

CAPÍTULO TERCERO

PERIODO DE REITERACIÓN. ORGULLO POR EL MODELO NACIONAL (1917-1987)

Más como resultado de la inercia general que ya para ese momento se vivía que como manifestación de un desarrollo nuevo o paralelo, el modelo del que venimos hablando avanzó en el sentido en que lo había hecho en la etapa final del porfiriato, y fue pensado en la etapa revolucionaria, durante el proceso constituyente de 1916-1917. Por lo mismo y, consecuentemente con ello, también cuando la Constitución entró en vigor. Si bien tanto el proceso constituyente como la Constitución de 1917 son de enorme importancia para la conclusión del proceso revolucionario, la fundación de un nuevo régimen y la construcción de una nueva institucionalidad, no acontece lo mismo en lo que se refiere al desarrollo del modelo de control de regularidad constitucional. Podría decirse que en materia de control de regularidad, en la Constitución de 1917 únicamente se incorporó el modelo que venía funcionando desde finales del siglo XIX, sin perjuicio de algunos cambios orgánicos al Poder Judicial de la Federación¹⁷⁸ y la sustancial modificación de la competencia de control de regularidad otorgada al Senado de la República.

¹⁷⁸ Sobre este proceso, *cf.* Cossío, José Ramón, “La teoría constitucional en el diseño de la Suprema Corte de Justicia”, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002, pp. 22-33.

I. EL CONSTITUYENTE Y LA SOLUCIÓN JURISDICCIONAL DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

¿Qué fue lo que aconteció en el Constituyente en materia de control de regularidad constitucional ejercida por órganos jurisdiccionales y terminó plasmándose en la Constitución? En el informe presentado por Carranza al Congreso el 1o. de diciembre de 1916 en términos de lo dispuesto en el artículo 5o. de la segunda modificación al Plan de Guadalupe, del 15 de septiembre de ese mismo año,¹⁷⁹ destaca el que no se haya hecho una consideración general del modelo existente, sino que, exclusivamente, se planteara la necesidad de corregir algunos de los principales problemas del juicio de amparo.¹⁸⁰ En ningún momento se introdujo ninguna de las ideas del proceso revolucionario sobre la consideración general de la justicia ni se aludió a la posibilidad de constituir un modelo paralelo o ampliado para mantener la supremacía constitucional. Se partió del hecho de que ello estaba realizándose por el amparo, y lo conducente era corregir sus deficiencias. Ya puesto en esa línea, al inicio de su informe Carranza apuntaba que el gran defecto de la Constitución de 1857 fue la incorporación de grandes principios generales que no fueron llevados a la práctica. En la lista de éstos apunta al juicio de amparo, y sostiene que las “leyes orgánicas” ideadas para proteger los derechos individuales, “lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia... por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban”.¹⁸¹ A este problema, primordialmente técnico, agregaba otras críticas: el amparo se convirtió en arma política y en

¹⁷⁹ *Diario de los Debates*, t. I, núm. 12, pp. 260-270.

¹⁸⁰ En el mismo sentido, Parada Gay, F., *Breve reseña histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, pp. 67-70; Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia, la Revolución y el Constituyente de 1917*, México, Suprema Corte de Justicia, 1994, pp. 85-87.

¹⁸¹ *Ibidem*, pp. 260 y 261.

un medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados, dejando de lado la importancia de la declaración de derechos prevista en el texto constitucional.¹⁸² Partiendo de la importancia fundamental de la “libertad humana”, Carranza propuso en primer lugar ordenar el sistema de los derechos fundamentales. En lo que respecta al amparo, se hizo cargo de las enormes dificultades que presentaba el llamado amparo judicial, aun cuando por razones políticas decidió no eliminarlo, sino limitarlo a los casos de violaciones graves;¹⁸³ igualmente, estimaba necesario asegurar la completa independencia del Poder Judicial, al decir que “uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que han carecido hasta hoy”.¹⁸⁴

