

LA DESARTICULACIÓN DEL AMPARO POR INVASIÓN DE ESFERAS Y EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Rafael COELLO CETINA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Premisas para el desarrollo del derecho procesal constitucional en el Estado mexicano*. III. *Bases sobre la articulación de los medios de control de la constitucionalidad*. IV. *El amparo por invasión de esferas y el juicio de controversia constitucional*. V. *El caso del Ayuntamiento del municipio de General Zuazua del Estado de Nuevo León (controversia constitucional 162/2008)*. VI. *La solución procesal (el reencauzamiento de la demanda como expresión del acceso efectivo a la justicia)*.

I. INTRODUCCIÓN

El establecimiento de diversos medios de control de la constitucionalidad debe dar lugar a que el orden jurídico respectivo cuente con un conjunto de mecanismos, esencialmente jurisdiccionales, cuyo uso dé lugar a la vigencia plena de su norma fundamental, bien sea restableciendo el orden constitucional cuando la conducta impugnada la haya transgredido o reconociendo su validez cuando se apegue a ésta. En ese tenor, dada la trascendencia de los fallos emitidos en la jurisdicción de esa naturaleza, especial cuidado se debe tener en que al regular, interpretar y aplicar los requisitos de procedencia de los medios en comento se evite afectar el principio de seguridad jurídica dando lugar a sentencias contradictorias, que en lugar de remediar el problema generado por la conducta controvertida compliquen su solución y generan nuevos conflictos, incluso, de relaciones entre

* Secretario general de acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

poderes u órganos del Estado, los que por la naturaleza de éste deben caminar en una misma dirección.

De ahí la importancia del análisis sistemático de los medios de control de la constitucionalidad, lo que conlleva el de su debida articulación, la cual se basa en supuestos como el consistente en que el conjunto de medios de control de la constitucionalidad establecidos en un determinado orden jurídico debe dar lugar a un sistema ordenado y coherente que, por un lado, permita la eficaz tutela tanto de los derechos fundamentales de los gobernados como de las esferas competenciales de los poderes y órganos constitucionales que integren al respectivo Estado-nación, y, por otro lado, genere un sano equilibrio entre éstos.

En ese contexto, en el presente escrito se comienza por proponer una serie de premisas que deben considerarse para el desarrollo del derecho procesal constitucional en nuestro país, posteriormente se hace referencia a la problemática que ha suscitado la indefinición de los supuestos de procedencia de la controversia constitucional y del juicio de amparo promovido por personas morales oficiales en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo, especialmente cuando en los conceptos de violación se plantea un problema de invasión de esferas, pues como se demuestra es necesario encontrar un rasgo distintivo de ambos medios de control.

Ante tal indefinición, se estima necesario abordar tres aspectos: primero, cómo eliminar o disminuir la referida indefinición fijando algunos elementos que permitan establecer una distinción material entre los actos impugnables por autoridades en el juicio de amparo y los impugnables en controversia constitucional; un segundo aspecto es el relativo a las consecuencias de no establecer la referida distinción, y como tercer punto de reflexión se propone una solución procesal que permita encauzar las demandas que se hayan planteado por la vía incorrecta.

Para tal fin, en el capítulo tercero de este escrito se hace referencia a algunas bases relevantes sobre la articulación de los medios de control de la constitucionalidad; en el cuarto apartado se precisan los supuestos en los que proceden los referidos juicios constitucionales; en el capítulo quinto se acude a un caso resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que revela las consecuencias de la referida indefinición, así como la solución procesal que actualmente se da al uso de la vía constitucional incorrecta. Finalmente, en el sexto capítulo se desarrollan las bases de una propuesta de solución procesal que pretende tutelar el derecho de acceso efectivo a la justicia garantizado en el artículo 17 constitucional.

II. PREMISAS PARA EL DESARROLLO DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO MEXICANO

Antes de abordar el análisis de algunos problemas actuales de la desarticulación entre el juicio de amparo y la controversia constitucional, dado que ambos instrumentos procesales son materia de estudio del derecho procesal constitucional, se estima conveniente fijar algunas premisas que deben tomarse en cuenta para lograr el desarrollo de esa rama del derecho, premisas que buscan generar un marco teórico que sirva de base al legislador y al juzgador constitucional para fijar e interpretar las reglas de los procesos constitucionales buscando en todo momento que prevalezcan los intereses de la sociedad mexicana, los cuales, como debiera ser indudable para todos, se alcanzan en el ámbito jurisdiccional con una justicia pronta, imparcial, gratuita y completa.

En ese tenor, se estima que el desarrollo del derecho procesal constitucional en nuestro país, en lo teórico y en lo práctico, debe guiarse por las siguientes premisas:

1. El estudio de los medios de control de la constitucionalidad debe realizarse de manera integral.
2. La integralidad del derecho procesal constitucional implica reconocer la necesaria articulación de los medios de control entre sí y su debida inserción en el sistema nacional de administración de justicia.
3. La regulación de los medios de control de la constitucionalidad y de la jurisprudencia emanada de su ejercicio debe procurar la articulación de esos medios y su articulación respecto del sistema nacional de administración de justicia, incluyendo sus relaciones con los medios de control de la convencionalidad, la cual requiere de su reconocimiento en la propia CPEUM.
4. Las referidas regulación y jurisprudencia deben dar lugar a un sistema de administración de justicia que sirva cabalmente a la sociedad cumpliendo con los principios del artículo 17 de la CPEUM; es decir, que dé lugar a que:
 - a) Los gobernados confíen en los tribunales del Estado mexicano y diriman sus controversias ante éstos, sin perjuicio de acudir a mecanismos de mediación y de arbitraje.
 - b) Las controversias entre los sujetos de derecho se resuelvan con base en el marco jurídico de manera pronta, gratuita, imparcial y completa.

5. La organización del sistema nacional de administración de justicia, de acuerdo con el artículo 134 constitucional, debe permitir un eficaz y eficiente uso de los recursos del Estado mexicano, de tal forma que la Federación y los estados cuenten con los tribunales necesarios, debidamente coordinados y corresponsabilizados, y que sus titulares sean designados conforme a un sistema objetivo que incluya remuneraciones adecuadas garantes de su autonomía e independencia.

En ese orden de ideas, no podemos hablar de una jurisdicción constitucional sustentada en esas premisas cuando se convierte en una jurisdicción “paralela” a la ordinaria en la medida en que revisa a los tribunales de ésta, todas y cada una de sus resoluciones, pues ello tiende a dilatar gravemente la resolución de los conflictos, a desincentivar el quehacer de los tribunales ordinarios, a sobrecargar y afectar la calidad de la jurisdicción constitucional “paralela”, y finalmente a provocar que los justiciables se alejen de los tribunales para resolver sus conflictos.

III. BASES SOBRE LA ARTICULACIÓN DE LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD.

Como se mencionó, una premisa del desarrollo del derecho procesal constitucional es abordar el estudio de los medios de control de la constitucionalidad desde una óptica integral. Para tal fin, el referido análisis sistemático puede abordarse desde dos diferentes ángulos. Desde un primer ángulo es necesario comparar sus supuestos de procedencia, lo que, en su caso, también conlleva analizar la posibilidad de que paralelamente se desarrollen dos o más de ellos respecto de una misma conducta, e incluso estudiar la compatibilidad y armonía de los efectos de las sentencias dictadas en esos medios. A este enfoque lo podemos denominar “análisis de articulación horizontal de los referidos medios de control”.

