declarar inconstitucionalidad que requiere 8 votos y si no se obtiene, se desestima la acción

Efectos de la sentencia

- **Fin del juicio**
- **Jurisprudencia (mayoría de 8 votos, incluyendo lo resuelto en queja y reclamación)**
- **Anulación de la norma general; en materia electoral puede declararse la inaplicabilidad para un proceso electoral si la ley o reforma no se dieron con la anticipación debida**
- **Imposibilidad de aplicar en el futuro la norma general declarada inválida**
- **Obliga a todas las autoridades, aún cuando no hayan sido parte en el juicio**
- **Publicación en Semanario Judicial de la Federación; además en Diario Oficial y órgano en que se hubiera publicado la ley declarada inválida**
- **Irretroactividad (salvo materia penal)**

Acciones de inconstitucionalidad: Trámite básico



Recursos Reclamación

- Procede sólo contra autos del Ministro Instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción (art. 70)

- Procede contra actos del Presidente de la SCJN que tengan por cumplidas las ejecutorias (art. 51) ¿no queda prohibido por art. 70?

- Plazo de 5 días y se promueve ante el Presidente de la SCJN, salvo en materia electoral que el plazo es de 3 días

- Traslado a las partes por 5 días, salvo material electoral

- Turno a Ministro ponente distinto al instructor

- Resuelve SCJN (Pleno); en materia electoral, de pleno dentro de los 3 días siguientes a la interposición

Recursos

Queja

- **Procede por exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia (no opera la hipótesis sobre suspensión porque no existe suspensión en acciones de inconstitucionalidad)**
- **Plazo de 1 año y se promueve ante el Presidente de la SCJN**
- **Puede promoverla un órgano o entidad que no haya sido parte en la controversia**
- **Requiere a la autoridad que deje sin efectos la norma impugnada o rinda informe en 15 días**
- **Se señala audiencia de pruebas y alegatos y elabora proyecto**
- **Resuelve SCJN (Pleno)**

Parte IV

Taller de controversias y acciones de inconstitucionalidad

Requisitos y elementos de una demanda de controversia constitucional

CFPC
Escrita,
firmada,
idioma
español,
precisión
y respeto

H. Suprema Corte de
Justicia de la Nación

Identificación y domicilio del actor; nombre y cargo del funcionario que lo represente

Identificación y domicilio del demandado

Identificación y domicilio del tercero

Manifestación de promover controversia constitucional (precisión)

Identificación del objeto de la controversia (norma general o acto impugnado y medio de publicación en su caso)

Preceptos Constitucionales que se estimen violados

Manifestación de los hechos y abstenciones que constan al actor y constituyen antecedentes de las normas generales o actos impugnados

Conceptos de invalidez

Puntos petitorios

Firma

Estructura
básica de un
concepto de
invalidez en
controversia
constitucional

El artículo X Constitucional prevé que la facultad ++++++ corresponde a **tal autoridad**.

En la norma o acto que se impugna, la autoridad demandada (hizo, realizó, consideró) ++++++ a pesar de que tal facultad corresponde constitucionalmente a **tal autoridad**.

Por lo anterior, la norma o acto que se impugna viola el sistema constitucional de competencias y causa perjuicio a **la parte actora** porque ++++++ (la priva, limita o menoscaba sus facultades o le impone, modifica o agrava una obligación)

Requisitos y
elementos de una
demanda de acción
de
inconstitucionalidad

H. Suprema Corte de
Justicia de la Nación

Nombres de los promoventes y
designación de 2 representantes
comunes (órganos legislativos)

Órganos legislativos y ejecutivo que
hubieran emitido y promulgado las
normas generales impugnadas

Identificación y domicilio del tercero

Manifestación de promover acción de
inconstitucionalidad (precisión)

Identificación de la norma general
cuya invalidez se reclame y el medio
oficial en que se publicó

Preceptos Constitucionales que se
estimen violados

Conceptos de invalidez

Puntos petitorios (precisión)

Firmas de los promoventes

CFPC
Escrita,
firmada,
idioma
español,
precisión
y respeto

Estructura básica
de un concepto de
invalidez en acción
de
inconstitucionalidad

El artículo X Constitucional prevé
++++++

En la norma que se impugna, se
prevé ++++++, lo que es contrario al
precepto constitucional citado porque
++++++

Por lo anterior, la norma que se
impugna viola el artículo X
Constitucional

Requisitos y elementos de una sentencia de controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad

* En acciones de inconstitucionalidad sólo se impugnan normas generales.
** En acciones de inconstitucionalidad no está prevista audiencia, sólo plazo para alegar y auto que tiene por agotado el procedimiento

Número de expediente, actor, ministro ponente, secretario

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día ++++++

Resultando:

- Presentación de la demanda, fijación breve y precisa de la norma o acto* impugnado.
- Ministro instructor, admisión de la demanda.
- Contestación de la demanda.
- Audiencia**, elaboración del proyecto y lista.

Considerando:

- Competencia de la SCJN
- Procedencia de la demanda: Oportunidad, legitimación del promovente y otras causales.
- Análisis de fondo: consideraciones para determinar el sentido de la sentencia.
- Alcances y efectos de la sentencia.
- Plazo para cumplimiento.

Puntos resolutivos.

Pie de la sentencia: Notifíquese, votación.
Firmas de Ministros Presidente y Ponente, y del Secretario General de Acuerdos.

3. Las reformas a las constituciones locales

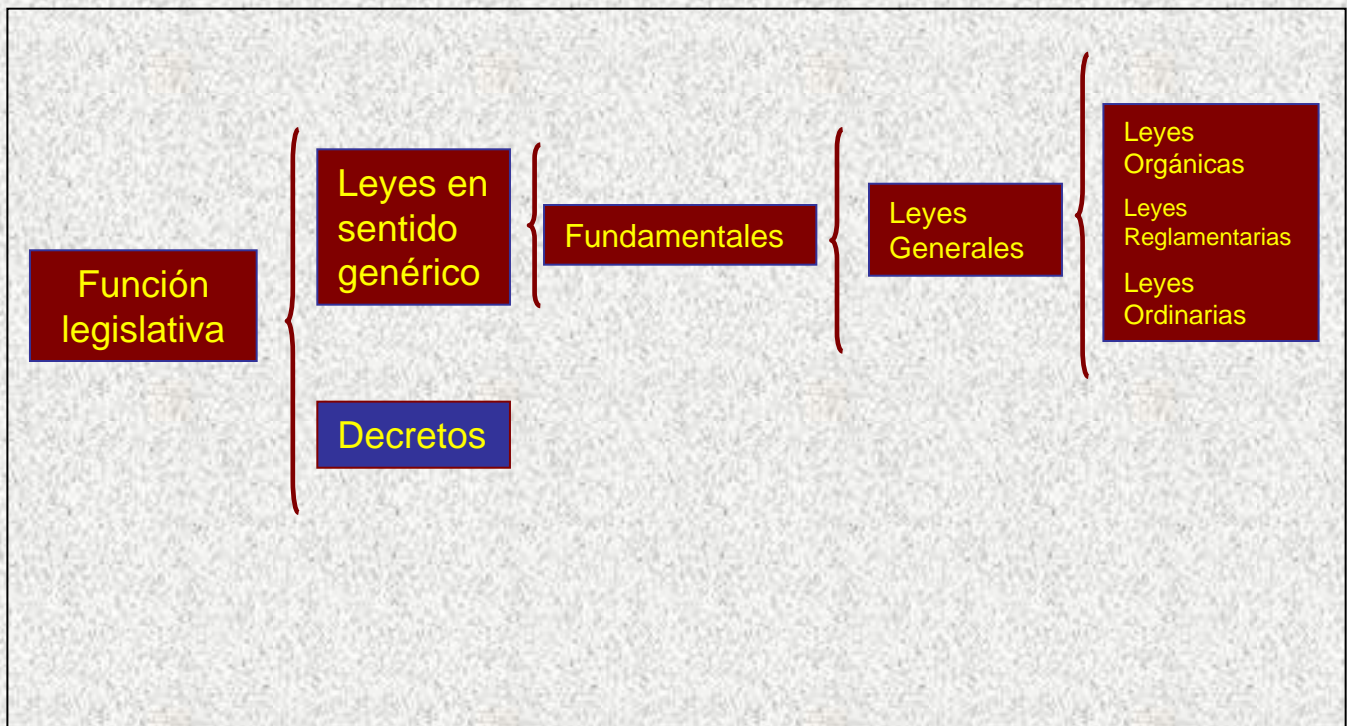
**Dr. Elisur Arteaga Nava
Universidad del Valle de Atemajac,
Campus León, 27 y 28 de julio de 2007**

Primera parte

Introducción

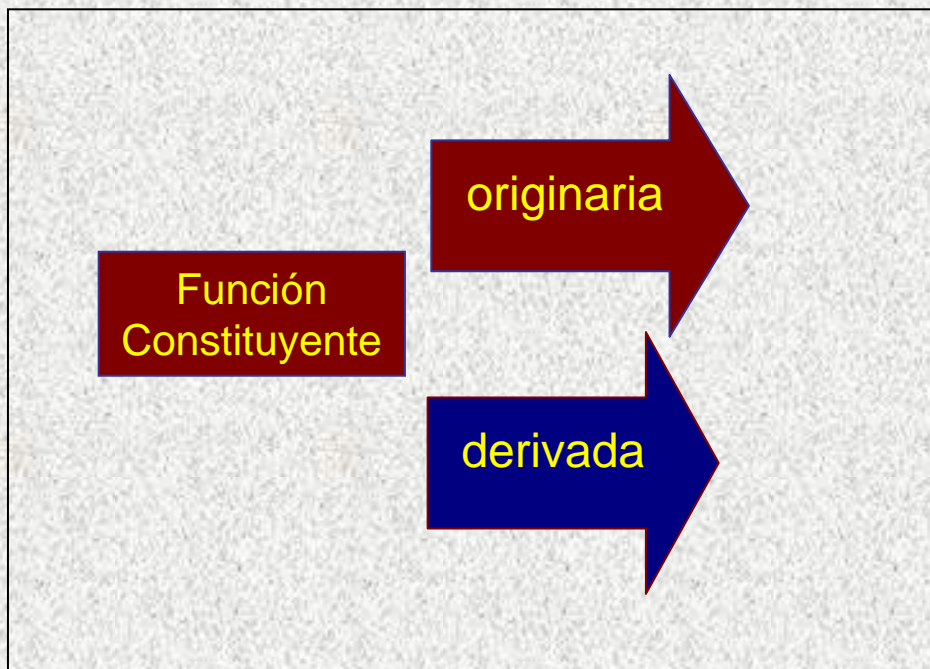
Los estados miembros de la unión gozan de autonomía; este concepto, en su acepción referida a un estado miembro de una federación, implica la posibilidad de darse leyes en su acepción genérica^[1].

El ejercicio de la función legislativa se manifiesta a través de leyes y decretos. Las leyes pueden ser fundamentales o secundarias.



^[1] La autonomía implica siempre competencia legislativa. Ser entidades autónomas no supone que sean soberanas, sino que presupone su integración en el Estado. Juan Fernando Badía, *El estado unitario, el federal y el estado autonómico*, Editorial tecnos, S. A., Madrid, 1986, p. 61.

La función constituyente local se manifiesta a través de dos vertientes: una, la original, que consiste en dar una nueva constitución y la otra, que se podría denominar derivada, que está referida a reformar la constitución vigente



En esta intervención se hace referencia y estudia únicamente la derivada.

I Teoría de la función constituyente local

Reformabilidad de las constituciones locales

El artículo 135 de la constitución de la unión federal dispone que ella es reformable; por razón de esa actividad es factible que por virtud de las reformas se altere marco normativo que regula la organización y funcionamiento de las entidades federativas.

El que exista la posibilidad anterior, implica que las constituciones de los estados necesariamente deben ser reformables, como en realidad lo son.

La función constituyente está referida a dos rubros generales:

El primero, el que persigue adecuar en forma permanente el texto local a las prevenciones de la constitución general; y

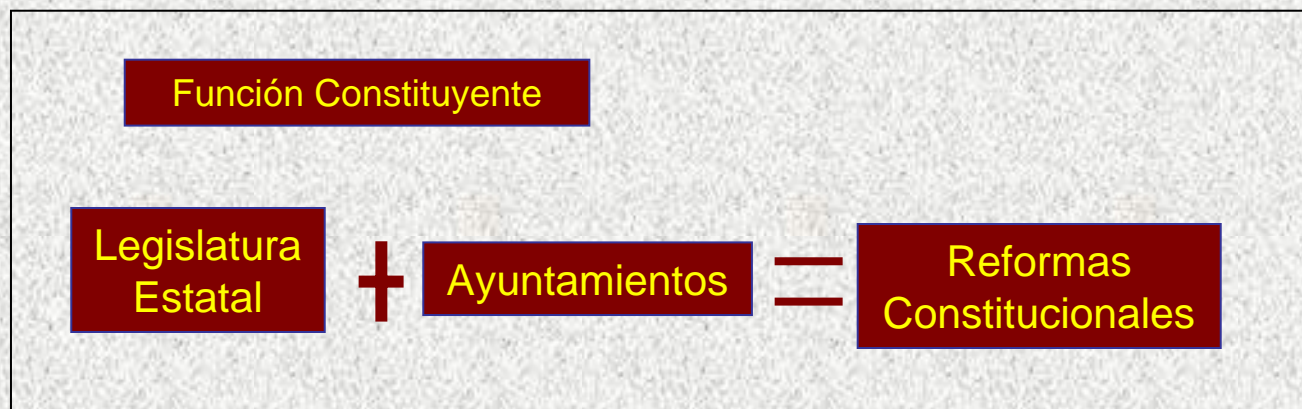
El segundo, dar respuesta jurídica a los requerimientos que los cambios sociales se dan en las entidades federativas.