En la sesión del 5 de diciembre de 1916 se dio lectura al proyecto de Constitución de Carranza, cuyos artículos 106 y 107 trataban del amparo. En el primero de ellos, prácticamente se reproducía lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución de 1857; en el segundo, sin embargo, se introdujeron importantes adiciones a lo establecido en el texto originario de ese precepto o en las reformas del 12 de noviembre de 1908. Esto último fue así debido a que adicionalmente a los dos párrafos existentes a partir de 1908, los nuevos contenidos se precisaron en doce largas y complejas fracciones, cuyos contenidos básicos aludían a lo siguiente: requerimiento de agravio, efectos relativos, limitaciones al amparo judicial civil y penal, condiciones de ejecución de las sentencias dictadas en amparos civiles y penales, reglas mínimas de procedimiento y competencia y sanciones por la violación a la

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ *Ibidem*, p. 263.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 269.

suspensión y a la sentencia.¹⁸⁵ La discusión más importante tuvo que ver, nuevamente, con el tema del amparo judicial, animada en buena medida por el voto particular presentado por Heriberto Jara e Hilario Medina,¹⁸⁶ quienes sostenían la necesidad de dejar en manos de los tribunales locales la resolución definitiva de los juicios en los que se aplicaran disposiciones locales.¹⁸⁷

En lo concerniente a las controversias constitucionales, Carranza no hizo alusión a ellas al presentar su informe al Congreso en la apuntada sesión del 1o. de diciembre de 1916. No obstante, en su iniciativa de artículo 104 propuso que se facultara a la Suprema Corte para conocer en exclusiva de las controversias suscitadas “entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado con motivo de sus respectivas atribuciones o sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como aquellas en que la Federación fuere parte”. Al presentarse el dictamen de la Comisión de Constitución en la sesión vespertina del 20 de enero,¹⁸⁸ se propuso suprimir del proyecto la expresión “con motivo de sus respectivas atribuciones” como materia de las controversias, al estimarse que esos conflictos eran ya de la competencia del Senado.¹⁸⁹ El proyecto fue aprobado en la sesión nocturna del 22 de enero por unanimidad de 143 votos.¹⁹⁰ En el debate del día 22 destacan las intervenciones de Alberto M. González, Machorro Narváez, Medina y González Galindo.¹⁹¹ El primero de ellos inquirió a la

¹⁸⁵ *Diario de los Debates*, t. I, núm. 19, pp. 359 y 360.

¹⁸⁶ *Diario de los Debates*, t. II, núm. 65, pp. 502 y 503.

¹⁸⁷ En el mismo sentido, Fix-Zamudio, Héctor, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, cit., p. 534.

¹⁸⁸ *Diario de los Debates*, t. II, núm. 65, pp. 499 y 500.

¹⁸⁹ Esta supresión es criticable, pues ¿qué otra cosa se debate en las controversias sino atribuciones? Por lo demás, la forma de razonar debe entenderse en el contexto de la disputa entre si debía ser la Corte o el Senado, *i. e.*, un órgano jurídico o político, el que resolviera los conflictos entre poderes u órdenes.

¹⁹⁰ *Ibidem*, t. II, núm. 69, p. 596.

¹⁹¹ *Cfr.* Ferrer Mendiola, G., *Historia del Congreso Constituyente 1919-1917*, México, INEHRM, 1957, pp. 116 y 117.