Al estudiar la articulación horizontal de esos medios, es necesario realizar un análisis sistemático de las reglas de procedencia que los rigen, lo que permite determinar cuáles son los diferentes ámbitos de tutela de cada uno de ellos, y llegar a principios que sean útiles, para determinar cuál es el idóneo o el único posible para controvertir algunos actos de autoridad, o incluso advertir que algunos de éstos no están sujetos a esa tutela constitucional, o reflexionar por qué en nuestro sistema jurídico a nivel nacional aún no contamos con un medio para controvertir los actos

de particulares que pueden transgredir los derechos fundamentales, dando lugar a su limitada eficacia horizontal,¹ debiendo reconocerse el avance que implica, aunque sea en el aspecto normativo, el establecimiento en la Constitución Política del Estado de Querétaro, de un medio de control de la constitucionalidad los actos de particulares.²

Desde otro ángulo, también debe considerarse como un aspecto relevante de la articulación de los medios de control de la constitucionalidad, analizar la impugnabilidad de lo resuelto en esos medios, lo que implica estudiar si son definitivas las sentencias dictadas en un juicio constitucional, y, por ende, ya no pueden ser materia de análisis en otro medio de control, o si, de lo contrario, lo determinado en aquél o bien sus consecuencias sí son factibles de controvertirse en un diverso medio de control. A este enfoque lo podemos denominar “análisis de articulación vertical”.

En ese contexto, tratándose de los medios de control de la competencia del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito de su articulación horizontal, especial relevancia cobra el análisis de los supuestos de procedencia del juicio de amparo y de la controversia constitucional, ya que su interpretación, atendiendo a los principios de seguridad jurídica, acceso efectivo a la justicia y justicia pronta, debe dar lugar a evitar penumbras jurisdiccionales, es decir, la existencia de actos que aun cuando constitucionalmente no son inimpugnables, por vía de interpretación resulte improcedente en su contra tanto el juicio de amparo como la controversia constitucional; o bien a evitar intersecciones jurisdiccionales absolutas; es decir, la existencia de actos que son impugnables por los mismos sujetos de derecho en ambos juicios constitucionales.

Incluso, dentro del análisis de la articulación horizontal de los referidos medios debe comenzarse por reconocer que la procedencia de uno de éstos contra una conducta específica no provoca necesariamente la improcedencia de un diverso medio de control que se promueva respecto de la misma conducta, pues ello dependerá tanto de la regulación de los

¹ Estrada Alexei, Julio, *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*, Bogotá Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 332.

² Al respecto destaca el artículo 102 de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro, previsto dentro del capítulo quinto, denominado “Juicio de protección de derechos fundamentales”, el cual dispone: “Tiene legitimación pasiva la persona de derecho público o privado, física o moral a la que se le impute la violación del derecho fundamental”.

respectivos requisitos de procedencia, incluidos los de legitimación procesal, como de su interpretación jurisprudencial.

En ese contexto, la posibilidad de que un gobernado promueva simultáneamente un juicio de amparo y una controversia constitucional contra un acto de autoridad resulta inviable al carecer aquél de legitimación para instar esta última; en cambio, resulta viable que se dé la coexistencia de una acción de inconstitucionalidad, una controversia constitucional y diversos juicios de amparo promovidos por diversos sujetos legitimados en los que se impugne una misma ley, como puede suceder cuando aquéllos son promovidos, respectivamente, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, un estado de la República y diversos gobernados, ante lo cual deben preverse en la regulación procesal aplicable los mecanismos que impidan el dictado de sentencias contradictorias.

A pesar de lo anterior, tomando en cuenta los diversos factores que inciden en el establecimiento de diferentes medios de control de la constitucionalidad y no uno solo,³ es necesario sostener como un principio aplicable a esta jurisdicción la imposibilidad de que sujetos de derecho que se ubican en la misma situación jurídica y fáctica puedan promover juicios de diversa naturaleza contra la misma conducta, lo que lleva implícita la imposibilidad de que un mismo justiciable pueda optar por cualquiera de ellos para controvertir la misma conducta.

En efecto, aceptar la posibilidad de que sujetos de derecho ubicados en la misma situación puedan promover diversos medios de control para impugnar una misma conducta genera graves inconvenientes, ya que, por un lado, se puede actualizar una intersección jurisdiccional absoluta⁴

³ En cuanto a la justificación del establecimiento de diversos medios de control de la constitucionalidad, véase Coello Cetina, Rafael, “La articulación del juicio de amparo y los diversos medios de control de la constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *Procesos constitucionales. Memoria del I Congreso Mexicano de Derechos Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2007, pp. 95-130.

⁴ Este tipo de intersecciones ya se presentan, con graves consecuencias, entre el juicio de amparo y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previsto en la Ley General de los Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, especialmente con motivo de la adición del numeral 2 al artículo 79 de esta Ley, al prever como supuesto de procedencia de este juicio la impugnación de “actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas”, lo que revela la urgente necesidad de profundizar en los problemas de articulación de la jurisdicción constitucional tradicional y la electoral proponiendo soluciones que atiendan

cuando el mismo sujeto promueva ambos medios, pues además de provocar la posibilidad de sentencias contradictorias se desconocen las causas que provoca la necesidad de contar con diversos medios de control de la constitucionalidad; por otro lado, en el supuesto de que diferentes sujetos puedan acudir indistintamente a diversos medios para controvertir la misma conducta, se puede fomentar el trato procesal dispar a gobernados que se encuentran en la misma situación, jurídica y fácticamente.⁵

En ese orden de ideas, para proponer una solución a las intersecciones jurisdiccionales absolutas que actualmente aparentemente se pueden presentar entre el amparo por invasión de esferas promovido por un órgano del Estado y la controversia constitucional, conviene precisar las distinciones entre ambos juicios constitucionales y conocer cuál es la solución que a esa problemática se ha dado en la SCJN.

IV. EL AMPARO POR INVASIÓN DE ESFERAS Y EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Como lo hemos mencionado desde años atrás,⁶ resulta de especial trascendencia distinguir entre los supuestos en los que procede la controversia constitucional y aquellos en los que las personas morales oficiales pueden promover un juicio de amparo en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo.

Al respecto, conviene recordar que tal como lo señala el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los sujetos de derecho que se someten al orden jurídico nacional pueden promover

al derecho fundamental de acceso efectivo a la justicia, sin perjuicio de reflexionar sobre la conveniencia de generar las vías procesales para que la SCJN defina el ámbito material de ambas jurisdicciones y el alcance, por ejemplo, del derecho a ser votado y su cuestionable vertiente referida a la permanencia en el cargo.