Si bien todas las constituciones de los estados son reformables, existen algunas divergencias en cuanto al sistema a seguir para realizar las reformas y respecto de los titulares de la función.

Titular de la función constituyente

La función constituyente ha sido confiada a órganos constituidos; no existe caso en los que se prevea la existencia y actuación de una asamblea constituyente que se convoque ex profeso para realizar reformas a la carta magna local.

Como se ha dicho en otra parte^[2], la función constituyente es una variante de la función legislativa, entendida como la acción de elaborar leyes, sólo que reforzada con la exigencia de una mayoría especial de votos para aprobar las reformas y, en la mayor parte de los casos, en dar intervención a los ayuntamientos.



En el estado de Nuevo León se reconoce expresamente esas circunstancias: *Artículo 151. Para las adiciones o reformas a que se refieren los artículos anteriores, se guardarán las mismas reglas que queden prescritas respecto de las leyes comunes,...* En el estado de Oaxaca existe una disposición parecida (art. 164). Lo mismo sucede en la legislación de Querétaro: *La Legislatura del Estado, al discutir reformas a la Constitución, se sujetará a los trámites establecidos para la formación de las leyes.* (art. 103)

^[2] Elisur Arteaga Nava, *Tratado de derecho constitucional*, tomo 3, p. 877, Oxford University Press, México, 1999.

Rebeliones y constitución

Las constituciones locales no pueden ser abrogadas o derogadas por virtud de acuerdos o resoluciones que dicten y traten de imponer quienes encabecen o formen parte de una rebelión. Los poderes federales están obligados a auxiliar a los poderes constituidos locales en los casos en que ellos sean desconocidos y ellos lo soliciten (art. 119). A esta acción se le ha denominado intervención ejecutiva.

Para los efectos del artículo 136, las constituciones de los estados hacen las veces de *leyes que en su virtud se hubieren expedido*, ... para juzgar a quienes se rebelen y desconozcan las constituciones, leyes y, en general, el marco normativo locales

Modelo del sistema de reformas

Con algunas variantes se observa que en los estados se limitaron a incorporar, con las adecuaciones necesarias, la fórmula que para reformar establece el artículo 135 de la constitución de la república (art. 140 de la constitución de Puebla).

Clase de las reformas

Las leyes y dentro de ellas están las constituciones de los estados, pueden ser objeto de adiciones, supresiones o reformas. Por virtud de las primeras se adiciona un nuevo texto; por las segundas se elimina una norma existente; por la tercera y última, se cambia un texto existente.

El término reforma es genérico, comprende los tres tipos de modificaciones. Finalmente cuando se agrega un texto o se suprime otro, lo que se está haciendo es reformar. Con disponer que una constitución puede ser reformada, se dice lo suficiente sin desperdicio y sin dar lugar a dudas, pues comprende los tres tipos de alteraciones que pueden hacerse a las constituciones locales.



Reforma
Adición

Reforma
Supresión

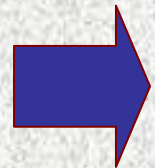
Reforma
Reforma

En la constitución general, en forma impropia, se alude a sólo dos clases de modificaciones: reformas y adiciones. Ello pudiera suponer que la función no comprende las supresiones. Es preciso tener que reconocer que dentro del concepto reformas se utiliza en su doble significado, el genérico y el restringido.

En las constituciones de los estados, en forma reiterada, se observa que se incorporó la fórmula, poco afortunada, que existe en la carta fundamental de la república respecto a la clase de reformas; ellas pueden ser adicionadas o reformadas. Las constituciones de los estados de México y Quintana Roo, adoptaron idéntica la fórmula contenida en el artículo 135 de la constitución general (art. 148 y 164).

Titulares de la facultad de iniciar reformas a las constituciones locales

En algunos casos se determina quiénes tienen el derecho o la facultad de iniciar una reforma a la constitución (Baja California Sur, art. 166). En otros no. En estos casos debe entenderse que es aplicable la regla general que existe por lo que toca a la iniciativa de leyes y decretos: diputados, gobernador, ayuntamientos, tribunal superior y otros. Hay excepciones. En Baja California Sur los diputados en forma individual no lo pueden hacer; se requiere que la iniciativa la suscriban tres de ellos o una fracción parlamentaria. En ese estado también lo pueden hacer los ciudadanos (art. 166).



Poderes y autoridades que intervienen en una reforma

En el proceso de reformas a las constituciones de los estados intervienen el congreso local y los ayuntamientos.

Ciertamente en algunos estados se recurre a instituciones complementarias, como el referéndum, pero éste sólo se da cuando el proceso legislativo ha concluido.

Los congresos locales

La regla general es que son los congresos los que reciben las iniciativas de reformas, les dan trámite, estudian, dictaminan y aprueban. Esa regla tiene excepciones. En Chiapas se limitan a acordar a discusión la iniciativa (Art. 83).

En Zacatecas para que sea admitida a trámite la iniciativa se requiere el voto afirmativo de las dos terceras partes del número total de diputados; una vez que se admite y discute, debe ser aprobada por la misma mayoría (art 164, fracs. I y II).

Los ayuntamientos

Los ayuntamientos casi siempre intervienen en el proceso de reformas a la constitución. Hay excepciones, una de ellas es la legislación de Tamaulipas (Art. 165). En el estado de Baja California Sur no se da intervención a los ayuntamientos (art. 166).

Para estar en posibilidad de conocer el alcance de la reforma, deben contar con copia del expediente integrado por el congreso del estado para dar por iniciado el proceso, estudio, dictamen y aprobación de la iniciativa; en algunos casos sólo se les envía copia de los debates (art. 94 de la constitución de Aguascalientes).

Instituciones varias

Votaciones sucesivas

Para evitar precipitaciones, en el estado de Coahuila se requiere que en dos ocasiones se dé lectura a la iniciativa de reformas ante el pleno; posteriormente se debe dar lectura, por dos veces al dictamen. Se exige que el expediente relacionado con la reforma se publique en la prensa (art. 196, fracs. II, III y IV). Lo mismo sucede en Durango, en donde se exige, además, que la reforma se haga del conocimiento de la ciudadanía y que el gobernador y tribunal del estado emitan su punto de vista por escrito; una reforma no puede ser aprobada antes de noventa días a partir del inicio del proceso legislativo (art. 130, fracs. I y IV)).

En Veracruz se requiere que un proyecto de reformas sea aprobado, por una mayoría especial de las dos terceras partes del número total de diputados, en dos votaciones que se den en dos períodos ordinarios (art. 84). En Tamaulipas existe una prevención similar, sólo que la primera votación es por mayoría absoluta y la segunda por las dos terceras partes del número total de diputados (art. 165).

La ciudadanía

En algunos estados (Baja California, art. 112), existe la posibilidad de que, en los términos de ley, una reforma aprobada sea sometida a referéndum. En Colima se señala como plazo el de cuarenta y cinco días que sigan a la publicación y deberán solicitarlo cuando menos el siete por ciento de los electores (art. 130, frac. IV).

Mayorías por las que se aprueba una reforma

Mayoría en los congresos de los estados

Respecto de la mayoría con que debe ser aprobada una reforma por parte del congreso local, existen algunas variantes:

Por regla general se requiere el voto aprobatorio de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión en que es votada.

Hay excepciones, en Aguascalientes (art. 94), Baja California art. 112, Baja California Sur, art. 166), Colima (art. 130, frac. II), (Durango, art. 130, frac. II), estado de México (art. 148), Querétaro (art. 103) y Yucatán (art. 108), se requiere el voto de las dos terceras partes del número total de los diputados que integran el congreso. En Guanajuato se exige que una reforma sea aprobada por el setenta por ciento del número total de diputados (art. 143). En San Luís Potosí por dos terceras partes del total de diputados (art. 138)

En otros estados se exige una mayoría absoluta de los diputados presentes (Guerrero, art. 125, frac. II). En Michoacán mayoría absoluta del número de diputados (art. 164).

Esta exigencia hace que la intervención de las minorías sea determinante. Pueden hacer valer su oposición al no asistir a la sesión o al votar en contra y hacer imposible a través de ambas, la aprobación de una reforma.

**2/3 partes
de los
presentes**

**2/3 partes
del total de
Diputados**

**+ 1/2 de
Diputados
Locales**

Mayoría en los ayuntamientos

En aquellos estados en que se da intervención a los ayuntamientos en el proceso de reformas, se requiere el voto aprobatorio de cuando menos la mitad de ellos; hay excepciones; en Nayarit y Querétaro se requiere el voto de las dos terceras partes de ellos (art. 131 y 103). En San Luis Potosí por las tres cuartas partes de los ayuntamientos (art. 138).

Respecto del número de votos de los miembros de un ayuntamiento que se requieren para aprobar una reforma se debe estar a lo que dispongan las normas que regulan el funcionamiento de ellos. Por regla general se requiere mayoría absoluta de los asistentes a la sesión correspondiente.

En el estado de Tlaxcala existe una prevención especial, debe consultarse a los miembros del cabildo y ellos deben decidir respecto de la aprobación, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros; su voto tiene carácter vinculatorio (art. 120).

**Ayuntamientos
+ $\frac{1}{2}$ de estos**

**Ayuntamientos
 $\frac{2}{3}$ partes**

**Ayuntamientos
 $\frac{3}{4}$ partes**

Plazo para que los ayuntamientos aprueben una reforma y la presunción para el caso de silencio

Por regla general se concede un plazo perentorio a los ayuntamientos a fin de que se pronuncien respecto de una reforma a la constitución del estado. La duración del plazo está en función de la extensión territorial de la entidad. Hay excepciones. En Aguascalientes, Sinaloa y Tabasco es de quince días (art. 94, frac. II, art. 159 y art. 83); en Coahuila, treinta (art. 197) en Chihuahua es de cuarenta (art. 202, frac. II, p. 2) en Veracruz y Yucatán es de noventa días (arts. 84 y 108).

En el caso de que un ayuntamiento no notifique al congreso el acuerdo que hubiere adoptado respecto de una reforma, dentro de un plazo de quince días, en el estado de Aguascalientes se presume que está aceptada (art. 94, frac. II), en Baja California el plazo es de un mes (art. 112); Chiapas treinta días (art. 83, frac. III).

El silencio de los ayuntamientos se presume en el sentido de que sus integrantes están anuentes con la reforma (art. 83 de la constitución de Chiapas).

El plazo comienza a correr a partir de la fecha en que se recibe el expediente relacionado con la iniciativa de reformas.

La existencia de un plazo tan perentorio, pudiera implicar que en aquellos estados en que los ayuntamientos se reúnen una vez al mes, el que deban ser convocados a una sesión extraordinaria para conocer de la reforma.

En aquellos municipios en que, por virtud de haberse declarado desaparecido un ayuntamiento, haya un concejo municipal, a pesar de que por lo que toca a la aprobación de reformas en las constituciones únicamente se aluda a los ayuntamientos, deberá darse intervención a los concejos. Finalmente lo que se persigue con la institución es hacer participe a las autoridades de los municipios.

Cómputo de los votos de los ayuntamientos

Se ha entendido que el hacer el cómputo de los votos de los ayuntamientos es una parte del proceso legislativo; con su realización concluye la función conferida a la combinación de poderes y órganos responsables de hacer las reformas.

El cómputo, que es una simple operación aritmética de los votos que a través de acuerdos emiten los ayuntamientos, lo realiza los propios congresos locales y en sus recesos lo hace la diputación permanente (art. 131 de la constitución de Campeche). En Colima el cómputo lo deben realizar corporaciones, no personas (Art. 131).

Declaración de haber sido aprobadas las reformas

Hecho el cómputo, si existe un mayor número de votos aprobatorios de la reforma, es el congreso local o su diputación permanente, quienes hacen la declaración de haber sido aprobada una reforma a la constitución del estado.

Realizada esa función se envía la reforma al gobernador del estado para los efectos de su publicación (art. 131 de la constitución de Campeche).

Publicación del proyecto de reformas

En el estado de Chiapas, (art. 83), una reforma, antes de ser sometidas a la consideración de los ayuntamientos, debe ser publicada en el periódico oficial de la entidad. La publicidad que se exige va encaminada a hacer del conocimiento de los ayuntamientos, en particular y de la ciudadanía, en general, de la existencia del proyecto de reformas a fin de que se sirvan formular observaciones u objeciones.

Otras instituciones

En la legislación de los estados se presentan algunas instituciones especiales o particulares.

Referéndum

En el estado de Chihuahua, por lo que toca a reformas a la constitución, existe la posibilidad de que sean sometidas a la consideración de la ciudadanía, a través de un referéndum; en la constitución se dispone lo siguiente:

Las reformas o adiciones aprobadas conforme al procedimiento anterior, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, si dentro de los cuarenta y cinco días naturales siguientes a la fecha de su publicación así se solicita al Tribunal Estatal de Elecciones por el diez por ciento, cuando menos, de los chihuahuenses inscritos en el padrón electoral, debidamente identificados.

Las reformas o adiciones objetadas quedarán ratificadas si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas. Caso contrario, serán derogadas y no podrán ser objeto de nueva iniciativa antes de dos años.(art. 202, frac. II, p 4 y 5).

En estos casos, las dificultades pueden presentarse respecto del alcance, validez y vigencia de los actos que se realicen al amparo de la reforma derogada a través del referéndum durante el tiempo en que ella estuvo en vigor. Existe la posibilidad de referéndum en otros estados (Guanajuato, art. 143 y Jalisco, art. 118).

Sobre esta materia habrá que estarse a lo que dispongan la ley reglamentaria de la materia de referéndum, los artículos transitorios y los principios que regulan la vigencia de las leyes en el tiempo.