Comisión el sentido en que había entendido la expresión “constitucionalidad de sus actos”, pues a su juicio ello podría dar lugar a confusión con la competencia del Senado para resolver conflictos entre los poderes de un mismo estado.¹⁹² Machorro tomó la palabra a nombre de la Comisión para indicar lo siguiente:

... en tratándose de los poderes de un mismo Estado establece el artículo 104 dos casos: uno con motivo de las respectivas atribuciones, y otro sobre la constitucionalidad de los actos de esos poderes; el primero parece que está resuelto, sólo en caso de que el conflicto sea de carácter político, en que no haya delito del orden común, *sino sólo que se refiere a una cuestión de hecho entre dos poderes de un mismo Estado, se elevará al Senado, con el carácter de conflicto político.* En cuanto al otro punto, sobre la constitucionalidad de los actos, parece que es de carácter netamente judicial...¹⁹³

Medina, quien sustentó una posición contraria a la de Machorro al discutirse el artículo 76, intervino para sostener las razones por las cuales estimaba que no había incongruencia entre ese precepto y el 105. Para él, la competencia del Senado estaba dada para resolver cuestiones políticas,

en la cual uno de los poderes ocurre al Senado cuando ha mediado conflicto de armas y una cuestión netamente constitucional y en la cual no hay contienda armada, ni elementos populares que intervengan rompiendo el orden constitucional... Esto explica que yo, que sostuve la tesis de que las cuestiones políticas corresponden al Senado, he aceptado que las cuestiones meramente constitucionales corresponden a la Corte, porque ese es su papel y tales son sus atribuciones.¹⁹⁴

¹⁹² *Ibidem*, t. II, núm. 68, p. 563.

¹⁹³ *Ibidem* (énfasis añadido). Al respecto, *cf.* también Cabrera, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia, la Revolución y el Constituyente de 1917*, México, Suprema Corte de Justicia, 1994, pp. 81-83.

¹⁹⁴ *Ibidem*, t. II, núm. 68, p. 563.

González solicitó que la distinción hecha por Machorro y Medina quedara explicitada en el texto constitucional.¹⁹⁵ Para resolver los problemas planteados, Alberto M. Gonzáles y Medina propusieron correcciones a la fracción VI del artículo 76 a efecto de que se entendiera que la actuación del Senado debería darse en términos siempre que el conflicto fuera político “o” hubiera un hecho de armas, con lo cual se suprimiría la “y”, que exigía el que, simultáneamente, se actualizara el conflicto político y el de armas, tal como lo había explicado Medina. Así, se estimó que el asunto quedaba reservado para votación.¹⁹⁶ Finalmente, el texto aprobado quedó redactado de la siguiente manera: “Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación forme parte”.¹⁹⁷

En las sesiones del Congreso fueron pocas las modificaciones introducidas a la propuesta de Carranza al control jurisdiccional de regularidad constitucionalidad.¹⁹⁸ En cuanto al amparo, únicamente se incorporó un segundo párrafo a la fracción IV del artículo 107, para prever que en los casos en que se solicitara contra resoluciones no definitivas en los juicios civiles se observarían en lo conducente las reglas previstas en la misma fracción

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 564.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 565.

¹⁹⁷ En el que fuera uno de los primeros comentarios al texto constitucional, Genaro García consideraba, muy en el estilo de los autores del siglo XIX ya citados, que la razón de ser de esta competencia exclusiva de la Suprema Corte obedecía “al alto carácter de los contendientes”. Al respecto, *cf.* sus *Nociones de derecho constitucional ajustadas a la Constitución de 1917*, México, Vda. de Bouret, 1917, p. 145.

¹⁹⁸ Al respecto, *cf.* Cossío, José Ramón, “La teoría constitucional en el diseño de la Suprema Corte de Justicia”, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, *cit.*, pp. 26-30.

respecto de las sentencias definitivas.¹⁹⁹ En cuanto al artículo 104 de la propuesta (artículo 105 de la Constitución vigente), en el mismo dictamen presentado en la sesión del 20 de enero la 2a. Comisión propuso eliminar de la iniciativa de Carranza la expresión “con motivo de sus respectivas atribuciones”, por considerar que tales conflictos habían sido trasladados por el Constituyente al Senado de la República.²⁰⁰

Por lo mismo, es preciso considerar ahora qué fue lo que aconteció con la atribución del Senado para resolver conflictos entre los poderes de un mismo estado y, en particular, si la misma puede considerarse como un medio de control de regularidad constitucional (evidentemente no jurisdiccional) en el sistema de la Constitución de 1917.