⁵ Aun cuando la jurisdicción contenciosa administrativa no es propiamente de carácter constitucional, actualmente se presenta una intersección jurisdiccional de la naturaleza narrada tratándose de la impugnación de actos de autoridad administrativa, ya que los justiciables tienen la opción de promover el juicio contencioso administrativo o bien acudir directamente al juicio de amparo indirecto planteando tanto la inconstitucionalidad de la ley aplicada en dicho acto como los vicios propios de éste, de acuerdo con el párrafo tercero de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, lo que si bien se ha considerado una ventaja procesal, lo cierto es que provoca tratamientos procesales inequitativos, e incluso puede generar la interrogante sobre cuál es la justificación de una jurisdicción ordinaria que puede saltarse para acudir a la constitucional.

⁶ Coello Cetina, Rafael, *op. cit.*, pp. 104-108

el juicio de amparo contra los actos de las autoridades que integran el Estado mexicano cuando estimen que mediante éstos se han vulnerado los derechos fundamentales que les confiere esa norma fundamental, en la inteligencia de que la extensión protectora de las garantías de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales permite tutelar a través de ese medio de control cualquier violación a lo establecido en las diversas disposiciones de observancia general que conforman ese orden jurídico. Por ello, es principio del también llamado juicio de garantías, que su procedencia está condicionada a que se impugnen actos de autoridades.

A su vez, el juicio de controversia constitucional tiene por objeto dirimir las controversias que se den entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano: Federación, estados, Distrito Federal y municipios, así como entre los poderes u órganos de gobierno que integran esas entidades políticas. Por ello, la procedencia de la controversia constitucional también está condicionada a que se impugnen mediante ella actos emitidos por órganos del Estado mexicano.

En abono a lo anterior, debe mencionarse que la regulación adjetiva que rige a esos medios de control establece que la controversia constitucional únicamente puede promoverse por las entidades políticas del Estado mexicano o bien por los poderes u órganos que las integran, en tanto que la acción de amparo puede ejercerse por los particulares y por los órganos del Estado; pero tratándose de estos últimos únicamente cuando actúan como personas morales oficiales, desprovistas de imperio, en la inteligencia de que atendiendo a lo previsto en las fracciones II y III del artículo 103 de la CPEUM, en la respectiva demanda de garantías se puede atribuir al acto reclamado implicar una invasión a la esfera reservada constitucional o legalmente a una entidad política diversa a aquella a la que pertenece la autoridad demandada.

En ese tenor, para analizar esta problemática, que puede dar lugar a intersecciones jurisdiccionales absolutas, es necesario abordar los siguientes temas: 1. La procedencia del amparo promovido por personas morales oficiales. 2. El planteamiento de invasión de esferas en un amparo promovido por una persona moral oficial; 3. La materia de control propia de una controversia constitucional, y 4. La distinción entre la controversia constitucional y el amparo por invasión de esferas promovido por una persona moral oficial.

1. *La procedencia del amparo promovido por personas morales oficiales*

De la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación del artículo 9o. de la Ley de Amparo⁷ es factible sostener que un órgano del Estado puede válidamente acudir al juicio de amparo cuando sufre una afectación en su esfera jurídica con motivo de un acto proveniente de otro órgano de esa naturaleza, siempre y cuando dicho acto tenga su origen en una ley que regula una relación jurídica a la cual el órgano o poder afectado acude desprovisto de imperio. Esta situación puede presentarse, generalmente, en tres diversos supuestos: el primero, cuando se trata de actos administrativos donde un órgano para desarrollar alguna actividad o con motivo de ubicarse en un supuesto de hecho se debe someter a la potestad o competencia de la autoridad administrativa.⁸ Entre otros ejemplos pueden señalarse cuando un órgano del Estado

⁷ “Artículo 9o. Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes”. Cabe destacar que la referencia a la afectación de intereses particulares como condición para que algún órgano del Estado pueda acudir al amparo es desafortunada, pues la afectación a sus intereses patrimoniales se da en el caso, por ejemplo, de las sentencias dictadas por los tribunales, en los que uno de los referidos órganos sea parte, con independencia de la naturaleza de la relación jurídica que subyace al juicio respectivo, como sucede en el caso de una sentencia dictada por un tribunal de lo contencioso administrativo que declara la nulidad de un crédito fiscal, acto que sin duda afecta ese tipo de intereses, pero que no es impugnabile en amparo por la autoridad hacendaria, atendiendo a la naturaleza de la relación al seno de la cual emitió aquél. Véase Pelayo, José de Jesús, *Introducción al amparo mexicano*, 2a. ed., México, Noriega Editores, 1999, pp. 182-187.

⁸ Véase tesis aislada que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “AYUNTAMIENTO. CASO EN EL CUAL ESTÁ LEGITIMADO PARA OCURRIR EN DEMANDA DE AMPARO. Tanto la doctrina, como reiterados criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han reconocido en el Estado, como ente público, la concurrencia de una doble personalidad: La primera de ellas, como entidad soberana que tiene por objetivo el bien de la colectividad, aun cuando para ello, ejerciendo su facultad de imperio, imponga unilateralmente sus decisiones sobre la voluntad de los particulares que conforman su población; y por la otra, como persona moral que para la consecución de sus fines es susceptible de colocarse en un plano de igualdad con los particulares, estando en posibilidad de entablar con éstos relaciones de derecho civil, laboral o de cualquier otro tipo dentro del campo del derecho, ubicándose en este supuesto como gobernado sujeto de ser afectado por actos de autoridad. Es en esta segunda hipótesis, cuando la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, en su artículo 9, reconoce a las personas morales oficiales

realiza la importación de bienes, construye inmuebles o solicita actos permisivos sujetándose al mismo régimen que los particulares; incluso, cuando le corresponde trasladar y enterar el impuesto al valor agregado o retener el impuesto sobre la renta generado por los ingresos que reciben sus trabajadores. El segundo supuesto se da ante actos jurisdiccionales que trascienden a la esfera jurídica de los órganos del Estado, cuando a la relación jurídica que subyace al juicio respectivo acudieron desprovistos de imperio, como sucede cuando intervienen como arrendatarios, como contratistas de una obra o como patrones equiparados.⁹ Un tercer supuesto puede acontecer cuando el legislador modifica el régimen legal aplicable a una relación de esa naturaleza entre el Estado y los particulares, incluyendo a los órganos del Estado, que en el pasado se han ubicado

legitimación para ocurrir en demanda de amparo, siempre y cuando resulten, afectadas en sus intereses patrimoniales, por algún acto de autoridad. En estas condiciones, si se reclama por un ayuntamiento el acuerdo expedido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por el cual se autoriza el ajuste y reestructuración de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica, con motivo de que en su carácter de usuario afecta sus intereses patrimoniales, ya que tendrá que pagar una tarifa más elevada a la que actualmente cubre, no existe razón jurídica que autorice negarle legitimación para ocurrir al juicio de amparo, en tanto que existe una subordinación del quejoso al acuerdo reclamado, ya que a virtud del contrato de suministro de energía eléctrica, que a fin de recibir este servicio los usuarios están obligados a celebrar con la Comisión Federal de Electricidad, es sujeto del acuerdo de referencia, lo que indefectiblemente repercute en su patrimonio, pues, por aplicación del citado acuerdo, estará obligado a cubrir la tarifa que se le señale por la energía eléctrica que llegue a consumir” (Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XII, julio de 1993, p. 165).