En Veracruz las reformas y los preceptos de la propia constitución pueden ser objeto de referéndum (art. 84).

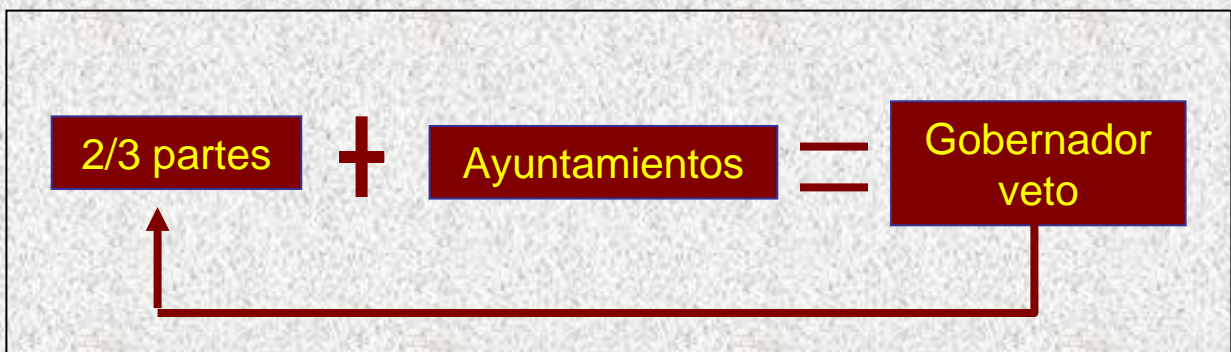
Los gobernadores de los estados

Tratándose de leyes ordinarias o sus reformas, dado a que existe la posibilidad de que sean vetadas, el congreso del estado envía al gobernador, en estricto derecho, un proyecto de ley o decreto para su promulgación. En cambio cuando se trata de reformas a la constitución, el gobernador recibe, para su publicación, una reforma totalmente acabada y perfecta.

La intervención que se reconoce a los gobernadores de los estados es limitada: la de publicar el decreto de reformas que recibe de su congreso y ordenar su cumplimiento.

Los gobernadores, si bien pueden iniciar, no tienen intervención en el proceso de reformas. Carecen del derecho de veto respecto de una modificación a la constitución. La limitante deriva del hecho de que el veto existe únicamente respecto de la actuación legislativa ordinaria de los congresos locales, pero no por lo que toca a otras materias. A pesar de esa limitante que deriva de la naturaleza de la institución, en los estado de Chihuahua, Michoacán, Nuevo León y Sonora existe la prohibición expresa para que lo haga (art. 202, frac. II, p. 3 y art. 164 frac. V, art. 151 y 165).

En cambio, en el estado de Guerrero, en forma expresa, se confiere al gobernador la facultad de vetar una reforma a la constitución (art. 125). En Zacatecas la prohibición deriva en forma implícita, pues el artículo 165 dispone que la reforma se envía al gobernador para su publicación.



Titular de la función constituyente

No existe una regla general respecto a la titularidad de la función constituyente local. En principio es una función que corresponde en forma conjunta al congreso y a los ayuntamientos. Esa pudiera ser la regla general.

Pero esa regla general reconoce excepciones. En el estado de Chiapas, la constitución dispone lo siguiente:

Artículo 83.- *Para que las adiciones y reformas a la presente Constitución puedan ser parte de la misma, se requiere:*

I. Que el Congreso del Estado con la aprobación de las dos terceras partes de los Diputados presentes acuerden a discusión el proyecto de reformas y/o adiciones.

II. Que el proyecto se publique en el Periódico Oficial del Estado; y

III. Que la mayoría de los Ayuntamientos den su aprobación dentro de los 30 días siguientes a aquel en que hubiere comunicado el proyecto de reformas y/o adiciones, entendiéndose que su abstención es aprobación.

Como puede observarse, en ese estado el congreso tiene una función limitada: dar trámite y discutir el proyecto de reformas. Son los ayuntamientos los que, con su voto favorable o con su silencio, aprueban las reformas, por lo que en ese caso la función constituyente les corresponde a ellos.

Caso similar se observa en el estado de Chihuahua (art. 202, frac. I).

Alcance de la función constituyente local

La facultad que se reconoce a los constituyentes locales no es absoluta; se le impone un número crecido de limitantes. Están previstas en forma expresa o tácita.

La función constituyente local reconoce, en primer lugar, como límites los que se imponen a la combinación de poderes a la que hace referencia el artículo 135 constitucional: no puede dar otra constitución, debe establecer un estado de derecho, reconocer y hacer operantes los factores reales de poder, reconocer y garantizar los derechos y libertades humanos e incorporar los elementos de organización que son propios de un estado liberal y democrático.

Existen dos grandes limitantes sobre los constituyentes locales. La primera, deriva del hecho de que los estados miembros de la federación no tuvieron existencia antes de la formación de la primera unión, la de 1824, no podían por sí darse una carta magna si la constitución general o un acto que de ella derivó, emitido por una autoridad competente, no se los autorizara.

Existe una segunda limitante adicional: el texto de las constituciones locales en ningún caso pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal (art. 41); ello implica que no pueden contradecir la constitución general, no pueden dejar de establecer los poderes mínimos que ella prevé, con las funciones, características que de ella derivan y que deben reconocer los límites, las obligaciones y prohibiciones que ella establece. En Durango se dispone: “... *no han de ser atacadas de manera alguna los principios establecidos en la Carta Fundamental de la República, ...*” (art. 130).

Otra limitante es que las constituciones de los estados no pueden ser abrogadas; en ella se prevé la posibilidad de introducir reformas o adiciones; en algunos casos se incluye el término derogación (art. 13 de la constitución de Campeche).

Nunca se utiliza el término abrogación, que implica la anulación total de la constitución. A nadie se ha confiado esa función.

Ciertamente se han expedido nuevas constituciones. Cuando eso se ha hecho, simplemente se ha reformado el precepto relacionado con reformas para autorizar la expedición de una nueva constitución, sin que se autorice la abrogación del texto vigente.

Abrogar una constitución significaría serios problemas; si la abrogación es permanente hacerlo sería contrario al artículo 41 constitucional, que supone que las entidades siempre tendrán una constitución; si es temporal daría lugar, sobre todo, a conflictos de leyes en el tiempo de difícil solución.

Recursos contra las reformas a las constituciones locales

Recursos a nivel local

En los estados no existen vías para recurrir reformas a las constituciones locales que se consideren viciadas.

Una constitución en sí y sus reformas no son susceptibles de ser impugnadas ante las instancias locales. No lo son por cuanto a que en ninguna constitución local se ha previsto esa posibilidad, no existen vías para hacerlo ni tribunales que conozcan de ellas. Ciertamente en algunos estados existen tribunales de constitucionalidad, que tienen jurisdicción para determinar si una ley o un acto de una autoridad ordinaria, está o no acorde con la constitución del estado.

Ante la suprema corte de justicia de la nación sí lo son aquellas reformas que sean contrarias a la constitución de la república y a los tratados internacionales^[1]. Lo serán las que sean contrarias a las leyes federales, en virtud de la presunción de constitucionalidad que para ellas deriva del artículo 133 constitucional. En este último caso terminará por prevalecer aquella que esté de acuerdo con la constitución.

También lo serán las que deriven de procesos legislativos viciados, éstos son aquellos en los que no se hayan observado los principios que lo regulan. Existe esa posibilidad por cuanto a que las supuestas reformas no son parte de la constitución precisamente por los vicios que se dieron en su estudio, discusión y aprobación

Se pueden presentar varios supuestos que vicien una reforma:

Uno, que no se haya reunido el voto aprobatorio de los diputados suficientes para aprobarlas;

Dos, que debiendo dar vista a los ayuntamiento ello no se haya hecho o que se haya realizado el cómputo y declarada aprobada una reforma sin contar con los votos suficientes de parte de ellos;

Tres, que la iniciativa no haya provenido de aquellos que tienen el derecho o la facultad para hacerlo;

Cuatro, que no el proyecto no hubiere sido aprobado por los ayuntamientos y a pesar de ello se emitiera un voto aprobatorio.

Se pueden presentar múltiples supuestos adicionales y de su realización pudiera derivar un acto viciado.

La dificultad reside en determinar tanto la vía para formular el cuestionamiento, como la autoridad jurisdiccional competente para hacer la declaración de nulidad.

Como se ha afirmado anteriormente, en algunos estados existe sistemas de control de la constitucionalidad local referidos a leyes y actos de las autoridades constituidas; a pesar de ello, las vías existentes no prevén la posibilidad de que a través de ellas se cuestionen reformas a la carta magna de la entidad.

Si es cierto y fundado, como se sostuvo anteriormente, que una reforma a la constitución de un estado deriva de un proceso legislativo ordinario, sólo que reforzado por una mayoría especial de diputados y la intervención de los ayuntamientos, entonces sería válido concluir que una reforma viciada debería ser cuestionarla a través de las vías de impugnación locales. Para ello se requeriría de una norma expresa que lo permitiera.

No lo será si existiera un criterio jurisprudencial, federal o estatal, que, con referencia al caso particular de los constituyentes locales, dispusiera que su ejercicio es una función especial y diferente de la ordinaria que se sigue en la formación de leyes y decretos.

Controversia constitucional

Es factible por vía de una controversia constitucional impugnar una reforma a una constitución local tanto por considerar que ella es contraria a la carta fundamental de la república, como por estimar que fue aprobada en forma viciada.

En el caso de vicios durante el procedimiento se podría alegar la violación de los artículos 14 y 16 constitucionales. La corte ha dado curso a controversias constitucionales en las que la actora invoca la violación de derechos individuales.

En el nivel federal, una reforma a una constitución local es una disposición general, por lo que están comprendidas dentro del rubro previsto en la fracción I del artículo 105 constitucional y artículo 22, fracción IV de la *ley reglamentaria de las fracciones I y II de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*.

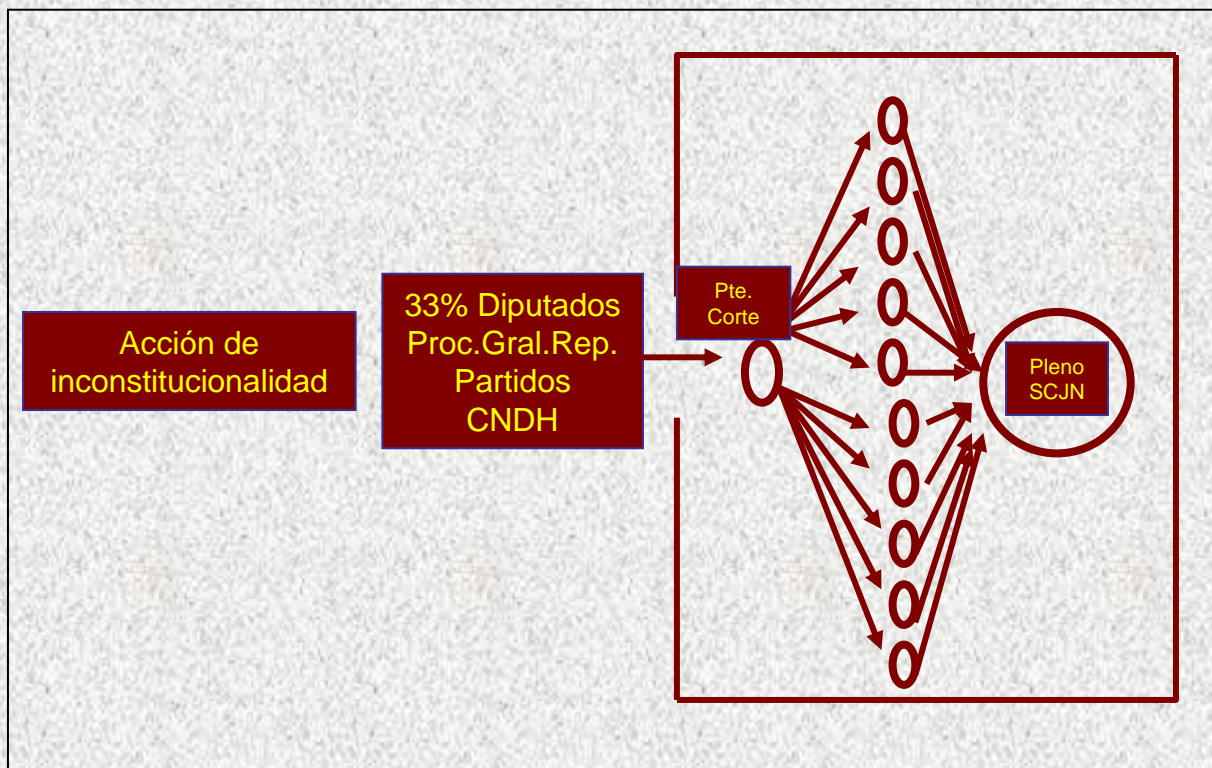
Acción de inconstitucional

Por ser las reformas normas de carácter general, en su contra es factible promover una acción de inconstitucionalidad, entre otras, por las siguientes razones:

Por ser contrarias a la constitución general de la república y a los tratados internacionales;

Por no haberse observado en su aprobación y publicación los principios que regulan el proceso legislativo y de difusión de las leyes.

Pueden impugnarla el 33 por ciento de los diputados al congreso local^[1] , el procurador general de la república. En materias específicas también lo pueden hacer los partidos políticos y el comisionado de derechos humanos local cuando una reforma afecte los derechos y las libertades que la constitución y las leyes y tratados que de ella derivan, conceden o reconocen a los habitantes del país (Art. 105, frac. II, inciso g, de la constitución general).