II. LA ATRIBUCIÓN DEL SENADO PARA RESOLVER CONFLICTOS ENTRE PODERES DE UN MISMO ESTADO

Al igual que lo mencionamos antes para las controversias, Carranza no aludió a esta competencia senatorial en su informe preliminar. Su propuesta comenzó a discutirse en la sesión matutina del 11 de enero.²⁰¹ En su dictamen, los integrantes de la Comisión dieron cuenta de un problema interesante, relativo a si debía ser el Senado o la Suprema Corte el órgano que conociera de las diferencias entre los poderes de un mismo estado.²⁰² En opinión de Machorro y Méndez, debía ser la segunda la que

¹⁹⁹ Esta adición fue propuesta en el dictamen presentado por la 2a. Comisión de Constitución en la sesión del 20 de enero. *Diario de los Debates*, t. II, núm. 65, pp. 499 y 500.

²⁰⁰ Este proyecto fue aprobado en la sesión vespertina del 22 de enero por unanimidad de 143 votos. *Diario de los Debates*, t. II, núm. 69, p. 596.

²⁰¹ *Ibidem*, t. II, núm. 51, pp. 228 y 229.

²⁰² De este modo, introdujeron el texto que había estado en vigor en la Constitución de 1857 a partir de 1874 y que no estuvo contemplado en la propuesta original de Carranza.

conociera de ellos, mientras que para Jara y Medina debía corresponder al Senado siempre que los conflictos fueran de naturaleza política, agregando que todo conflicto entre poderes de un estado tenía tal carácter. Los primeros argumentaban que la jerarquía de la Corte y sus altas responsabilidades harían que las partes acataran sus decisiones; los segundos sostenían que por la naturaleza política de los conflictos sería más adecuada la intervención de un órgano con las mismas características.²⁰³ Ante la diferencia de criterios, los integrantes de la Comisión los presentaron conjuntamente, a efecto de que fuera el Congreso el que resolviera, incluyendo como propuesta del artículo 76, fracción VIII, la facultad exclusiva del Senado para “resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas...”.²⁰⁴

En la sesión del 16 de enero por la tarde se pusieron a discusión, conjuntamente, la fracción VIII y el voto particular de Machorro y Méndez.²⁰⁵ El debate se dio en las siguientes condiciones: Alberto M. González sostuvo que la diferencia entre los conflictos que se pretendía fueran del conocimiento del Senado y los que correspondían a la Corte radicaba en que en muchas ocasiones, y por no haber leyes respecto de su materia, tendrían un carácter meramente político; igualmente, sostuvo que la Corte no podría resolver el conflicto adecuadamente, puesto que su resolución no podría llevar a la anulación de la ley; indicó que los conflictos entre poderes eran sólo políticos, y en modo alguno podrían tener un sentido judicial. Machorro argumentó enseguida que todas las posibilidades de conflicto entre los poderes

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 233. El resto del precepto señalaba: “En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior”.

²⁰⁵ *Ibidem*, t. II, núm. 58, pp. 351 y ss.

de un estado podían ser resueltas por la Corte, tanto por ser un conflicto jurídico como por darse una contienda entre dos partes, pero, primordialmente, porque todo conflicto político terminaba teniendo una dimensión jurídica, cuya resolución sólo podía corresponder a la Suprema Corte.²⁰⁶ A petición del diputado De los Ríos, Medina trató de distinguir entre los conflictos políticos y los constitucionales, al sostener que los conflictos entre órganos políticos debían ser conocidos por un órgano político, señalando luego que ello era así con independencia de que los mismos se suscitaran respecto de cuestiones competenciales determinadas por normas jurídicas.²⁰⁷ En la misma sesión se tomó votación, que fue de 112 votos por la afirmativa respecto de la fracción VIII, y de 42 por la negativa, lo cual no impidió que la Comisión de Estilo introdujera algunas modificaciones al texto originalmente propuesto por la Comisión.²⁰⁸