⁹ Véase tesis cuyos rubros y datos de identificación señalan: “AMPARO DIRECTO. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO LAS PERSONAS MORALES OFICIALES DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR ACTOS RELACIONADOS CON EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A SUS SERVIDORES PÚBLICOS. (Novena Época, Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, octubre de 2007, Tesis: 2a./J. 203/2007, Página: 210); “TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO DE CHIAPAS. SU CESE NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.” (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: X, julio de 1999, Tesis: 2a. C/99, Página: 370); “AMPARO DIRECTO. RESULTA PROCEDENTE EL INTENTADO POR LA AUTORIDAD DEMANDADA EN UN JUICIO DE NULIDAD, CUANDO NO EJERCE ACTOS DE IMPERIO SOBRE LOS GOBERNADOS Y EXISTE AFECTACIÓN A SUS INTERESES PATRIMONIALES.” (Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, febrero de 1997, p. 703, tesis III.1o.A.35 A), y “FISCO, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PROMOVIDO POR EL”. (Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXVI, página 584).

en esa posición, como sucedería cuando se modifica una ley que rige una relación que entablan los órganos del Estado al actuar desprovistos de imperio.

En ese tenor, cuando la autoridad administrativa niega una licencia de construcción o sanciona a un órgano del Estado por no apearse a un reglamento de construcciones o le embarga precautoriamente mercancías que importó o cuando un tribunal condena a un órgano de esa naturaleza en un juicio civil o en un juicio laboral, en principio, el órgano del Estado afectado con esos actos podrá impugnarlos mediante el juicio de amparo. Incluso, cuando se modifique una ley que regule las relaciones laborales burocráticas, o las adquisiciones, servicios u obras que contrata el Estado, o cualquier ley que regula sin distinción alguna actividades que realizan por lo regular los particulares, las personas morales oficiales afectadas podrán acudir al juicio de garantías.

En abono a lo anterior, debe señalarse que no se surte el supuesto de legitimación del juicio de amparo al que se refiere el citado artículo 9o. cuando la autoridad impugna una sentencia dictada en un juicio en el que fue parte y el cual deriva de una relación jurídica a la cual aquélla acudió investida de imperio, como sucede cuando dicho fallo se dicta en un juicio contencioso administrativo en el que se verifica la legalidad de un acto emitido en ejercicio de facultades propias de una autoridad hacendaria o disciplinaria de servidores públicos¹⁰ o en un juicio penal al

¹⁰ Véase tesis cuyos rubros y datos de identificación señalan: “AMPARO DIRECTO. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO LAS PERSONAS MORALES OFICIALES DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR ACTOS RELACIONADOS CON EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A SUS SERVIDORES PÚBLICOS. (Novena Época, Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, octubre de 2007, Tesis 2a./J. 203/2007, página 210). No está por demás reflexionar sobre si esta limitación abona a la articulación del sistema de administración de justicia del Estado Mexicano, pues conlleva: primero, otorgar un trato desigual a las autoridades respecto de los gobernados; segundo, crear, curiosamente sólo para las autoridades federales y del Distrito Federal, un recurso de revisión para impugnar dichos fallos adversos, cuya naturaleza es opuesta a la del juicio de amparo; tercero, respecto de las autoridades administrativas locales y municipales, otorgarles un trato procesal desigual respecto de las federales y las del Distrito Federal, lo que implica dejarlas en estado de indefensión ante sentencias equivocadas de un tribunal de lo contencioso administrativo que en ocasiones no pertenece al Poder Judicial local, lo que conlleva no reservar a éste, en esos supuestos, ejercer la función que como órgano terminal debe asistir a la potestad judicial; cuarto, en el ámbito penal, al impedir al Ministerio Público impugnar

que acudió ejerciendo el monopolio de la acción penal que se reserva al Estado a través del Ministerio Público.

2. El planteamiento de invasión de esferas en el amparo promovido por una persona moral oficial

Pronunciarse sobre el amparo en la modalidad en comento implica remontarse al Constituyente de 1857 para advertir cómo el referido juicio de amparo pretendió sustituir al medio de control previsto en los artículos del 22 al 24 del Acta de Reformas de 1847, que permitía a los Congresos locales, invalidar las leyes federales y al Congreso de la Unión las leyes locales; sin embargo, con la evolución de la legislación aplicable para la sustanciación del juicio de amparo, desde la primera Ley de Amparo de 1861 se fue gradualmente disminuyendo la posibilidad de que mediante el juicio de garantías las autoridades impugnaran actos de otras autoridades por el simple hecho de considerar que con ello se vulneraba su esfera competencial.

En relación con este supuesto de procedencia del juicio de garantías, conviene señalar que desde el texto de la Constitución de 1857 y actualmente en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional se ha pretendido regular un supuesto de ese juicio atendiendo a la naturaleza de los planteamientos realizados en la demanda y no a la naturaleza del acto reclamado, con lo cual se incurre en un error de técnica procesal, e incluso se desatiende al criterio fijado constitucionalmente para tal fin, ya que lo relevante para esos fines es la naturaleza del acto que se reclama y no de los planteamientos que se hacen valer en la demanda. En ese tenor, al preverse en la fracción VI del artículo 114 de la Ley de Amparo como un supuesto de procedencia del amparo indirecto el planteamiento de invasión de esferas, se generan interrogantes, que han requerido de la aclaración jurisprudencial sobre la vía para impugnar, por ejemplo, sentencias definitivas cuando se hacen valer invasiones de esferas.

Así, destaca como sentencia que fijó el alcance de las fracciones I y II del artículo 103 constitucional, la dictada en 1940 por la Segunda Sala de

las sentencias absolutorias, brindar menor tutela procesal a la víctima u ofendido que al inculpado; y, quinto, dar a entender que el sistema de administración de justicia del Estado mexicano se preocupa por brindar mayor tutela a los intereses particulares que a los públicos o colectivos.

la SCJN, en la cual se estableció que el referido supuesto de procedencia exige que el quejoso se duela de una violación a uno de sus derechos fundamentales, el cual debe plantearse como transgredido con motivo de la respectiva violación de esferas.¹¹

Incluso, como dato histórico cabe mencionar que en los años cincuenta del siglo pasado los tribunales colegiados de circuito llegaron a interpretar de manera equivocada el citado artículo 114, fracción IV, declarándose incompetentes para conocer de una demanda de amparo directo en la que se impugnaba una sentencia definitiva, y en los conceptos de violación se planteaba una invasión de esferas, lo que posteriormente dio lugar a que la SCJN revocara esas determinaciones para establecer el criterio consistente en que en esos supuestos también correspondía conocer a los juzgados de distrito de la demanda respectiva.¹²

¹¹ Véase por su relevancia el rubro, texto y datos de identificación de la referida tesis de la Segunda Sala, a saber: “GARANTIAS INDIVIDUALES, BASE DEL AMPARO. El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la Constitución, sino para proteger las garantías individuales; pues de su texto se desprende que el juicio de amparo se instituyó para resolver toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y, III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal. Como indica la fracción I son las garantías individuales las que están protegidas por el juicio de amparo, y, aunque en las fracciones II y III, se protege también, mediante el mismo, cualquier acto de autoridad federal que vulnere o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, cuando invadan la esfera de la autoridad federal, aun en tales casos, es propiamente la misma fracción I la que funciona, y no las II y III, supuesto que sólo puede reclamarse en el juicio de amparo, una ley federal que invada o restrinja la soberanía de los Estados o de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal, cuando exista un particular que como quejoso, reclame violación de garantías individuales y un caso concreto de ejecución, con motivo de tales invasiones, o restricciones de soberanías; es decir, se necesita que el acto de invasión se traduzca en un perjuicio jurídico en contra de un individuo y que quien reclama en juicio de amparo, sea ese individuo lesionado; por eso es que la sentencia en el amparo, cualquiera que sea la fracción del mencionado artículo 103 que funcione, será siempre tal, según la fracción I del 107, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versó la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare” (Quinta Época, Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, LXX, página 4719).