Reformas automáticas

Con el fin de que las constituciones estén constantemente adecuadas a lo que disponga la carta fundamental de la república, en algunos estados existe un procedimiento especial de reformas. En Baja California para entender realizada una reforma de esa naturaleza se requiere de una mayoría calificada y no se da intervención a los ayuntamientos (art. 112 de la constitución). En Oaxaca se obliga al congreso a realizar las reformas en forma perentoria (art. 164).

En el estado de Morelos, por lo que toca a reformas a la constitución de la república, se exige que para que la legislatura las apruebe, se requiere una votación nominal y la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes (art. 151).

Estatuto de gobierno del Distrito Federal

El estatuto de gobierno del Distrito Federal es una norma de naturaleza suprema en el ámbito local (art. 1º del estatuto). Lo emite el congreso de la unión en funciones de legislador local (art. 122, A, frac. II de la constitución política). En la constitución y en el estatuto no se determina quien es el competente para reformarlo. Deben entenderse que el único competente para hacerlo es el propio congreso de la unión. Quien puede lo más, puede lo menos.

La iniciativa puede provenir de aquellos que, de conformidad con el artículo 71 de la constitución de la república, tienen el derecho de iniciativa; por virtud de disposición expresa, también lo puede hacer la asamblea legislativa (art. 122, inciso C, base primera, ñ, de la constitución política).

[1]

No. Registro: 920,107

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice (actualización 2001)

Tomo: I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C.

Tesis: 12

Página: 15

Genealogía: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, marzo de 2001, página 447, Pleno, tesis P./J. 16/2001.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-

De lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano judicial competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad con el objeto de resolver la posible contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales, y la Constitución Federal. Ahora bien, de lo anterior no se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución haya excluido de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos. Además, estimar que las Constituciones de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisibles, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones Locales, es claro que sí procede la vía de referencia.

Novena Época:

Acción de inconstitucionalidad 9/2001.-Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco.-8 de marzo de 2001.-Once votos.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, marzo de 2001, página 447, Pleno, tesis P./J. 16/2001; véase la ejecutoria en la página 352 de dicho tomo.



[1]

No. Registro: 920,115

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice (actualización 2001)

Tomo: I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C.

Tesis: 20

Página: 21

Genealogía: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, marzo de 2001, página 469, Pleno, tesis P./J. 18/2001.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE REFORMAS O ADICIONES A LAS CONSTITUCIONES LOCALES, EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LOS INTEGRANTES DEL CONGRESO O LEGISLATURA CORRESPONDIENTE SIN TOMARSE EN CONSIDERACIÓN A LOS AYUNTAMIENTOS CUANDO LOS MISMOS DEBAN INTERVENIR.-

De lo previsto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la ley reglamentaria de la materia, se desprende que en los casos en que la acción de inconstitucionalidad se ejercite por integrantes de algún órgano legislativo estatal en contra de leyes expedidas por el propio órgano, la demanda correspondiente deberá estar firmada cuando menos por el equivalente al treinta y tres por ciento de quienes integran el mismo. En este sentido, por "órgano legislativo estatal" debe entenderse aquel en el que se deposita el Poder Legislativo de un Estado conforme a su propia Constitución, pues éste y no otro es el depositario de dicha función legislativa. Por tanto, cuando en la mencionada vía se plantea la invalidez de una reforma o adición a una Constitución Local para lo cual la misma norma requiera la intervención de los Ayuntamientos del propio Estado, como lo establece la Constitución de Tabasco, tal circunstancia no modifica la naturaleza del Congreso Estatal como depositario del Poder Legislativo y órgano emisor de la ley, por lo que el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho cuerpo legislativo sí está legitimado para impugnar dicha reforma o adición. Ello es así, porque del mismo modo en que la aprobación, promulgación y publicación de las leyes que realiza el titular del Poder Ejecutivo no hace que éste forme parte integrante del Congreso, ni que deba tomársele en cuenta para calcular el treinta y tres por ciento de sus miembros, la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de las reformas constitucionales que expida el Congreso, no da lugar a que se les considere parte integrante del "órgano legislativo" pues no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas, componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución Estatal; esto es, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar con su voto las modificaciones a la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso Local como órgano legislativo que permanentemente ejercita esa función.

Novena Época:

Acción de inconstitucionalidad 9/2001.-Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco.-8 de marzo de 2001.-Once votos.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, marzo de 2001, página 469, Pleno, tesis P./J. 18/2001; véase la ejecutoria en la página 352 de dicho tomo.



Reformas a las Constituciones locales

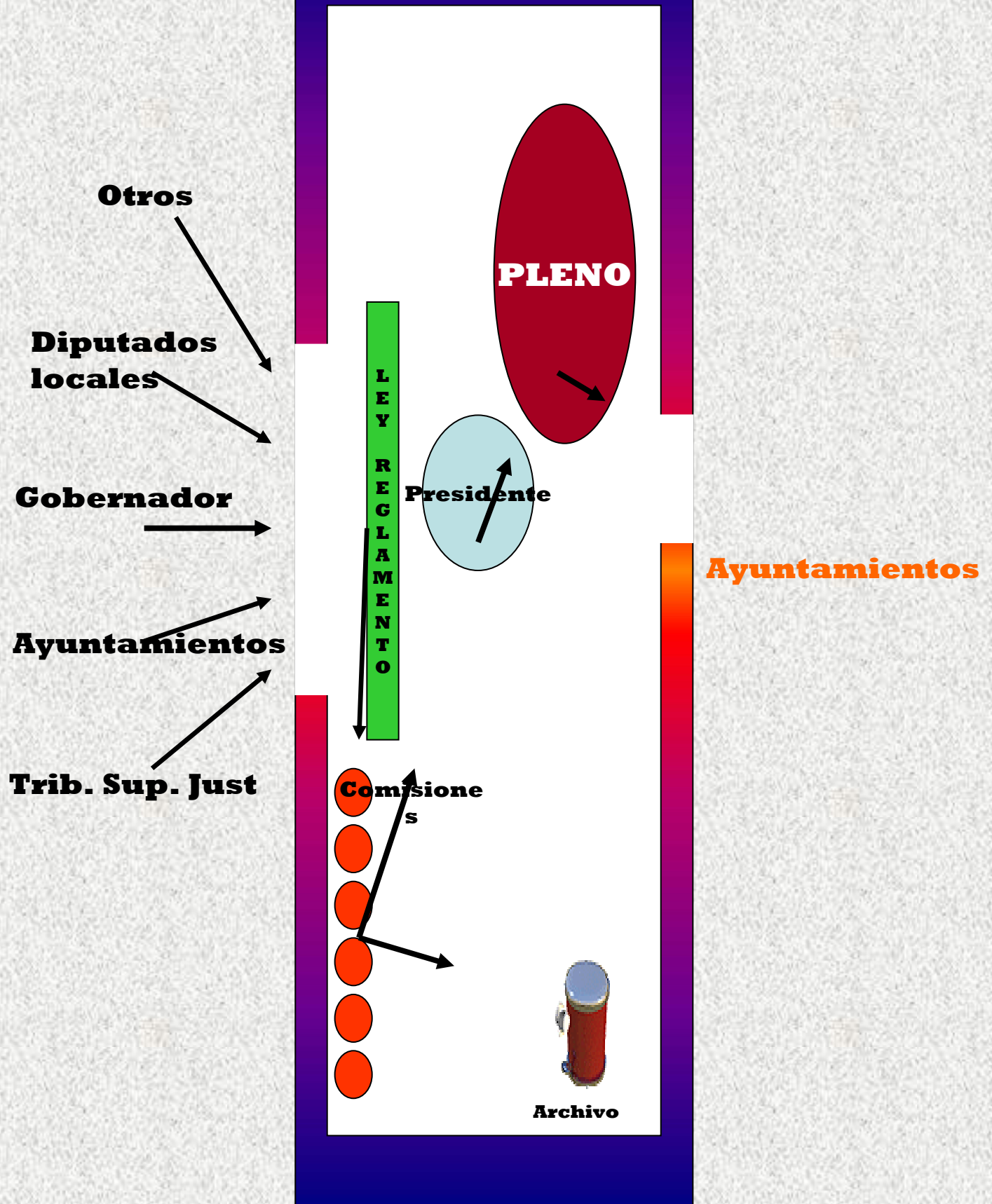
Cámara

de

Diputados

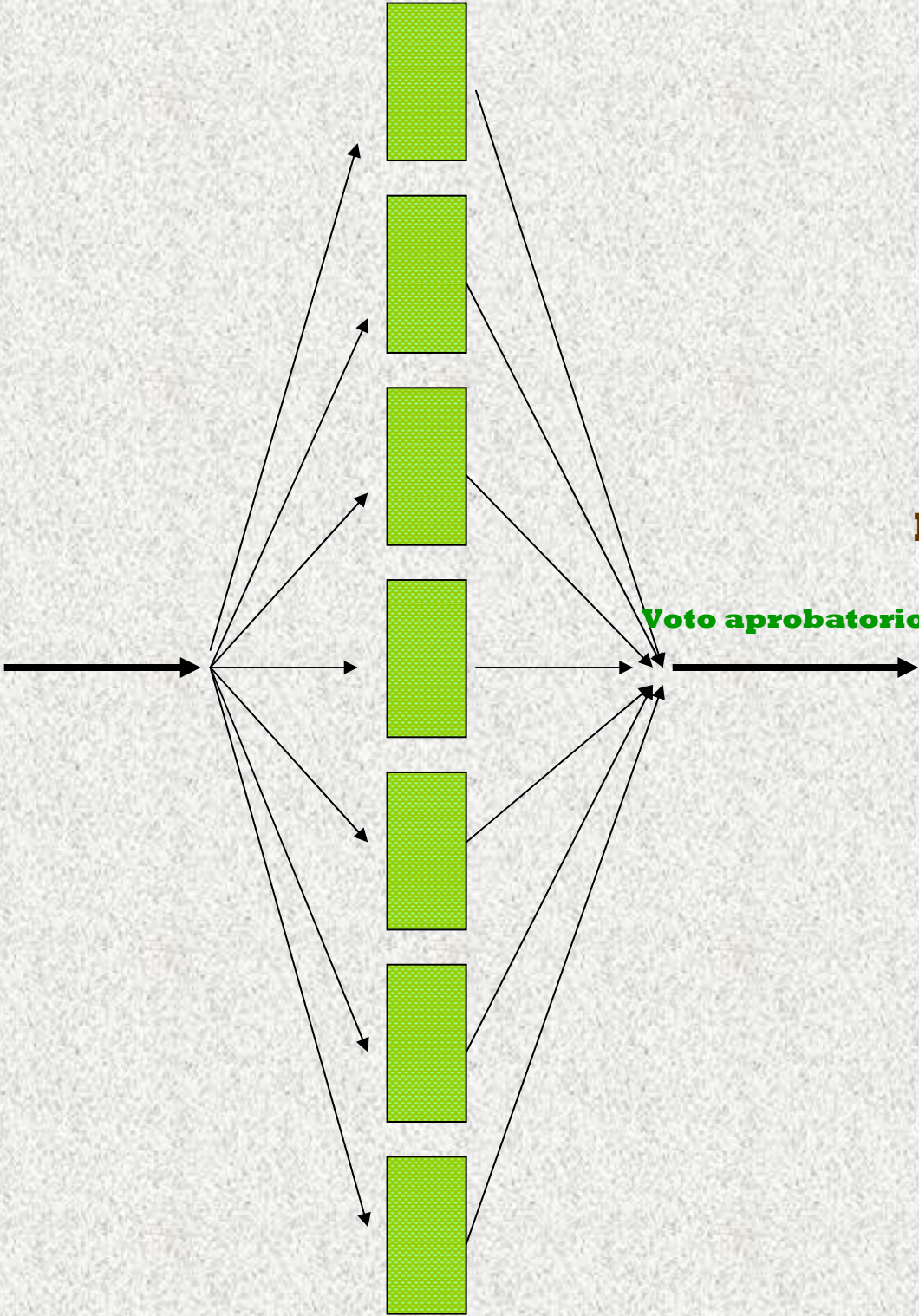
Estatal

Cámara de diputados local



Ayuntamientos

Municipios

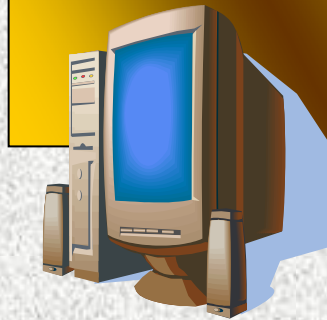


Legislatura local

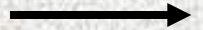
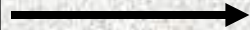
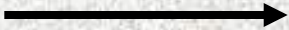
Voto aprobatorio

**Cámara de
Diputados
Local**

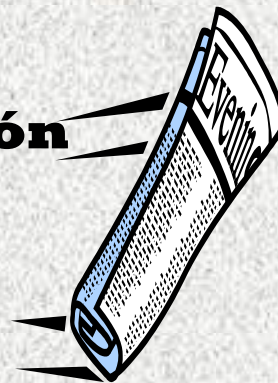
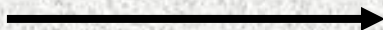
**Gobernador
del
Estado**



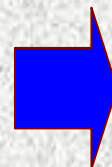
Cómputo



Publicación



**Periódico Oficial
del Gobierno
del Estado**



4. El caso Guanajuato

*José de Jesús Gudiño Pelayo**

Controversia constitucional 34/97 que plantea la invalidez del acuerdo emitido por el Congreso del Estado de Guanajuato, relacionado con la designación de un magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado por considerarse conculcados los principios que rigen la carrera judicial

Cuestionamiento del caso

¿Puede ser materia de controversia constitucional la resolución del Congreso del Estado de Guanajuato en la que elige un magistrado propietario para integrar al Supremo Tribunal de Justicia del mismo estado? ¿Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de cuestiones de inconstitucionalidad local o debe limitarse a conocer sólo de aquellas que se estiman conculcatorias de la Constitución federal? ¿La inobservancia a las reglas que para la carrera judicial se establecen en la Constitución del Estado de Guanajuato y la correspondiente Ley Orgánica del Poder Judicial puede ser examinada en vía de controversia constitucional por la Suprema Corte de Justicia? ¿El cumplimiento al principio de legalidad que consagran los artículos 14 y 16 es exigible también respecto de actos de autoridad que tiene como destinatario otra autoridad? Interpretación del principio de legalidad que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a la observancia del mismo en tratándose de actos de autoridades que tengan como destinatarios a otras autoridades.