La separación entre lo político y lo jurídico a que se llegó en el Constituyente²⁰⁹ y la reiteración de la competencia al Senado en los términos apuntados no es razón suficiente para considerar que conforme al texto originario de la Constitución de 1917 ese órgano legislativo ejerciera una función de control de regulari-

²⁰⁶ *Ibidem*, pp. 355-357. En una parte especialmente clara de su exposición señalaba: “No es, pues, un obstáculo el que en la Corte se trate de conflictos políticos; la Corte puede conocer de esos conflictos, porque es su esencia principal, porque ella fue creada precisamente por el genio de los constituyentes de 1857, siguiendo la pauta de los constituyentes americanos, que establecieron esta clase de tribunales precisamente para resolver conflictos políticos”.

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 357-360.

²⁰⁸ “Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: ... VIII. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior”.

²⁰⁹ Misma que Ignacio Marván califica muy correctamente de “artificial”. Al respecto, *cf.* su *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. II, México, Suprema Corte de Justicia, 2006, p. 1807.

dad constitucional. La diferencia que lleva a esta conclusión se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 105. Al disponer que “Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten... entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos...”, se introdujo una distinción (por lo demás ausente en la Constitución de 1857), que impide que el Senado se pronuncie sobre la constitucionalidad de actos y normas generales frente a la Constitución y, por lo mismo, que realice un auténtico control de regularidad. Frente a un conflicto entre dos poderes de un mismo estado, la cuestión que debe distinguirse es si el mismo está o no relacionado con la “constitucionalidad” de los actos o normas, entendiendo por constitucionalidad, ya lo dijimos, la posibilidad de contrastar directamente las normas con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²¹⁰ Si el conflicto tenía esas características, podía ser entendido de constitucionalidad y, por lo mismo, de la competencia de la Suprema Corte de Justicia; si, por el contrario, no tenía esa calidad en tanto era de hecho o estaba en relación con la Constitución o las leyes locales, resultaba de la competencia del Senado.²¹¹

²¹⁰ Manuel González Oropeza identificó catorce casos de aplicación de la fracción VIII (*op. cit.*, pp. 83-89), ninguno de los cuales, efectivamente, pareció implicar un problema de contraste directo entre normas legales respecto de la propia Constitución.

²¹¹ De manera adicional, y sin pretender con ello presentar una prueba conclusiva respecto del carácter de la acción del Senado, cabe decir que, finalmente, el 31 de agosto de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución. En la correspondiente exposición de motivos se insiste en que el Senado conocería de conflictos entre los poderes de un estado, siempre que tuvieran naturaleza política, y no judicial. Con independencia de que los supuestos de la ley previstos en las fracciones I, II y VI del artículo 3o. pudieran ser constitutivos de controversia constitucional (art. 105, frac. I, inciso h) siempre que se encuentre en relación con la constitucionalidad de sus actos o normas, resulta de la mayor importancia considerar que el último párrafo del mismo artículo 3o. dispone que “[P]rocederá plantear la cuestión política siempre que, para resolverla, no haya recurso, vía o instancia jurisdiccional”. Esta disposición dará por resulta-

III. EL MODELO ORIGINARIO DE CONTROL (JURISDICCIONAL) DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Atendiendo a todo lo dicho, el modelo de control constitucional surgido de la Constitución de 1917 se redujo al juicio de amparo y a las controversias constitucionales. De manera general, porque ningún otro órgano podía realizar funciones semejantes, dado que la competencia de investigación de violaciones a las garantías individuales o al voto público no constituye una vía de control de constitucionalidad, sino, a lo sumo, un medio de defensa de la Constitución.²¹² Esta solución daría lugar a muchas de las limitaciones que con anterioridad apuntamos respecto del modelo imperante de 1857 a 1874, ello, sin demérito de las diferencias ya apuntadas en lo que hace a las controversias constitucionales.²¹³