¹² Véase tesis que lleva por rubro y datos de identificación: “INVASIÓN DE ESFERAS DE LA AUTORIDAD LOCAL A LA FEDERAL EN SENTENCIA DEFINITIVA. CRITERIO PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA, CUANDO SE ALEGA EN AMPARO CONTRA LEYES”. (Séptima

Además, destaca que también fue necesario que la jurisprudencia,¹³ en mil novecientos setenta y siete, precisara la diferencia entre la controversia constitucional y el juicio de amparo por invasión de esferas, limitándose a sostener que el referido juicio no es análogo a la referida controversia y a su diversa regulación, sin sentar un rasgo material que permitiera distinguir entre ambos medios.

También conviene señalar que parte relevante de la doctrina ha propuesto la desaparición de los supuestos de procedencia del amparo por invasión de esferas, en virtud de que ese tipo de planteamientos también pueden realizarse sosteniendo en la demanda que el acto reclamado es violatorio del artículo 16 constitucional en tanto que fue emitido por autoridad incompetente para ello.¹⁴

En ese contexto, resulta indudable que en las demandas de amparo promovidas por una persona moral oficial conforme al artículo 9o. de la Ley de Amparo entre los diversos vicios que se pueden atribuir a un acto de autoridad se encuentran los relativos a una invasión de esferas, debiendo destacarse que aun cuando se eliminaran los supuestos de procedencia del juicio de amparo que hacen referencia al planteamiento de invasión de esferas, las personas morales oficiales podrían continuar haciendo valer en la demanda respectiva conceptos de violación de esa naturaleza.

Por ende, para delimitar los supuestos de procedencia del juicio de amparo por invasión de esferas y de la controversia constitucional re-

Época, Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, 97-102, primera parte, Tesis, página 112).

¹³ Véase tesis del Pleno de la SCJN, que lleva por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación, que en el caso son los siguientes: “INVASION DE ESFERAS. ACCION PARA DILUCIDARLA. De lo establecido en la fracción II del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se aprecia que la competencia que atribuye a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, para conocer de las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, o por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal, no lo es a través del juicio de amparo, sino por medio de un verdadero juicio autónomo e independiente de aquél, que se substancia en única instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y respecto del cual sólo están legitimados para instaurarlo la entidad federativa o la Federación, en su caso, en defensa de su soberanía o de los derechos o atribuciones que les confiere la Constitución. ...”, Séptima Época, Pleno, tesis aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, 103-108, primera parte, página 57.

¹⁴ Góngora Pimentel, Genaro David, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 149-158.

sulta necesario analizar en qué supuestos en los que se haga valer una violación a la esfera de un órgano federal o local la vía procedente es la controversia constitucional.

3. La materia de control propia de una controversia constitucional

Conforme a lo previsto en la fracción I del artículo 105 constitucional, el juicio de controversia constitucional puede suscitarse por conflictos entre las diversas entidades políticas que integran al Estado mexicano; es decir, entre la Federación, los estados o los municipios, o entre poderes u órganos de una misma entidad política,¹⁵ sin que en dicho precepto se

¹⁵ Se estima discutible aceptar la posibilidad de controversias entre poderes de diversas entidades políticas, ya que cuando materialmente se pretenda generar un conflicto de esa naturaleza será necesario que se dé entre las entidades políticas a las que pertenezcan aquéllas, correspondiendo al o a los poderes legitimados de cada entidad valorar si es el caso de iniciar la respectiva contienda constitucional. Por ello, se considera incorrecto referir a una contienda entre el Poder Ejecutivo de un estado y el presidente de la República, pues en ese supuesto la controversia se dará entre el estado respectivo, siempre y cuando la demanda se haya promovido por el poder legitimado para ello, y la Federación. Es ilustrativa al respecto la tesis que lleva por rubro, texto y datos de identificación: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS ENTIDADES POLÍTICAS QUE CONFORMAN EL ESTADO FEDERAL PUEDEN PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA A TRAVÉS DE CUALQUIERA DE LOS ÓRGANOS QUE CONSTITUCIONALMENTE ESTÁN PREVISTOS PARA ACTUAR EN SU NOMBRE, SALVO DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRARIO. Las entidades políticas que conforman el Estado Federal mexicano (la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los Municipios) necesariamente deben actuar a través de los órganos que las integran, de manera que, salvo disposición constitucional en contrario, la representación de esas entidades para promover un juicio de controversia constitucional debe recaer en los órganos que constitucionalmente están previstos para actuar en su nombre. En ese tenor, cuando se trata de las entidades políticas Federación y Estados, si se atiende a que la soberanía popular se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Poderes de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, según lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y dichos poderes son los que, en principio, desarrollan la esfera competencial reservada a las entidades respectivas, es indudable que son esos órganos los que se encuentran legitimados para entablar una controversia constitucional, a través de los servidores públicos a los que la legislación correspondiente les otorgue, a su vez, la facultad para actuar en su nombre; sin embargo, este principio general encuentra su excepción cuando la propia Constitución federal o, en el caso de las entidades federativas la Constitución local, confieren a un determinado Poder de los que integran la entidad política correspondiente, la representación de ésta para promover una controversia constitucional, pues en esta hipótesis únicamente el respectivo Poder u órgano podrá ejercer

limite expresamente la función, el objeto y la materia de ese medio de control de la constitucionalidad.

En ese tenor, si se toma en cuenta que su objeto de control es la constitucionalidad directa o indirecta de un acto emitido por alguna de las entidades o poderes previstos en el citado precepto constitucional con la finalidad de concluir sobre cuál es el órgano competente para ejercer la atribución respectiva, y que su materia de control son cualquiera de los actos de las autoridades del Estado mexicano, con determinadas excepciones derivadas del propio texto constitucional y de su interpretación jurisprudencial,¹⁶ se advertirá que ello no permite, a primera vista, definir un rasgo distintivo entre el amparo por invasión de esferas y la controversia constitucional, surgiendo la interrogante sobre si un mismo acto de autoridad que afecta a una entidad política o a un poder puede ser impugnado indistintamente a través de esos medios de control de la constitucionalidad por los órganos que se encuentren legitimados para ello; máxime que ni en la Ley de Amparo ni en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LR105CPEUM) existe la precisión necesaria sobre qué actos pueden impugnarse mediante el juicio de controversia constitucional por los órganos del Estado,¹⁷ lo que puede generar interrogantes sobre si am-

tal atribución (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVII, abril de 2003, Tesis: 2a. XLVI/2003, página 862.