Los actos impugnados

El Presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato promovió controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del Congreso del estado de Guanajuato para demandar la invalidez del acuerdo de 17 de octubre de 1997 expedido por la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Guanajuato por medio del cual se designó un magistrado propietario al Supremo Tribunal de Justicia del estado.

Antecedentes de hecho

El Consejo del Poder Judicial convocó a los jueces de partido en materia penal a participar en el concurso de oposición para conformar la terna que habría de someterse a la consideración del Congreso del estado para la designación de un magistrado al Supremo Tribunal de Justicia del estado de Guanajuato, tal como ordena la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Guanajuato.

Se designó un jurado integrado por un magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, un consejero magistrado y el director de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato y concluidos los exámenes de oposición, el jurado informó los resultados al

* Ministro de la SCJN

Consejo del Poder judicial, mismo que acordó integrar la terna que se envió al Congreso del estado para que de ella se designara un magistrado al Supremo Tribunal de Justicia.

La Quincuagésima Séptima Legislatura del estado de Guanajuato dicta un acuerdo en el que designó a la profesional que habría de desempeñar ese cargo.

Inconforme con esta resolución por considerar que a la profesional elegida no le correspondía en derecho ser nombrada magistrada y se argumentó que el Consejo del Poder Judicial está obligado, por disposición del artículo 28, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, a cuidar el cumplimiento de las normas de la carrera judicial, el presidente de este órgano promovió la presente controversia constitucional.

Las consideraciones de la sentencia respecto a la procedencia de la controversia constitucional

El estudio de violaciones indirectas a la Constitución

El 11 de enero de 2000, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad declarar la validez del acto impugnado, porque consideró que la actuación de la legislatura estuvo apegada al texto constitucional.

Para dictar este fallo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció una vez más sobre el tema central de la presente obra: hasta dónde llegan sus facultades para conocer de controversias constitucionales. La pregunta que aquí formulo de nuevo es: ¿Todo acto de autoridad estatal será impugnabile en vía de controversia constitucional?

La legislatura demandada invocó como causal de improcedencia que la Corte era incompetente para conocer de este asunto, toda vez que sólo se esgrimieron, en esencia, conceptos de invalidez en los que se aducían violaciones a ordenamientos estatales (la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial de ese estado) y que la Corte solo podía conocer de violaciones a la Carta Federal. En otras palabras, se vuelve al dilema de siempre: ¿sólo violaciones directas a la Constitución o también las violaciones indirectas a la misma? ¿El principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales también opera de autoridad a autoridad?

Así las cosas, para entrar al estudio de fondo de este asunto, el Pleno contestó la referida causal de improcedencia y señaló que sí se habían impugnado algunos dispositivos constitucionales y que podía conocer de todo tipo de violaciones (es decir, directas o indirectas), apoyándose para tal efecto en algunos criterios de la Corte. La parte conducente de la sentencia dice:

Finalmente, por lo que hace a la causal resumida en el inciso c) anterior, debe señalarse que si bien es verdad que el actor hace valer violaciones a disposiciones de carácter local, de la lectura integral de la demanda se desprende que dichas violaciones se plantean en relación con la transgresión a los artículos 14, 16, 17, tercer párrafo, 100 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, además de que en dicho escrito inicial se expresan claramente los conceptos de invalidez por los que se estiman vulnerados los preceptos de la Constitución Federal antes referidos, lo que es suficiente para desestimar la causa de improcedencia alegada e, igualmente, la solicitud de la demandada para que este Alto Tribunal se declare incompetente para conocer de las violaciones a normas locales alegadas por el actor.

No esta por demás precisar que este Tribunal Pleno, al resolver en sesión de seis de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de once votos, la controversia 3/93 promovida por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García del Estado de Nuevo León, sustentó la tesis que aparece publicada en la página 320 del *Semanario Judicial* y su *Gaceta*, Tomo III, marzo de 1996, que a

continuación se transcribe:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los Estados.

En el caso a estudio no se infringe esta regla ya que del análisis integral del escrito de demanda se precia que la transgresión a disposiciones de carácter local, se alega en función de la violación tanto a los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, como a los artículos 100 y 116 de este mismo ordenamiento. En esa medida, al no existir impedimento para examinar violaciones indirectas a la Constitución Federal cuando, como en el caso, están vinculadas de modo fundamental con el acto reclamado, resulta conforme a derecho que este Tribunal se aboque al conocimiento integral de los conceptos de violación esgrimidos por el accionante.

Tienen aplicación al caso la tesis de jurisprudencia numero P./J. 23/97 que aparece publicada en la página 134 del Tomo V, abril de 1997, Pleno, Novena Época, así como la tesis de jurisprudencia marcada con el número P./J. 98/99, visible en la página 703 del Tomo X, septiembre de 1999, Pleno, Novena Época, ambos del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, y que respectivamente dicen lo 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

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 ordenes 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.

Como se puede apreciar, este estudio de procedencia se apoya e invoca tres criterios a los que se ha hecho amplia referencia en esta obra por estar vinculados con la temática. Sin embargo, debe advertirse una ligera imprecisión en lo antes transcrito.*

Hay tres criterios del propio Pleno aquí citados, la tesis jurisprudencial número P./J. 30/2000,⁸² la tesis P./J. 23/97⁸³ y la tesis P./J. 98/99,⁸⁴ mismos que han sido comentados previamente, los dos primeros en el capítulo "Los primeros cuestionamientos respecto a la procedencia del estudio de violaciones indirectas en la controversia constitucional", y el tercero deriva del Caso Temixco, también reseñado en estas páginas.

Lo que se desea destacar es que, justo en el Caso Temixco, los dos criterios señalados primero fueron expresamente abandonados⁸⁵ y por alguna razón, o quizá sin ella, se invocaron en esta resolución.

Junto con los demás ministros que integramos el Pleno de la Corte, estuve de acuerdo con el sentido del proyecto presentado, mas no repare en el detalle al que aludo. No obstante, considero que esto no pasa de ser una cuestión menor que no afecta el resultado final del fallo, incluso, en lo que a mí respecta, aun en el supuesto de que se hubiera advertido y discutido el punto, habría votado en los mismos términos.

El estudio de la fundamentación y motivación de actos de autoridad dirigidos a otras autoridades

Sin embargo, el tema de qué tipo de violaciones se pueden o no estudiar en controversia constitucional *no* terminó aquí, como una mera cuestión de procedencia siendo que la actora impugnó el acto, entre otros motivos por considerarlo conculcatorio del principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, al aducir que el mismo adolecía de fundamentación y motivación. Por ello, de nuevo hubo necesidad de responder a este planteamiento.

Previo al análisis de si el acto impugnado de verdad carecía de fundamentación y motivación, el Pleno se pronunció en el sentido de que el principio de legalidad debía cumplirse de diferente forma entendiéndose de las relaciones entre autoridades que entre una autoridad y un particular, pronunciamiento que presupone que se admitió como regla que esta garantía también favorece a las autoridades, y que es oponible entre unas y otras. En este sentido el Pleno señaló:

* Estos comentarios han sido escritos en coautoría con mi colaboradora María Amparo Hernández Chong Cuy.

⁸² Anteriormente referida como la tesis XLIV /96, visible en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo III, correspondiente a marzo de 1996, p. 320. Controversia Constitucional 3/93, Ayuntamiento de San Pedro Garza García, estado de Nuevo León.

⁸³ Controversia Constitucional 6/97, municipio de Asunción Cuyotepeji, distrito de Hujuapam, estado de Oaxaca.

⁸⁴ Controversia Constitucional 31/97, ayuntamiento de Temixco, estado de Morelos.

⁸⁵ Véase Considerando Quinto de la resolución de dicho caso, transcrita en estas páginas en el capítulo 5, dedicado al Caso Temixco. La Parte conducente de dicho considerando señala: "Una nueva reflexión y análisis de los criterios reseñados, confrontada con la finalidad de la reforma constitución vigente a parte 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 la tesis que ha venido sosteniendo, en las que se soslaya el análisis de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediatas con preceptos o formalidades previstos en la constitución Federal, por las razones que a continuación se exponen."

En efecto, este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 31/97 interpuesta por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos, señaló que el orden jurídico constitucional, en su aspecto orgánico, establece el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal, y que en su parte dogmática, contiene las garantías individuales concedidas en beneficio de los gobernados. Aunado a lo anterior, se dijo que el orden constitucional tendía a preservar la regularidad del ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberían rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal.

Al efecto se redactó la tesis P./U. 97/99, visible en la página 709 del Tomo X, septiembre de 1999, Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, cuyo texto es del tenor siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS. El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, estados y municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1º constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán 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.

En esa virtud, si bien quedó asentado que las autoridades deben acatar los principios rectores que prevé la Norma Fundamental y, en esa medida, aun cuando se trate de un acto de colaboración de poderes, se debe respetar el principio de legalidad y, consecuentemente, el de debida fundamentación y motivación, es claro que este mandato se debe cumplir de manera diversa a la forma en que se cumple tratándose de actos que trascienden el ámbito autoritario e inciden en la esfera jurídica de los particulares.

Efectivamente, como es sabido, la garantía de legalidad tiene su antecedente más remoto en el episodio que protagonizó el rey inglés Juan sin Tierra, de quien los Barones ingleses arrancaron una serie de derechos para ellos mismos y para los súbditos en general, los cuales quedaron redactados en un documento que se conoce como "*Carta Magna*".

De ello se desprende que el origen de la referida garantía se ubica precisamente en la protección al individuo y en la defensa del gobernado, quien encuentra en ella un coto efectivo y un resguardo frente a la arbitrariedad impune del soberano.

No obstante, desde aquellas épocas hasta nuestros días el derecho ha sufrido numerosas transformaciones y ha ido evolucionando hasta convertirse en un orden mucho más acabado y, ciertamente, mucho más abundante en normas tutelares de la actividad de los particulares, pero también, en una estructura compleja que debe garantizar el pleno ejercicio de las facultades que legal y razonablemente le estén atribuidas a una autoridad, sin que se vea afectada en su esfera competencial por otra autoridad.

Así pues, no cabe duda que las autoridades, aun cuando actúen frente a otra autoridad y no ante un particular, están obligadas a respetar las garantías de legalidad; empero, tampoco cabe cuestionamiento alguno respecto del hecho de que tal garantía se debe cumplir de manera diferente a como se hace cuando se trata de un acto que trasciende al ámbito de un gobernado, pues los objetivos y finalidades que se persiguen en un caso y en otro, son absolutamente diferentes.

Mientras que tratándose de actos de autoridad que inciden en el ámbito jurídico de un individuo, la garantía de legalidad tiene por objeto que no se prive o disturbe al particular en su libertad, propiedades, posesiones o, en general, en cualquiera de sus derechos sin que para ello se sigan ciertas formalidades previstas en nuestro orden jurídico y, al mismo tiempo, se le diga expresamente qué norma jurídica autoriza dicha privación o acto de molestia y por qué razón se le aplica la ley; en lo que respecta a los actos que no trascienden a los particulares y que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, únicamente entre autoridades, la garantía de legalidad tiene por objeto simple y sencillamente que se respete el propio orden jurídico y, sobre todo, que no se afecte la esfera de competencia que

corresponde a una autoridad, por parte de otra u otras.

De lo anterior se desprende con toda claridad, que la garantía de legalidad en este último supuesto debe cumplirse de manera diferente a como se cumple cuando se trata de actos que afectan de manera directa a un particular, pues en este caso, no se trata de proteger a un gobernado del poder de la autoridad ni mucho menos, sino simplemente de lograr el pleno cumplimiento de la Constitución General y, en última instancia, de todo orden jurídico nacional.

Todo lo anterior-nos lleva a concluir que, en tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata a la esfera jurídica de los particulares, 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 en 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 escrupulosa y cuidadosamente 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.

En este contexto, resulta claro que a través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación, y mediante el cumplimiento de la segunda, a la de debida motivación.

Una breve reflexión respecto a las consideraciones de la sentencia

Del contenido de las partes de la resolución en comento aquí transcritas podemos concluir en dos cuestiones básicas:^{*}

1. De acuerdo con el actual criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en controversia constitucional se puede conocer y estudiar todo tipo de violaciones a la Constitución, sean directas o indirectas. Esto es, también es posible estudiar, bajo el cobijo del principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones a ordenamientos distintos a la Constitución general.

2. Al estudiarse en controversia constitucional si un acto cumple o no con el referido principio de legalidad que albergan los artículos 14 y 16 constitucionales, debe analizarse si el acto está fundado y motivado, y como la garantía de fundamentación y motivación *no* opera de la misma manera que entre autoridades y particulares que entre dos autoridades, como ya se ha referido, sólo será necesario que se advierta si el acto se expidió con base en una facultad otorgada y que se actualizaron las circunstancias fácticas para el ejercicio de dicha facultad.