Si el juicio de amparo fue, con mucho, el proceso de control de constitucionalidad más utilizado a lo largo del siglo XX para garantizar la supremacía constitucional tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo, evidentemente comprendió la totalidad del control de regularidad constitucional. De esa manera, sólo a través de él se determinó la supremacía constitucional siempre a partir de la violación de algún derecho fundamental, lo que conllevó el que no pudieran plantearse otro tipo de violaciones directas a la Constitución; quedaron fuera del control las normas que los órdenes normativos o sus poderes reclamaban como invasiones a su esfera de competencias; sólo los órganos del Poder Judicial de la Federación podían pronunciar-

do la improcedencia de las controversias que deban ser resueltas a partir de lo dispuesto en la Constitución, así como de aquellos conflictos en los que algún órgano jurisdiccional el Estado (primordialmente el Poder Judicial) tuviera competencia para resolverlo.

²¹² Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 5-12 y 247-255.

²¹³ Cossío, *La controversia constitucional*, cit., pp. 108-111.

se en materia de constitucionalidad, y, finalmente, los efectos de la sentencia impedían postular la supremacía constitucional en sentido amplio.

IV. ITERACIÓN DEL MODELO

Definido constitucionalmente el modelo general de control de constitucionalidad, la práctica forense llevó, como ya lo indicamos, a que prácticamente todas las posibilidades de control se condujeran mediante el juicio de amparo. ¿Qué aconteció con el amparo a lo largo del siglo XX? ¿Se actualizó algún cambio en el sistema que permitiera considerar alterado el modelo de control de regularidad constitucional o, por el contrario, la posterior aparición de modificaciones en el modelo provienen de la incorporación de otros procesos de control de regularidad constitucional?

Respecto a la primera cuestión, podemos decir que a lo largo de prácticamente todo el siglo XX se reiteró el modelo de amparo establecido en la Constitución.²¹⁴ Tal vez esta afirmación pueda parecer errónea, en tanto desde luego se actualizaron muy diversos cambios constitucionales, legales o jurisprudenciales respecto de este proceso jurisdiccional. Sin embargo, es importante considerar que, a pesar de ellos, en realidad no se afectó al modelo como tal, sino que los cambios habidos vinieron a ser adecuaciones, desarrollos, eliminaciones, cambios competenciales e incorporaciones de jurisprudencia (al menos hasta la reforma constitucional del 10 de agosto de 1987), pero en modo alguno modificaciones sustanciales a la estructura que venía existiendo desde prácticamente finales del siglo XIX.²¹⁵

²¹⁴ Si, por vía de ejemplo, consideramos la definición que del amparo mexicano dio Rodolfo Reyes en su célebre *La defensa constitucional* (Madrid, Espasa-Calpe, 1934, pp. 33 y 34), ¿qué cambio importante se dio al menos hasta 1987, como para tener que ajustarla o precisarla?

²¹⁵ Una cosa distinta es el importante número de reformas constitucionales y legales habidas en el mismo periodo, relacionadas con los aspectos orgánicos

En lo que hace a las reformas constitucionales, el artículo 103 únicamente se modificó en diciembre de 1994, para agregar a las fracciones II y III la mención del Distrito Federal después de la de los estados; ello, para significar su carácter de entidad soberana a partir de las reformas al artículo 122 constitucional, de octubre de 1993.²¹⁶ El artículo 107 se modificó entre 1917 y 1994 en nueve ocasiones: 1951, 1962, 1967, 1974 (dos veces), 1975, 1979, 1986 y 1987. Desde luego que algunas de estas reformas fueron de enorme importancia en la manera de estructurar la competencia de los órganos jurisdiccionales, especialmente las de 1950, 1967 y 1987, a fin de lograr que la intervención de la Suprema Corte se limitara a conocer del amparo en contra de normas generales.²¹⁷ El resto de los cambios tuvieron como objeto precisar o modificar aspectos relacionados con la competencia entre la Corte y los tribunales colegiados, las condiciones de procedencia del juicio, las peculiaridades que el amparo habría de tener en razón de la correspondiente materia, los mecanismos