¹⁶ Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, pp. 152-156.

¹⁷ Debe tomarse en cuenta que el texto del artículo 9o. de la Ley de Amparo no genera certeza sobre qué órganos del Estado pueden acudir al juicio de amparo con el carácter de personas morales oficiales, pues en ese numeral no se menciona si en ellas encuadran únicamente las entidades políticas, los poderes y demás órganos previstos en la Constitución general de la República y en las Constituciones locales o, además, los diversos órganos que integran esos poderes, a diferencia de lo que sucede en el caso de la controversia constitucional, donde se ha estimado que los sujetos legitimados para promoverla son exclusivamente los previstos en los supuestos establecidos en el artículo 105 constitucional. Al respecto, resulta ilustrativa la tesis que lleva por rubro y datos de identificación: "TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, DEMANDA DE AMPARO FIRMADA POR OTROS FUNCIONARIOS EN AUSENCIA DE LOS, CUANDO ES PROCEDENTE". (Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo II, segunda parte-2, julio a diciembre de 1988, p. 589). En ese contexto y en aras de evitar cualquier limitación a la defensa de los intereses del Estado mexicano podría concluirse que se encuentran legitimados para promover el juicio de amparo con el carácter de personas morales oficiales, todos los órganos del Estado a los que en una disposición de observancia general se les reconozca una esfera jurídica propia dentro de la cual cuen-

bos medios de control son procedentes para controvertir ese tipo de actos o si exclusivamente pueden cuestionarse mediante el juicio de garantías.

A pesar de lo anterior, resulta relevante señalar que la Primera Sala de la SCJN ya se ha pronunciado en el sentido de reconocer que no es la controversia constitucional el medio procedente para combatir actos que no guardan relación con la función de un órgano del Estado como ente público, con imperio frente a los gobernados, sino derivados de un deber o carga fiscal que lo ubica en el mismo plano que los particulares.¹⁸ Incluso, en relación con la sentencia dictada por el Pleno de la SCJN al resolver la controversia constitucional 57/2002, se emitió un relevante voto de minoría en el cual se expresaron argumentos para sostener la improcedencia del juicio promovido por el gobernador del estado de Oaxaca en contra de la determinación de diversas autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria del Poder Ejecutivo Federal, que no dieron trámite a la solicitud de expropiación que presentara aquél.

ten con atribuciones para celebrar actos jurídicos en virtud de los cuales puedan verse sometidos, desprovistos de imperio, a la potestad de un diverso órgano del Estado. Tal situación no acontece, por ejemplo, en el caso de un juzgado del fuero común o de un juzgado de distrito, los cuales, aun cuando cuentan con una esfera propia, generalmente carecen de atribuciones para entablar con un particular una relación de coordinación, que a la postre pueda generarle una sentencia adversa impugnabile en amparo, ni para ubicarse en un supuesto en virtud del cual una autoridad administrativa los pueda someter a su imperio, lo que tiene su origen en la existencia de órganos específicos a los que se les ha encomendado su administración. En cambio, con este criterio resultaría factible que una dependencia o entidad de la administración pública federal o local, aun cuando carece de personalidad propia, pudiera acudir al juicio de garantías, sin que se llegara al extremo de que una unidad de la misma pudiera pretender utilizar ese medio en defensa de su propia esfera, al no corresponderle responder por las consecuencias derivadas de la respectiva relación jurídica, aun cuando hubiera actuado como representante de la dependencia o entidad a la que pertenece.

¹⁸ Véase tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y datos de identificación: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE POR UN MUNICIPIO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN POR LA QUE SE LE DETERMINA UN CRÉDITO FISCAL COMO RESPONSABLE SOLIDARIO DE LA RETENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA A CARGO DE SUS TRABAJADORES”. (Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XVII, mayo de 2003, Tesis: 1a. XX/2003, Página: 1065). También se sostuvo este criterio en los recursos de reclamación 366/2002-PL, 374/2002-PL y 2/2003-PL resueltos por la Primera Sala, en los cuales se impugnaron los acuerdos dictados por los ministros instructores en diversas controversias constitucionales en las que diferentes municipios del estado de Nuevo León impugnaron créditos fiscales fincados por autoridades fiscales federales.

Importa destacar que en el referido recurso de reclamación 366/2002 PL, derivado de la controversia constitucional 58/2002, la Primera Sala sostuvo:

para que proceda la controversia constitucional es presupuesto indispensable que el ámbito competencial del promovente se vea afectado o limitado por un acto concreto o una disposición de carácter general. Las controversias tienen por objeto defender los principios del federalismo y de división de poderes contenidos en el texto constitucional. El problema de fondo es la lesión de la autonomía del poder u órgano recurrente; si esto no se plantea, la controversia constitucional no es la vía procedente, pues, en todo caso, se está frente a un conflicto entre órganos que puede producirse por diferencia de opiniones de los alcances e interpretaciones de las leyes... Por otra parte la circunstancia de que en los conceptos de invalidez se argumente la falta de fundamentación legal de la resolución impugnada o el hecho de que se dé al recurrente la calidad de contribuyente sobre la renta, en modo alguno torna procedente la vía, pues en nada cambia la afirmación inicial relativa a que el requerimiento se formuló en calidad de sujeto particular y no de ente de gobierno.

Como se advierte, en el citado fallo, para decidir que la controversia constitucional era improcedente se tomaron en cuenta, por una parte, los planteamientos contenidos en la demanda y, por otra, la naturaleza de la relación jurídica, al seno de la cual se emitió el acto impugnado, surgiendo la interrogante sobre cuál hubiera sido la conclusión de la Primera Sala si en los conceptos de invalidez se hubieran impugnado los preceptos que regulan el impuesto sobre la renta por estimar que invaden la esfera reservada a los estados en la Constitución general, pues de considerar como elemento determinante el tipo de planteamiento que se hace valer y no la índole de la relación jurídica en la cual se emite el acto, pudiera haberse llegado a una conclusión diversa, como se verá en el caso que se narra en el siguiente capítulo.