En otras palabras, al analizar en controversia constitucional si un acto cumple o no con el principio de legalidad sólo debe verificarse si se emitió con respeto al régimen competencial de la autoridad emisora, la que al parecer redundaría en que, pese a que es posible conocer *todo* tipo de violaciones, en realidad la controversia constitucional en el fondo y en esencia es una acción que tiene el objetivo de velar por el respeto al régimen de competencias que impera en nuestro sistema jurídico.

Parece fácil, pero este criterio conlleva un poco de contrariedad. Debe recordarse el Caso Temixco: en éste el debate versaba en determinar qué tipo de estudio podría válidamente realizarse en relación con la legalidad de los actos; si el examen debía limitarse

^{*} Estos comentarios han sido escritos en coautoría con mi colaboradora María Amparo Hernández Chong Cuy

a determinar si el acto se había emitido de manera fundada y motivada o si debía incursionarse mas para determinar también si había sido bien fundado y motivado.

En aquella ocasión sostuve, como lo había hecho desde tiempo atrás que la controversia constitucional es una acción que en forma eminente tiene por objeto preservar la observancia del régimen de competencias, y que, en consecuencia sólo debía referir (sin necesidad de acudir al concepto de "principio de legalidad") si el acto lo había emitido el órgano competente.

En aquella ocasión la mayoría del Pleno se inclinó por el criterio de que debía analizarse no tan solo si el acto se había expedido con fundamento y motivo, sino también si se había cumplido bien (a juicio de este tribunal) con dicha obligación.

El tema básicamente era una valoración de pruebas que la actora señalaba que había sido mal hecha, esto es, que determinado material probatorio no se había valorado bien en la controversia de origen. En ese caso, aun cuando se advirtió que el órgano demandado había hecho esa valoración por ser el facultado para ello y que sí había motivado su acto, el Pleno de la Corte llegó a la convicción de que no debía limitarse a verificar esos extremos, sino calificar si, a su juicio, se había valorado en forma correcta el material probatorio.

En el Caso Temixco se consideró que la valoración probatoria, pese a estar fundada y motivada, fue mal realizada, por lo que este Tribunal procedió a invalidar el acto impugnado.

En el Caso Guanajuato, el examen de la fundamentación y motivación del acto impugnado se limitó a determinar si en efecto se había fundado y motivado. Ya no se analizó, como en el caso Temixco, si el acto estaba bien fundado y bien motivado. De haberlo hecho (como en el Caso Temixco), quizá la Corte habría tenido que determinar como se debió motivar la designación del magistrado de la terna propuesta, situación que quizá hubiera evidenciado la manera en que el criterio sostenido en el Caso Temixco se irrumpe e incursiona de manera indebida en la autonomía de la vida estatal.

Para finalizar mi comentario al fallo de esta controversia constitucional, pregunto:

- Si en controversia constitucional es factible analizar violaciones directas a la Constitución, y éstas consisten básicamente en la inobservancia de alguno de sus mandatos que, entrándose de órganos de gobierno que en lo fundamental son reglas que conforman el régimen de distribución de competencias.
- Si en el caso de las violaciones indirectas a la Constitución se analiza la fundamentación y motivación del acto impugnado, y este análisis se circunscribe a determinar si el órgano actuó con base en la competencia que tiene asignada,
- ¿No es entonces la controversia constitucional una acción que tiene por objeto primordial (aunque no excluyente) el cumplimiento y conservación del régimen competencial?

Sólo pregunto a la vez que recuerdo lo que sostuvo la cerrada mayoría en el Caso Tabasco.

De esta resolución se derivaron dos tesis jurisprudenciales, una de las cuales tiene relevancia para el objeto de estudio de esta obra, y es la siguiente: ⁸⁶

⁸⁶ La otra tesis derivada de esta ejecutoria es: MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. DEBEN SER ELEGIDOS LIBREMENTE POR EL CONGRESO LOCAL DENTRO DE LA TERNA QUE LE PRESENTEN EL GOBERNADOR O EL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO. Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis P./J. 49/2000, p. 814.

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE 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, si no que se verifican solo 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 escrupulosa y cuidadosamente 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 si 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. (Visible en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis P./J. 50/2000, Pagina 813).

Es indudable que la conformación de la historia jurisprudencial de la controversia constitucional se ha realizado no sin los ajustes, contradicciones y cambio de criterios naturales en el arranque de toda institución jurídica. Y el proceso ha sido un poco accidentado.

Reitero aquí lo expuesto al principio de estas páginas: en la conformación de este proceso adquiere plena vigencia la sentencia de Machado popularizada musicalmente: "...caminante no hay camino. . ., se hace camino al andar".

¡Pluma Libre!
Compártenos lo mucho que sabes...

¡Participa!

Esperamos tu valiosa colaboración con *Apuntes Legislativos* en la Coordinación de Investigación y Desarrollo Legislativo del INILEG Callejón de la Condesa No. 7, Colonia Centro, Guanajuato, Gto. C.P. 36000, teléfonos. 01(473)102-0000 extensiones 6075 y 6076
E-mail: arevilla@congresogto.gob.mx
asainez@congresogto.gob.mx
azamarripa@congresogto.gob.mx
jhmoreno@congresogto.gob.mx

5. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en la Reforma del Estado

Alfredo Sainez¹

En el contexto de la Reforma del Estado y a trece años de la modificación del artículo 105 de nuestra Carta Magna, que determinó el conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las figuras de controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad como medios de control constitucional de las autoridades para resolver los conflictos surgidos de las distribuciones competenciales del sistema federal o del principio de división de poderes y la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, respectivamente, diversos actores políticos han formulado propuestas en esta materia, fundamentalmente, en el tema de Reforma del Poder Judicial.

De acuerdo con la primera acepción del Diccionario de la Lengua Española –de la Real Academia– la palabra controversia deriva del latín, *controversia*, que significa en términos generales "discusión de opiniones contrapuestas entre dos o más personas" y el término acción proviene del latín, *actio, -ōnis*, que denota el "ejercicio de la posibilidad de hacer". Con la adición de los adjetivos "constitucional" a la palabra controversia e "inconstitucional" al término acción, se construyen dos nuevos conceptos vinculados estrechamente con la ciencia del Derecho. Desde esta perspectiva jurídica, las controversias constitucionales "son procedimientos en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política"¹ y las acciones de inconstitucionalidad "son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estadual, o por el Procurador General de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales."²

Respecto a la reforma del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha participado en el ejercicio de consulta, análisis, diálogo, negociación y concertación que exige la Ley para la Reforma del Estado y formulado en el mes de mayo pasado catorce propuestas, de las cuales cinco están relacionadas con el tema de *Apuntes Legislativos*, mismas que a continuación reproducimos de manera literal:

1. Consolidar el *certiorari* de la SCJN

Robustecer la facultad de atracción de la Suprema Corte para asegurar su capacidad de decisión en asuntos de importancia o trascendencia, así como ampliar la legitimación para

¹ Coordinador de Investigaciones y Desarrollo Legislativo

¹ Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, Porrúa, 1ª Edición, México 2000, pp. 61-62

² *Ibidem*, p. 123

que un mayor número de actores puedan solicitar a la Suprema Corte resolver asuntos trascendentes e importantes mediante el ejercicio de su facultad de atracción.
Viabilidad jurídica: Reformar los artículos 105, fracción III y 107 constitucionales.

2. Modificar el requisito de mayoría calificada del artículo 105

Se ha apuntado que la mayoría de 8 votos requerida para declarar la inconstitucionalidad de una norma produce la paradoja de que una minoría de 4 ministros que se oponga a dicha declaratoria se imponga a la mayoría de 6 ministros que sostienen la inconstitucionalidad. Hay quienes sostienen que los efectos de una declaratoria de inconstitucionalidad requieren que se mantenga dicha mayoría calificada. Ante esta postura algunos advierten que el adoptar una mayoría simple, conservando el quórum de 7 para el Pleno de la Corte (artículo 4º de la *Ley Orgánica del Poder Judicial Federal*) produciría una paradoja semejante en donde 4 ministros (minoría respecto al total de integrantes del Pleno) pudieran determinar la inconstitucionalidad de una norma general. Este último apuntamiento lleva a algunos a sugerir una mayoría calificada de 7.

Viabilidad jurídica: Reformas al artículo 105 fracciones I y III

3. Ampliar la legitimación para iniciar acciones y controversias constitucionales

Se señala que la vitalidad mostrada por estos medios de control de la constitucionalidad y la indudable contribución que han hecho a la solución objetiva, ordenada y predecible de conflictos políticos debiera robustecerse mediante la reducción del umbral que se requiere para que las minorías legislativas puedan iniciar acciones de inconstitucionalidad.

En forma paralela y de no modificarse la *Ley de Amparo*, para admitir amparos colectivos y ampliar los efectos de las sentencias de amparo contra leyes, hay quienes sugieren ampliar la legitimación activa para iniciar tanto acciones de inconstitucionalidad como controversias constitucionales.

- a. Reducir el porcentaje de minorías legitimadas para iniciar una acción de inconstitucionalidad (25 %)
- b. Ampliar la legitimación para iniciar acciones y controversias
 - Tiene una estrecha relación con el amparo colectivo contra leyes
 - Tiene una estrecha relación con los efectos de las sentencias de amparo

4. Reconocer a nivel constitucional los instrumentos internacionales de derechos humanos

Se ha señalado que la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos resulta insuficiente e incluso meramente retórica por no disponer los ciudadanos de medios efectivos para garantizarlos. Entre las sugerencias que se apuntan están el que se puedan hacer efectivos por medio del juicio de amparo (así se encuentra previsto en el proyecto de *Ley de Amparo* elaborado por la Suprema Corte).

Existen voces que sugieren la modificación del artículo 1º de la Constitución y la consiguiente incorporación de los derechos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos a nuestra Constitución.

- a. Ampliar el ámbito de acción de la Suprema Corte para asegurar la protección de los derechos humanos
- b. Incorporar en la Constitución los derechos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos
- c. Reforma al artículo 1º de la Constitución
- d. Reformar los artículos 76 y 89 para introducir la figura de control previo de constitucionalidad para los tratados internacionales.

5. Recepción de tratados internacionales y ubicación jerárquica de éstos en el orden jurídico mexicano

Se han advertido problemas de congruencia entre normas provenientes del derecho internacional, incorporadas a nuestro derecho interno y normas de derecho nacional. Estos problemas han tenido que ser abordados mediante interpretación jurisdiccional que sería conveniente recoger en nuestro orden constitucional para proporcionar mayor seguridad jurídica. De igual forma y con carácter de mayor urgencia se sugiere diseñar un sistema de recepción de resoluciones de tribunales internacionales para colmar lo que hasta ahora es un vacío normativo.

- a. Asegurar la congruencia entre el orden jurídico nacional e internacional y otorgar seguridad jurídica, perfeccionando el sistema de recepción de los tratados y resoluciones internacionales
- b. Reforma a los artículos 21 y 133

Por otra parte, en el tercer foro regional de la Consulta Pública de la Reforma del Estado, con el tema Reforma del Poder Judicial, llevado a cabo a finales de junio pasado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) plantearon la necesidad de crear un Tribunal Constitucional Autónomo, entre otras propuestas: El PRI propuso la creación de un “tribunal constitucional autónomo, que tenga como finalidad resolver las controversias constitucionales entre Poderes y entre las entidades”. De igual forma, el PRD propugnó por la transformación del Poder Judicial mediante la creación de un “tribunal constitucional con criterio federalista en su integración, como garante del respeto a la Constitución y protector de los derechos colectivos o difusos, con facultades para declarar la inconstitucionalidad de leyes, con efectos generales y conocer de las controversias constitucionales.”

En este tenor, en el Foro se vertieron las siguientes propuestas: Ampliar a las personas la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad; ampliar las facultades de promover controversias y las acciones de inconstitucionalidad a los tres órdenes de gobierno; revisar el artículo 105 constitucional en cuanto al proceso para dirimir conflictos entre órganos de poder, denominado controversia constitucional, fundamentalmente, el inciso g, en virtud de que la controversia es dable entre “dos municipios de diversos Estados” y no así entre dos municipios de un mismo Estado; regular la existencia de órganos constitucionalmente autónomos que por ser órganos de rai-gambre constitucional tienen facultades cuya génesis se encuentran en la misma Constitución y que ese ejercicio de facultades puede enfrentarlo con otros órganos de poder; acotar la intervención del Poder Judicial federal en las decisiones de los tribunales constitucionales locales; y, establecer una ley de jurisprudencia o de regulación del precedente.

**6. Sección de Archivo Histórico y Biblioteca
“José Aguilar y Maya”**



6.1. Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en textos

*Gloria del Carmen Hernández Morales**

En este número de *Apuntes Legislativos* la Biblioteca “José Aguilar y Maya” ofrece a nuestros lectores 4 ejemplares con el tema que ahora nos ocupa.

El primero de ellos es un texto de Juventino V. Castro titulado “El artículo 105 Constitucional” un libro básico para el estudio constitucional que examina en el marco histórico y doctrinal los antecedentes de la defensa de la constitucionalidad por Tocqueville y Mariano Otero, que en el Congreso Constituyente de 1847 planteó el sistema de anulación de leyes constitucionales, además de citar las tesis de tres juristas como Rabasa, Tena Ramírez y Carrillo Flores, aunado a una serie de consideraciones sobre la defensa de las garantías constitucionales. Comenta el autor, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad de manera comparable con las similares del juicio de amparo. El estudio comparativo nos permite generar conclusiones ciertas y útiles, como las particularidades de la suplencia en las controversias y acciones, en las que se define de una forma clara y precisa las llamadas acciones de inconstitucionalidad y menciona que para este recurso tienen la posibilidad ciertos grupos o cuerpos legislativos o el Procurador de la República, es decir, esta acción de inconstitucionalidad no es planteada por personas, sino por grupos políticos minoritarios aritméticamente precisados y analiza el papel del Procurador General de la República en esa acción, advirtiendo su importante función al preguntar ¿estamos en presencia de un cuarto poder? Puesto que el Procurador de la República puede plantear –ante la SCJ-, la inconstitucionalidad de las leyes federales, las de los Estados, las del Distrito Federal y los Tratados Internacionales.