del Poder Judicial de la Federación, muchas de las cuales estaban encaminadas a combatir el ingente problema del rezago propiciado por la gran promoción de juicios de amparo. Al respecto, *cf.* Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002, pp. 33-61. A partir de 1958 se plantearon diversas iniciativas con la finalidad de reducir el rezago de la Suprema Corte, mismas que se encuentran contenidas en *Historia del amparo en México. Ley de Amparo vigente. Origen y evolución. Primera parte*, México, Suprema Corte de Justicia, 2000, pp. 203-294. Adicionalmente, *cf.* la muy ilustrativa síntesis realizada por el maestro Fix-Zamudio en su artículo “Algunas consideraciones respecto a las reformas constitucionales al Poder Judicial federal”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año XIX, núm. 55, enero-abril de 1966, pp. 25-63.

²¹⁶ Esto, con independencia de que desde mucho tiempo antes se le considerara autoridad para efectos del amparo. Por ejemplo, *SJF*, 5a., XIII, p. 1013; CXXXV, p. 1244.

²¹⁷ Pallares, Eduardo, “La nueva Ley de Amparo”, *El Foro*, II, núm. 42-43, junio-julio de 1920, pp. 289-302; Azuela, Mariano, “El amparo y sus reformas”, *El pensamiento jurídico de México en el derecho constitucional*, México, Manuel Porrúa, 1961, pp. 61-107; Fix-Zamudio, Héctor, “La reforma en el derecho de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, pp. 605-609; Soberanes, José Luis y Martínez, F. J., *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, *cit.*, pp. 374-381.

de resolución de contradicción de tesis, la regulación de la caducidad de la instancia y la manera de sancionar la inejecución de las sentencias de amparo o de los autos de suspensión, primordialmente.

Si vamos ahora a la ley de la materia, únicamente son dos las que debemos considerar. La legislación promulgada el 20 de octubre de 1919 fue considerada por un autor de la época como adecuada en tanto evitaba los errores del Código de 1908, suprimió la caducidad y la revisión oficiosa, se precisó el carácter del tercero perjudicado, se mejoraron ciertas condiciones de la instrucción y se permitió el amparo ante el superior del tribunal por violaciones a los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución.²¹⁸ El segundo ordenamiento es la ley promulgada el 30 de diciembre de 1935, que se encuentra en vigor. La misma ley ha sido objeto de una gran cantidad de reformas, algunas encaminadas a adecuar el texto a las mencionadas reformas constitucionales; otras, a resolver específicos problemas de la época, y otras más a darle carácter legal a la jurisprudencia, primordialmente.²¹⁹ No es el caso analizar aquí cada uno de estos cambios, ni siquiera de hacer una relación de ellos. Lo único que por ahora interesa dejar claro es que ninguno implicó una afectación tal del sistema que terminara por lograrse la afectación o sustitución del modelo general de control de regularidad constitucional establecido desde finales del siglo XIX.

Con relación a las controversias constitucionales, segundo medio de control de constitucionalidad, debemos decir que de manera semejante a lo ocurrido entre 1857 y 1914, sólo 63 fueron promovidas de 1917 a 1995, muy pocas de las cuales fueron

²¹⁸ León Orantes, Romeo, *El juicio de amparo*, 3a. ed., pp. 45-47; Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 18a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 141 y 142; González Cosío, Arturo, *El juicio de amparo*, México, UNAM, 1973, p. 17.