Otro aspecto que puede resultar relevante es el relativo a la naturaleza de los planteamientos que se pueden hacer valer en la controversia constitucional, pues si bien en un principio se llegó a sostener que las entidades o poderes actores en un juicio de esa índole podían atribuir a un acto que trascendiera a su esfera competencial cualquier tipo de violación,¹⁹

¹⁹ Por su relevancia destaca la tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto y datos de identificación: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTI-

posteriormente se ha limitado²⁰ esa posibilidad, lo que podría limitar los conceptos de invalidez que pueden analizarse en una controversia cons-

VACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 50/2000, de rubro: ‘FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES’, justificó un distinto tratamiento de los principios de fundamentación y motivación, tratándose de actuaciones interinstitucionales, lo cual no debe llevarse al extremo de considerar inaplicables dichas exigencias en ese ámbito, debido a que la parte dogmática de la Constitución tiene eficacia normativa incluso tratándose de las relaciones entre Poderes del Estado, aunado a que dicho criterio debe armonizarse con el contenido en la diversa jurisprudencia P./J. 98/99, de rubro: ‘CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL’; de ahí que tales principios, así como el de irretroactividad de la ley, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo sean concebidos como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo (seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad, exacta aplicación de la ley) capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional, lo que sucede, por ejemplo: 1) tratándose de actos en los que un poder revisa los de otro; 2) cuando el sistema jurídico prevé distintas modalidades de actuación a cargo de algún poder público (ordinarias y extraordinarias), y/o 3) cuando existe un régimen normativo transitorio que altera los alcances de las atribuciones del órgano respectivo, tomando en cuenta que la violación de dichos principios en tales supuestos podría generar un pronunciamiento de invalidez por incompetencia constitucional, y no sólo para efectos” (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXII, septiembre de 2005, Tesis P./J. 109/2005, página 891).

²⁰ Al respecto destaca el criterio aislado aprobado por mayoría de seis votos del Pleno de la SCJN que consta en la tesis que lleva por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: “MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL NO ES LA VÍA ADECUADA PARA ALEGAR VIOLACIONES A LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD EN SU PERJUICIO, POR PARTE DEL ARTÍCULO 57, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL. La controversia constitucional no es el medio idóneo para reclamar la violación a la indicada garantía constitucional cuando se intenta contra la posible afectación de los derechos individuales de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, porque su interés jurídico como individuos no necesariamente se identifica con el del Poder Judicial como tal, tomando en cuenta que este medio de control constitucional está diseñado para dirimir conflictos competenciales entre órganos públicos y no para resarcir derechos fundamentales de las personas titulares de dichos órganos, pues para ese tipo de protección el orden constitucional prevé el juicio de amparo...” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXX, diciembre de 2009, Tesis P. LIII/2009, página 1254).

titucional a los estrictamente relacionados con una violación a la esfera competencial del actor, sin que pudiera éste cuestionar el acto cuya validez objeta, por considerar que es violatorio de derechos fundamentales.

4. La distinción entre la controversia constitucional y el amparo por invasión de esferas promovido por una persona moral oficial²¹

Atendiendo a los elementos que derivan de los antecedentes narrados, en relación con la posibilidad de que un órgano del Estado promueva una controversia constitucional o bien un juicio de amparo para impugnar un acto de un diverso órgano estatal que afecta su esfera competencial, se han sostenido diferentes posturas, que pueden sintetizarse en dos grandes bloques.

En primer lugar, la que considera factible acudir a cualquiera de los dos citados medios de control, quedando a la discreción del actor seleccionar el medio procedente y, en segundo lugar, la que atendiendo a los principios que deben regir al sistema de administración de justicia, incluyendo al de seguridad jurídica, reconoce la necesidad de generar un criterio distintivo que permita definir en qué casos se debe acudir a la controversia constitucional y en cuáles al juicio de amparo.

Desde nuestra óptica, es necesario generar un criterio que permita distinguir en qué supuestos procede la controversia constitucional y en cuáles el amparo por invasión de esferas, ya que de lo contrario se pueden generar tratamientos procesales considerablemente diferentes y, por ende, inequitativos, que puedan incluso hacer nugatorio el acceso a la justicia constitucional para determinados órganos del Estado.

En efecto, entre las principales diferencias que se pueden mencionar entre los dos referidos juicios constitucionales y las consecuencias de ello destacan:

²¹ Debe tomarse en cuenta que se hace referencia al supuesto en el que es un órgano del Estado el que promueve el respectivo medio de control, por lo que no debe confundirse con aquel en el cual el juicio de garantías se promueve por un servidor público con objeto de tutelar su esfera jurídica para controvertir un acto que si bien es cierto afecta sus derechos fundamentales, también trasciende a la esfera competencial del órgano que encarna, por lo que el representante de éste podría impugnarlo en el juicio constitucional que corresponda, como sucede en el caso del acto consistente en la no ratificación de un magistrado de un tribunal superior de justicia de un estado.

La controversia constitucional por lo regular se resolverá en un lapso menor al correspondiente a un juicio de amparo, al ser aquélla uniinstancial y este último biinstancial, por lo cual ante la falta de articulación de ambos medios es factible que su resolución se dé en lapsos generalmente diversos.

El plazo para promover la controversia constitucional es de treinta días, en tanto que en el juicio de amparo por lo regular será de quince días.

En cuanto a la legitimación procesal en el caso de la controversia constitucional, ésta se encuentra limitada a los poderes y órganos enunciados expresamente en la fracción I del artículo 105 constitucional, por lo que, por ejemplo, en el caso de un acto de una autoridad local que afectara a un organismo descentralizado federal, este último por sí solo no podría acudir al juicio de controversia constitucional, requiriendo que el Poder Ejecutivo Federal promoviera dicho juicio.

En cambio, tratándose del juicio de amparo, cualquier órgano del Estado podría acudir a este medio para controvertir los actos que afecten su esfera competencial, siempre y cuando atienda las reglas de representación, recientemente modificadas, previstas en los artículos 12 y 19 de la Ley de Amparo.

Por ende, la desarticulación de ambos medios genera un diferente tratamiento procesal a órganos del Estado que pretenden impugnar el mismo acto de uno diverso, al sujetarse a diferentes reglas de legitimación.

En el juicio de controversia constitucional la suplencia de la queja es amplísima, en tanto que en un juicio de amparo promovido por una persona moral oficial por lo regular regirá el principio de estricto derecho, al no surtirse alguno de los supuestos del artículo 76 bis de la Ley de Amparo,²² por lo cual la falta de articulación de los medios en comento puede provocar el dictado de sentencias constitucionales contradictorias tanto por la diferente competencia para conocer de los medios respectivos como por la posibilidad de que en uno se atienda estrictamente a lo planteado, y en otro se supla de manera absoluta la deficiencia de la queja.

²² Véase tesis jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro y datos de identificación: “SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN FAVOR DE LA PARTE PATRONAL, IMPROCEDENCIA DE LA”. (Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, VI, septiembre de 1997, tesis 2a./J. 42/97, página 305).

En el juicio de amparo la persona moral oficial puede impugnar las leyes aplicadas en el acto respectivo atribuyéndoles cualquier vicio, en tanto que en una controversia constitucional únicamente se pueden combatir violaciones relacionadas con su esfera competencial; así, por ejemplo, si a la Federación se le finca un crédito fiscal por el adeudo de un impuesto local o municipal en el juicio de amparo que se promueva en su contra, se podrá impugnar la ley tributaria que lo regule, al estimar que viola los principios de justicia tributaria, en tanto que si el crédito respectivo se impugna en una controversia constitucional probablemente se declararían inoperantes los conceptos de invalidez relacionados con una violación al artículo 31, fracción IV, constitucional.