Los siguientes tres ejemplares forman parte de la Colección titulada Derechos del Pueblo Mexicano, “México a través de sus Constituciones”, es una coedición de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados y Senadores, el Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral, Instituto Federal Electoral y Miguel Ángel Porrúa.

La primera de ellas, en el tomo XIX, página 533, reproduce el texto vigente del artículo 105 Constitucional, seguido por comentarios de José Ramón Cossío D, donde a partir de una introducción general, aborda lo relativo a las controversias constitucionales como las consideraciones preliminares, la ubicación de las funciones de control de regularidad constitucional, el sistema federal, la división de poderes, los conflictos entre órganos y órdenes en las controversias, sus antecedentes e historia, incluye un estudio de derecho comparado alusivo al tema, el proceso de creación del precepto en vigor y la función de las controversias constitucionales; estudia así mismo las acciones de inconstitucionalidad, sus apreciaciones preliminares, evolución, estudio de derecho comparado, el proceso legislativo del precepto, materia objeto de control, normas e incluye también los antecedentes constitucionales e históricos del citado artículo.

* *Auxiliar de Biblioteca “ José Aguilar y Maya”*

El segundo de los ejemplares en el Tomo XI, se describe lo relativo al Debate Legislativo sobre la iniciativa del Ejecutivo para reformar varios artículos de la Constitución, entre ellos el artículo 105, que propone las modificaciones apropiadas para dirimir las controversias que se susciten, por razones de inconstitucionalidad, sobre los actos y leyes de los órganos específicos.

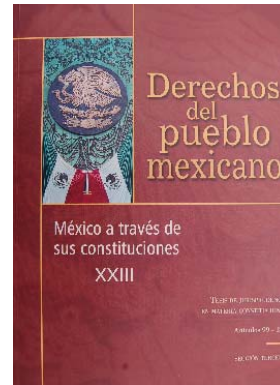
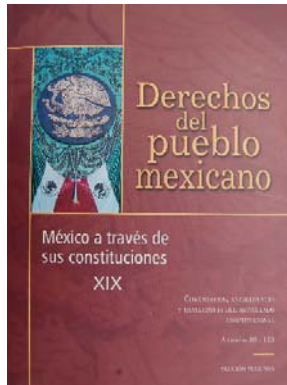
El tercero de los textos aludidos en el Tomo XXIII, compila las tesis de jurisprudencia en materia constitucional, entre otros.

La improcedencia de la acción de inconstitucionalidad: promovida por la representación parlamentaria minoritaria de una legislatura local en contra de reformas o adiciones a la constitución o la promovida por un partido político en contra de una norma que determina que un Consejo Municipal ejerza el gobierno del ayuntamiento por un lapso determinado, en tanto toman posesión los munícipes electos en los comicios, por no tener naturaleza electoral.

En materia de controversias constitucionales: el Procurador General de la República es parte autónoma en ellas, y, por tanto, no puede tener el carácter de representante del titular del Poder Ejecutivo Federal.

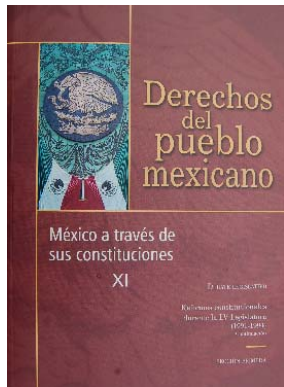
Acción y reconvencción en materia de controversias constitucionales: su fundamento legal, entre otras.





Castro, V. Juventino
El artículo 105 Constitucional
 Editorial Porrúa
 1ª. Edición en editorial Porrúa
 México, D.F., 1997
 Pág. 237

Cámara de Diputados de la LX Legislatura y
 varios coeditores.
**Derechos del Pueblo Mexicano. México a
 través de sus constituciones. Tomo XIX**
 Coedición: Cámara de Diputados y Senadores
 de la LIX Legislatura, Poder Judicial de la
 Federación, Tribunal Electoral, Instituto Federal
 Electoral y Miguel Ángel Porrúa.
 Séptima Edición
 México, D.F., 2006
 Pp. 533-658



Cámara de Diputados de la LX Legislatura y
 varios coeditores.
**Derechos del Pueblo Mexicano. México a
 través de sus constituciones. Tomo XI**
 Coedición: Cámara de Diputados y Senadores
 de la LIX Legislatura, Poder Judicial de la
 Federación, Tribunal Electoral, Instituto Federal
 Electoral y Miguel Ángel Porrúa.
 Séptima Edición
 México, D.F., 2006
 Pp. 549-847

Cámara de Diputados de la LX Legislatura y
 varios coeditores.
**Derechos del Pueblo Mexicano. México a
 través de sus constituciones. Tomo XXIII**
 Coedición: Cámara de Diputados y Senadores
 de la LIX Legislatura, Poder Judicial de la
 Federación, Tribunal Electoral, Instituto Federal
 Electoral y Miguel Ángel Porrúa.
 Séptima Edición
 México, D.F., 2006
 Pp. 203-343

A N E X O S



- A) El caso Guanajuato
- B) Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- C) Tesis Jurisprudencial

A. El caso Guanajuato

Adicionalmente a la información del “Caso Guanajuato” consistente en la Controversia Constitucional 34/97, que planteó el licenciado Miguel Ángel García Domínguez, Presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, respecto a la invalidez del acuerdo emitido por la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Guanajuato, relacionado con la designación de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado por considerarse conculcados los principios que rigen la carrera judicial, se citan íntegramente la Tesis Jurisprudencial y el voto particular, así como los puntos resolutive de la Ejecutoria que el Máximo Tribunal del País emitió derivados de la resolución sobre particular.

I.- Tesis Jurisprudencial.

«No. Registro: 192077

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 49/2000

Página: 814

MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. DEBEN SER ELEGIDOS LIBREMENTE POR EL CONGRESO LOCAL DENTRO DE LA TERNA QUE LE PRESENTEN EL GOBERNADOR O EL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO. De conformidad con los artículos 87 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato y 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha entidad, la elección de un Magistrado al Supremo Tribunal de Justicia se efectúa por el Congreso del Estado, quien hará la designación de entre las ternas, que por turnos alternativos, presenten el gobernador del Estado y el Consejo del Poder Judicial. Ahora, si bien dicha designación se rige por las normas relativas a la carrera judicial, pues tanto el Constituyente Local como el federal previeron expresamente los requisitos mínimos necesarios para ocupar el cargo, así como ciertas normas relativas a las cuestiones que se deben tener en cuenta para llevar a cabo la referida elección, como lo es el que los nombramientos se hagan preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o entre aquellas que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, es claro que la forma de dar cumplimiento a tales normas es mediante la integración de la terna por personas que cumplan con los requisitos antes señalados, obligación que queda a cargo de la autoridad que la presenta, pero no obliga al Congreso Local a designar a una persona determinada dentro de la propuesta que le sea presentada a su consideración, pues no existe norma constitucional o disposición legal alguna que lo obligue a elegir específicamente a alguno de los candidatos integrantes de la terna, lo cual es además acorde con la lógica y la razón, pues a nada conduciría el prever a favor del Congreso Local, por un lado, la facultad de elegir dentro de dicha terna y, por el otro, obligarlo a designar a la persona que previamente hubiese sido calificada como la mejor por el órgano encargado de formularla. Por tanto, la facultad que tiene el Congreso para designar a los Magistrados del Poder Judicial del Estado, de acuerdo con las disposiciones

constitucionales y legales relativas, es una atribución parcialmente reglada y discrecional, pues debe ceñirse a la propuesta que para tal efecto le formule el Consejo del Poder Judicial del Estado o el gobernador, en la inteligencia de que dentro de dicha propuesta, puede elegir libremente al candidato que resulte mejor a juicio de cada uno de los electores al ser ésta la manera como se expresa la voluntad colectiva del órgano a quien corresponde tal designación.

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.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, aprobó, con el número 49/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.»

II. Ejecutoria de la Controversia Constitucional 35/97. Promovida por el Poder Judicial del Estado de Guanajuato. La cual por turno tuvo como Ministro Ponente a: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, y como secretarios a: Eduardo Ferrer Mac. Gregor Poist y Mara Gómez Pérez. Cuyos puntos resolutive fueron los siguientes:

PRIMERO.-La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.-El actor no probó su acción.

TERCERO.-La Legislatura del Estado de Guanajuato probó sus excepciones y defensas.

CUARTO.-Se reconoce la validez del acuerdo de diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y siete, expedido por la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Guanajuato, en términos del último considerando de la presente resolución.

La consulta del Texto íntegro de la ejecutoria en mención puede realizarse con el siguiente Registro: Número. 6281. Asunto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 34/97. Promovente: PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XI, Febrero de 2000; Pág. 811.

III. Voto Particular.

«No. Registro: 1205

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Página: 873

Voto aclaratorio de los Ministros Humberto Román Palacios, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza, emitido en la controversia constitucional 34/97, promovida por el Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

Los Ministros que suscribimos este voto consideramos necesario aclarar que nos hemos pronunciado sobre el fondo de este asunto, sólo en acatamiento a la fuerza de la cosa juzgada que deriva de la resolución pronunciada por el Honorable Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de enero del dos mil, en la controversia constitucional número 34/97, promovida por el Poder Judicial del Estado de Guanajuato, contra actos del Congreso de la misma entidad, demandando la invalidez del acuerdo de diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y siete, publicado en el Periódico Oficial Número Ochenta y Seis del día veintiocho del mismo mes y año, por el cual se designó Magistrado propietario al Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Nos ha movido también el deber imperioso de resguardar la congruencia de aquellas resoluciones concatenadas o sucesivas que la Suprema Corte debe pronunciar en ocasiones como ésta, pues de lo contrario se correría el riesgo de incurrir en resoluciones inconexas y aun contradictorias.

Hecha esta aclaración de por qué votamos en cuanto al fondo (en el sentido del proyecto), deseamos insistir en que la parte actora carece de legitimación para promover la acción de controversia constitucional, tal y como lo sostuvimos en el voto minoritario emitido en sesión pública celebrada el tres de septiembre de mil novecientos noventa y ocho, voto al cual nos remitimos en todas sus partes y que, en obvio de repeticiones, se sintetiza de la siguiente manera:

Los suscritos disentimos del parecer mayoritario considerando que, la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece limitativamente los órganos, poderes o entidades legitimados para promover la acción de controversia constitucional.

Asimismo, si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita.

Ahora bien, en el caso concreto estamos en presencia de una controversia constitucional en la que el licenciado Miguel Ángel García Domínguez, quien se ostentó como presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, demandó la invalidez del acuerdo de diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y siete, expedido por la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Guanajuato, reiterando dicha calidad en toda su demanda.

Ejercida así la acción de controversia constitucional, esto es, por parte del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, a través de su presidente, es incuestionable que en términos del artículo 105, fracción I, inciso h) constitucional, dicho Consejo no tiene la calidad de poder, específicamente del Poder Judicial del Estado.

Ciertamente, la norma invocada establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, entre otros asuntos, de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Luego, conforme a lo previsto en el precepto de referencia, es requisito indispensable que quien promueva una controversia constitucional demuestre tener la calidad de poder, lo

que no sucedió en el caso que se analiza, habida cuenta que se está en presencia de una controversia que inició un órgano de autoridad que no constituye por sí mismo un poder, ni trajo el aval del Poder Judicial del Estado de Guanajuato para el inicio de la acción; de ahí que, si quien ocurrió a la controversia constitucional es el presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado, el cual en una interpretación restrictiva no está legitimado para intentar ese tipo de acciones, es evidente que el asunto deviene improcedente y, por tanto, debió decretarse el sobreseimiento, en términos de la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Robustece lo anterior, la circunstancia de que el presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, no acudió en representación del Poder Judicial del Estado, según los términos en que se planteó la demanda.

Ello es así, atendiendo a lo dispuesto en la fracción I, del artículo 24 de la ley orgánica del Estado, que dispone que son atribuciones del presidente del Supremo Tribunal de Justicia, representar al Poder Judicial del Estado.

Por su parte, el artículo 36, fracción I de la propia ley orgánica, establece como atribuciones del presidente del Consejo del Poder Judicial, representar a dicho Consejo, coordinar sus acciones y ejecutar sus acuerdos.

De lo previsto en las normas invocadas se advierte que en ellas se divide la representación, esto es, el Consejo del Poder Judicial del Estado tiene una representación propia, independiente de la del Poder Judicial Estatal.

En suma, estimamos que la acción de controversia constitucional ha sido incoada por voluntad del Pleno del Consejo del Poder Judicial del Estado y no por el del Tribunal Superior de Justicia, que es a quien compete la detentación del Poder Judicial del Estado, ya que si bien el Consejo es un órgano del Poder Judicial, lo cierto es que tiene distintas atribuciones, un distinto encargo constitucional, y sobre todo, el artículo 105 constitucional reserva el ejercicio de estas acciones para los poderes y no para sus órganos.