²¹⁹ Por todos, *cf.* Fix-Zamudio, Héctor, "La reforma en el derecho de amparo", pp. 581-605. Igualmente, Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, t. I, 4a. ed., México, Porrúa, 1993, pp. 115 y 116.

finalmente resueltas.²²⁰ Entre los criterios establecidos se dispuso que únicamente debía ejercerse en condiciones de exclusividad y originalidad²²¹ y a instancia de parte;²²² que a falta de ley reglamentaria deberían tramitarse mediante el Código Federal de Procedimientos Civiles;²²³ que era la vía adecuada para el conocimiento de los conflictos en los cuales la Federación y los estados se reclamarán invasiones a sus respectivas “esferas”²²⁴ y debía seguirse en forma de juicio²²⁵ a partir de la demostración del correspondiente interés jurídico. De manera adicional, en cuanto a la legitimación, se sostuvo que los municipios no podían promover controversias por no ser poderes públicos,²²⁶ que tampoco contaban con ella los funcionarios,²²⁷ y que los poderes de la Federación no podían demandarse entre sí en controversia.²²⁸

Así las cosas, y tal como aconteció bajo la vigencia de la Constitución de 1857, la controversia no fue un medio relevante para la determinación del control de regularidad constitucional, de manera tal que buena parte de este último se llevó a cabo a través del amparo en las condiciones ya apuntadas. Por ello, nuevamente el control constitucional quedó reducido a las formas y efectos del amparo, de manera tal que la supremacía constitucional pasaba por la violación a las garantías individuales de los particulares, los efectos no se actualizaban de manera integral, reduciendo considerablemente la eficacia normativa de la propia supremacía constitucional, y se excluyó a los órganos jurisdiccio-

²²⁰ Las mismas se encuentran identificadas en Cossío, *La controversia constitucional*, cit., pp. 106-111.

²²¹ *SJF*, 5a., II, p. 644 y 1046; III, p. 729; XXXVI, p. 1067.

²²² *SJF*, 5a., XCI, p. 1798; XCVI, p. 2278.

²²³ *SJF*, 5a., II, pp. 644 y 1046; III, p. 769.

²²⁴ *SJF*, 5a., III, p. 769; XXXVI, p. 1067.

²²⁵ *SJF*, 5a., II, p. 1046.

²²⁶ *SJF*, 5a., IV, p. 729; XLV, p. 3577; XLVIII, pp. 349 y 399, por ejemplo.

²²⁷ *SJF*, 5a., XLVIII, pp. 349 y 399.

²²⁸ *SJF*, 5a., VIII, p. 409.

nales distintos al Poder Judicial de la posibilidad de pronunciarse sobre la Constitución.²²⁹

²²⁹ Esta muy importante discusión se originó con motivo de la llamada “tesis Fraga”, propuesta por don Gabino en el amparo en revisión 4072/41, promovido por la Compañía Telefónica de Sabinas y resuelto por la Segunda Sala el 28 de octubre de 1946. La resolución se encuentra recogida en el libro de Lucio Cabrera *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho (1940-1946)*, México, Suprema Corte de Justicia, 2000, pp. 297-304. Las tres tesis derivadas de ese asunto se encuentran en *SJF*, 5a., 2a., Sala, XC, p. 1188. Igualmente, *cf.* Carrillo Flores, A., “El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, IV, núms. 13-14, pp. 255-266; Martínez Báez, A., “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes”, recogido en el mismo ejemplar acabado de citar, pp. 243-253; Giuliano Fonrouge, C. M., “Facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, V, núms. 18-20, pp. 115-126. Aun cuando años después, Fix-Zamudio, Héctor, “Algunos problemas que plantea el amparo contra leyes”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año XIII, núm. 37, enero-abril de 1960, pp. 20 y 21; Arteaga, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, vol. 4, México, Oxford University Press, 1999, pp. 1349-1365; Cossío, José Ramón, “El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia”, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 377-386. Sobre los criterios recientes, *cf.* la tesis de rubro “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”, *SJF*, 9a., X, p. 5, agosto de 1999.