Finalmente, debe destacarse el hecho público y notorio de que quien promueve la demanda de controversia constitucional, lo es el licenciado Miguel Ángel García Domínguez, en su carácter de presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, lo que evidencia plenamente el conocimiento de lo que pretendió impugnar y cómo hacerlo, ya que si su intención hubiese sido promover la demanda en representación del Poder Judicial del Estado, así lo hubiese hecho, lo que no sucedió en el caso, habida cuenta que tanto en la demanda como en diversas promociones reiteró su carácter con el que se ostentó, destacándose, además, que en los diversos acuerdos pronunciados tanto por el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por el Ministro instructor, se hizo referencia a escritos y oficios del presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato.

Por las razones anteriores estimamos que debió decretarse el sobreseimiento, en los términos a que se hizo referencia en el presente voto aclaratorio.»

B) Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995

TEXTO VIGENTE
Última reforma publicada DOF 22-11-1996

Título I
Disposiciones Generales

ARTICULO 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

ARTICULO 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

- I.** Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;
- II.** Se contarán sólo los días hábiles, y
- III.** No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ARTICULO 4o. Las resoluciones deberán notificarse al día siguiente al en que se hubiesen pronunciado, mediante publicación en lista y por oficio entregado en el domicilio de las partes, por conducto del actuario o mediante correo en pieza certificada con acuse de recibo. En casos urgentes, podrá ordenarse que la notificación se haga por vía telegráfica. Las notificaciones al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se entenderán con el secretario de estado o jefe de departamento administrativo a quienes corresponda el asunto, o con el Consejero Jurídico del Gobierno, considerando las competencias establecidas en la ley.

Las partes podrán designar a una o varias personas para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado.

ARTICULO 5o. Las partes estarán obligadas a recibir los oficios de notificación que se les dirijan a sus oficinas, domicilio o lugar en que se encuentren. En caso de que las notificaciones se hagan por conducto de actuario, se hará constar el nombre de la persona con quien se entienda la diligencia y si se negare a firmar el acta o a recibir el oficio, la notificación se tendrá por legalmente hecha.

ARTICULO 6o. Las notificaciones surtirán sus efectos a partir del día siguiente al en que hubieren quedado legalmente hechas. Las notificaciones que no fueren hechas en la forma establecida en este Título serán nulas. Declarada la nulidad se impondrá multa de uno a diez días al responsable, quien en caso de reincidencia será destituido de su cargo.

ARTICULO 7o. Las demandas o promociones de término podrán presentarse fuera del horario de labores, ante el Secretario General de Acuerdos o ante la persona designada por éste.

ARTICULO 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes.

ARTICULO 9o. Las multas previstas en esta ley se impondrán a razón de días de salario, sirviendo como base para calcularlas el mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionada.

Título II

De las Controversias Constitucionales

Capítulo I

De las partes

ARTICULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
- IV. El Procurador General de la República.

ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

Capítulo II

De los incidentes

Sección I

De los incidentes en general

ARTICULO 12. Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva.

ARTICULO 13. Los incidentes de especial pronunciamiento podrán promoverse por las partes ante el ministro instructor antes de que se dicte sentencia.

Tratándose del incidente de reposición de autos, el ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.

Los incidentes se sustanciarán en una audiencia en la que el ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda.

Sección II

De la suspensión

ARTICULO 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

ARTICULO 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

ARTICULO 16. La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

ARTICULO 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado, siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

ARTICULO 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

Capítulo III

De la improcedencia y del sobreseimiento

ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

- I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
- III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
- VIII. 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.

ARTICULO 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

- I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

Fe de erratas a la fracción DOF 19-05-1995

- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y
- IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

Capítulo IV

De la demanda y su contestación

ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

- I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
- II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y
- III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días

contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

ARTICULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

- I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;
- II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
- III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;
- IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;
- V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
- VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y
- VII. Los conceptos de invalidez.

ARTICULO 23. El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos:

- I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y
- II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

Capítulo V De la instrucción

ARTICULO 24. Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución.

ARTICULO 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

ARTICULO 26. Admitida la demanda, el ministro instructor ordenará emplazar a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.

ARTICULO 27. El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

ARTICULO 28. Si los escritos de demanda, contestación, reconvenición o ampliación fueren oscuros o irregulares, el ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días.

De no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

ARTICULO 29. Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvencción, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite.

ARTICULO 30. La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.

ARTICULO 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

ARTICULO 32. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Al promoverse la prueba pericial, el ministro instructor designará al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el ministro instructor deberá excusarse de conocer cuando en él ocurra alguno de los impedimentos a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

ARTICULO 33. A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten y, en caso contrario, pedirán al ministro instructor que requiera a los omisos. Si a pesar del requerimiento no se expidieren las copias o documentos, el ministro instructor, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

ARTICULO 34. Las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes.

ARTICULO 35. En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, el propio ministro podrá

requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

ARTICULO 36. Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

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

ARTICULO 38. No procederá la acumulación de controversias, pero cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelvan en la misma sesión.

Capítulo VI De las sentencias

ARTICULO 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

ARTICULO 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

ARTICULO 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la 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 aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

ARTICULO 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

ARTICULO 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el **Diario Oficial de la Federación** y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Capítulo VII De la ejecución de sentencias.

ARTICULO 46. Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquella ha quedado debidamente cumplida.

Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que ésta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 47. Cuando cualquiera autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable, para que en el plazo de quince días deje sin efectos el acto que se le reclame, o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

Si en los casos previstos anteriormente, las autoridades no dejan sin efectos los actos de que se trate, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al Ministro Ponente para que a la vista de los alegatos, si los hubiere, someta al Tribunal Pleno la resolución respectiva a esta cuestión. Si el Pleno declara que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, mandará que se cumpla con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 48. Lo dispuesto en el artículo anterior, se entenderá sin perjuicio de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias.

ARTICULO 49. Cuando en términos de los artículos 46 y 47, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hiciere una consignación por incumplimiento de ejecutoria o por repetición del acto invalidado, los jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad.

Si de la consignación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o durante la secuela del proceso penal, se presume la posible comisión de un delito distinto a aquel que fue materia de la propia consignación, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo que sobre el particular establezcan los ordenamientos de la materia.

ARTICULO 50. No podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

Capítulo VIII

De los recursos

Sección I

De la reclamación

ARTICULO 51. El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:

- I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;
- II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;
- III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;
- IV. Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;
- V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;
- VI. Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y
- VII. En los demás casos que señale esta ley.

ARTICULO 52. El recurso de reclamación deberá interponerse en un plazo de cinco días y en él deberán expresarse agravios y acompañarse pruebas.

ARTICULO 53. El recurso de reclamación se promoverá ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien correrá traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este último plazo, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que deba someterse al Tribunal Pleno.

ARTICULO 54. Cuando el recurso de reclamación se interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

Sección II De la queja

ARTICULO 55. El recurso de queja es procedente:

- I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y
- II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

ARTICULO 56. El recurso de queja se interpondrá:

- I. En los casos de la fracción I del artículo 55, ante el ministro instructor hasta en tanto se falle la controversia en lo principal, y
- II. Tratándose de la fracción II del propio artículo 55, ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de esta última.

ARTICULO 57. Admitido el recurso se requerirá a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso o, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de ser ciertos los hechos imputados, sin perjuicio de que se le imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Transcurrido el término señalado en el párrafo anterior y siempre que subsista la materia del recurso, en el supuesto de la fracción I del artículo precedente, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos; para el caso de la fracción II, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, turnará el expediente a un ministro instructor para los mismos efectos.

ARTICULO 58. El ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente:

- I. Si se trata del supuesto previsto en la fracción I del artículo 55, que la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, y

II. En el caso a que se refiere la fracción II del artículo 55, que se aplique lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Título III
De las Acciones de inconstitucionalidad
Capítulo I
Disposiciones generales

ARTICULO 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

ARTICULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

ARTICULO 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

- I. Los nombres y firmas de los promoventes;
- II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
- V. Los conceptos de invalidez.

ARTICULO 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

La parte demandante, en la instancia inicial, deberá designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, quienes actuarán conjunta o separadamente durante todo el procedimiento y aun después de concluido éste. Si no se designaren representantes comunes, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo hará de oficio. Los representantes comunes podrán acreditar delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas y formulen alegatos, así como para que promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento.

Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

ARTICULO 63. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado en las acciones de inconstitucionalidad en términos del tercer párrafo del artículo 11 de esta ley.

Capítulo II Del Procedimiento

ARTICULO 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

ARTICULO 65.- En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Párrafo reformado DOF 22-11-1996

La causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

ARTICULO 66. Salvo en los casos en que el Procurador General de la República hubiere ejercitado la acción, el ministro instructor le dará vista con el escrito y con los informes a que se refiere el artículo anterior, a efecto de que hasta antes de la citación para sentencia, formule el pedimento que corresponda.

ARTICULO 67. Después de presentados los informes previstos en el artículo 64 o habiendo transcurrido el plazo para ello, el ministro instructor pondrá los autos a la vista de las partes a fin de que dentro del plazo de cinco días formulen alegatos.

Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior será de dos días.

Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

ARTICULO 68. Hasta antes de dictarse sentencia, el ministro instructor podrá solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente, todos aquellos elementos que a su juicio resulten necesarios para la mejor solución del asunto.

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado.

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto.

Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

ARTICULO 69. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición de parte, podrá decretar la acumulación de dos o más acciones de inconstitucionalidad siempre que en ellas se impugne la misma norma.

Cuando exista conexidad entre acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y juicios de amparo, se estará a lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de esta ley.

ARTICULO 70. El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

En materia electoral el plazo para interponer el recurso de reclamación a que se refiere el párrafo anterior será de tres días y el Pleno de la Suprema Corte lo resolverá de plano, dentro de los tres días siguientes a su interposición.

Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

Capítulo III De las sentencias

ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Párrafo adicionado DOF 22-11-1996

ARTICULO 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

ARTICULO 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor 30 días después de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- Las controversias constitucionales y ordinarias pendientes de resolución a la entrada en vigor del presente decreto, se tramitarán y resolverán en los términos establecidos en las disposiciones aplicables al momento en que se iniciaron.

TERCERO.- Se derogan los párrafos segundo a cuarto, inclusive, del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a esta ley.

CUARTO.- En tanto entra en vigor el presente decreto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictará los acuerdos generales necesarios para la debida aplicación de esta ley.

México, D.F., a 24 de abril de 1995.- Sen. **Martha Lara Alatorre**, Presidenta.- Dip. **Anselmo García Cruz**, Presidente.- Sen. **Juan Fernando Palomino Topete**, Secretario.- Dip. **Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cinco.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Esteban Moctezuma Barragán**.- Rúbrica.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

FE de erratas a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1995

En la página 5, Primera Sección, segunda columna, renglón 16 (**artículo 20, fracción I**), dice:

I.- Cuando la parte actora se desista...

Debe decir:

I.- Cuando la parte actora se desista..

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en

Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996

ARTICULO SEGUNDO.- SE REFORMA el primer párrafo del artículo 65. SE ADICIONAN un párrafo segundo al artículo 60; un tercer párrafo al artículo 62; un segundo párrafo al artículo 64, recorriéndose con su mismo texto el actual segundo párrafo para quedar como tercero; un segundo párrafo al artículo 67; un segundo y un cuarto párrafos al artículo 68, recorriéndose con su mismo texto el actual párrafo segundo para quedar como tercero; un segundo párrafo al artículo 70; y un segundo párrafo al artículo 71; 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:

TRANSITORIOS

Primero.- Las reformas a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a que se refiere el artículo SEGUNDO del presente Decreto, entrarán en vigor el día de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Segundo.- En cumplimiento del segundo párrafo del artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el día 22 de agosto de 1996, el plazo para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad en contra de las legislaciones electorales federal y locales, que se expidan antes del 1o. de abril de 1997, será de quince días naturales y serán resueltas de plano y en definitiva por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin sujetarse al procedimiento o plazos señalados en los artículos 64 al 70 de la ley que se reforma por el presente Decreto, en un plazo no mayor de quince días hábiles a partir de la presentación del escrito respectivo.

ARTICULOS TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES; DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION; DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL; DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL; Y SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA ELECTORAL

PRIMERO.- Las reformas a que se refiere el presente Decreto entrarán en vigor el día de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, con las particularidades que se establecen en las disposiciones transitorias de cada uno de los artículos de este Decreto.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

TERCERO.- El seis de julio de 1997 se elegirán, para el Distrito Federal, exclusivamente el Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Se derogan todos los artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal referidos a la elección de los Consejeros Ciudadanos.

Las normas que regulan las funciones sustantivas de los actuales Consejeros Ciudadanos establecidas en los ordenamientos vigentes, seguirán aplicándose hasta la terminación del periodo para el que fueron electos.

Con base en el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana en el Distrito Federal.

CUARTO.- Se autoriza al titular del Poder Ejecutivo Federal para que por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realicen las transferencias presupuestales necesarias, a efecto de que las autoridades correspondientes puedan cumplir con las obligaciones y llevar a cabo las nuevas actividades que las presentes reformas y adiciones les imponen.

QUINTO.- Los criterios de jurisprudencia sostenidos por la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, según corresponda, continuarán siendo aplicables en tanto no se opongan a las reformas establecidas en los artículos SEGUNDO, TERCERO y CUARTO del presente Decreto.

Para que los criterios de jurisprudencia a que se refiere el párrafo anterior resulten obligatorios, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales.

México, D.F., a 19 de noviembre de 1996.- Dip. **Heriberto M. Galindo Quiñones**, Presidente.- Sen. **Angel Sergio Guerrero Mier**, Presidente.- Dip. **Josué Valdés Mondragón**, Secretario.- Sen. **Jorge Gpe. López Tijerina**, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diecinueve días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y seis.- **Ernesto Zedillo Ponce de León**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Emilio Chuayffet Chemor**.- Rúbrica.

C) Tesis Jurisprudencial

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P. LXXVII/99

Página: 46

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.*

Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal. Amparo en revisión 1475/98.

Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