En cuanto a los efectos de la sentencia que declara la inconstitucionalidad del acto controvertido, la diferencia también es trascendente, ya que en el caso de la controversia constitucional aquélla tendrá efectos generales cuando se impugna una normativa municipal o local por la Federación o por un estado, pero no tendrá efectos hacia el pasado, en tanto que la dictada en el juicio de amparo no tendrá efectos generales, pero sí restitutorios. Por ello, la falta de articulación puede dar lugar a que un órgano del Estado vea restituida la afectación a su esfera competencial por el acto respecto del cual se otorgue la concesión del amparo y otro órgano que también lo haya impugnado, pero en controversia constitucional tendrá que sufrir las consecuencias del acto declarado inválido en una controversia constitucional cuya sentencia únicamente trascienda hacia el futuro.

En ese orden de ideas, atendiendo a la naturaleza de los dos juicios constitucionales en comento y a la finalidad esencial que persigue cada uno de ellos, se estima indispensable fijar el referido criterio distintivo tomando en cuenta que el juicio de amparo promovido por una persona moral oficial es procedente para impugnar actos respecto de los cuales el órgano actor no acude a la relación jurídica correspondiente investido de imperio, por lo que la finalidad de la promoción de ese juicio constitucional no es, en esencia, tutelar con la misma intensidad las atribuciones de las cuales han sido dotados para velar por el interés social y el orden público, sino para controvertir actos que si bien trascienden a su esfera jurídica no tienen su origen en el ejercicio de sus atribuciones de autoridad.

Por ello, ante un acto emitido por un órgano del Estado en ejercicio de sus atribuciones propias de autoridad, respecto de un diverso órgano de esa naturaleza que ha realizado un acto o se ha ubicado en un supuesto propio

de un particular, se impone concluir que el único medio de control para controvertir ese tipo de actos es el juicio de garantías, sin que pueda proceder en contra de aquél una controversia constitucional.

Así, tomando en cuenta que la procedencia del amparo promovido por una persona moral oficial está condicionada a que ésta sufra una afectación en su esfera jurídica con motivo de un acto proveniente de otro órgano de esa naturaleza, siempre y cuando dicho acto tenga su origen en una ley que regula una relación jurídica a la cual el órgano o poder afectado acude desprovisto de imperio, se estima necesario sostener, por equidad procesal, que los actos de autoridad que en una relación de supra subordinación afecten la esfera competencial de un órgano del Estado no deben ser impugnables a través del juicio de controversia constitucional, sino única y exclusivamente mediante el juicio de amparo.

Por tanto, con objeto de dar el mismo trato procesal a todos los sujetos de derecho que se ven afectados en su esfera jurídica con motivo de un acto de autoridad, se estima adecuado sostener que cuando un órgano del Estado se encuentre en el supuesto al que se refiere el artículo 9o. de la Ley de Amparo, no podrá impugnar el acto respectivo mediante una controversia constitucional.

En esa virtud, no sería procedente el juicio de amparo promovido por personas morales oficiales contra los actos de autoridad que son impugnables mediante el juicio de controversia constitucional, entendido éste como el medio de control en virtud del cual una entidad política del Estado mexicano (federación, estados, municipios o el Distrito Federal) o uno de los poderes u órganos de gobierno que integran dichas entidades políticas, salvo el Poder Judicial de la Federación, pueden impugnar los actos u omisiones, salvo legislativas absolutas, provenientes de un poder, órgano u organismo de las diversas entidades políticas que integran el Estado mexicano, incluyendo tratados internacionales, siempre y cuando no se refieran a la materia electoral,²³ por estimarlos violatorios di-

²³ En relación con la limitante relativa a la improcedencia de la controversia constitucional contra actos en materia electoral, destaca la tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL” (Novena Época, Pleno, Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, diciembre de 2007, tesis P/J. 125/2007, página 1280).

recta o indirectamente²⁴ de lo previsto en la Constitución general de la República,²⁵ en la medida en que trasciendan a su esfera competencial, siempre y cuando no hayan acontecido al seno de una relación de supra a subordinación.

Una vez sostenida esta conclusión, es conveniente analizar cuáles son las consecuencias de que actualmente la jurisprudencia no haya definido plenamente los supuestos de procedencia del amparo promovido por personas morales oficiales y de la controversia constitucional.

V. EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE GENERAL ZUAZUA, DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN (CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 162/2008)

Por su relevancia para ejemplificar la problemática que actualmente se presenta ante la falta de un criterio que permita distinguir con claridad los supuestos de procedencia del amparo por invasión de esferas y de la controversia constitucional, así como de un remedio procesal que en cumplimiento al principio de acceso efectivo a la justicia dé lugar a remover obstáculos que impidan a los sujetos de derecho obtener una sentencia sobre el mérito de sus pretensiones, se estima relevante analizar la sentencia emitida por la Primera Sala de la SCJN al resolver el 1o. de julio de 2009 la controversia constitucional 162/2008, promovida por el Ayuntamiento de General Zuazua, del estado de Nuevo León, precisando sus antecedentes, así como las consideraciones que al efecto se sostuvieron.²⁶

²⁴ Véase tesis jurisprudencial que lleva por rubro y datos de identificación: “MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LOS ARTÍCULOS 27, FRACCIÓN II, Y 38, PRIMER PÁRRAFO, ÚLTIMA PARTE, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO, QUE PREVEN EL PROCEDIMIENTO PARA SU DESIGNACIÓN, SE OPOENEN A LA CONSTITUCIÓN LOCAL, POR LO QUE TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXIII, febrero de 2006, tesis P./J. 29/2006, página 1177).

²⁵ Véase tesis jurisprudenciales que lleva por rubro y datos de identificación: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 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” (Novena Época, Instancia: Pleno, Jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, V, abril de 1997, tesis: P./J. 23/97, página 134).

²⁶ Otro asunto que llama a la reflexión es la controversia constitucional 28/2009 promovida por la delegación Miguel Hidalgo contra el jefe de Gobierno del Distrito Federal

1. *Antecedentes*

El 3 de marzo de 2008 el Ayuntamiento referido aprobó un programa municipal de asistencia social de transporte en beneficio de la población. Posteriormente, el 22 de octubre de 2008, la Agencia para la Racionalización y Modernización del Transporte Público del Estado de Nuevo León retiró de la circulación cuatro unidades de transporte propiedad del municipio, fincó responsabilidad administrativa por circular sin concesión y sancionó administrativamente con multa. El 2 de diciembre de 2008 el Ayuntamiento del municipio de General Zuazua promovió una controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León y la Agencia para la Racionalización y Modernización del Transporte Público del Estado de Nuevo León, señalando como actos impugnados el retiro de la circulación de cuatro vehículos propiedad del municipio actor, el fincamiento de responsabilidad administrativa por su-

y el secretario de Protección Civil, en el cual se impugnó el oficio emitido por este último, en el cual se ordenó la suspensión de la ejecución de un proyecto de obra pública, debido a la probable inobservancia de las normas aplicables en materia de protección civil en el Distrito Federal, analizándose en el fallo respectivo si las autoridades centrales del gobierno del Distrito Federal tienen atribuciones para verificar que las obras públicas cuya realización ordenen o contraten las delegaciones cumplen con la normativa en materia de protección civil y, además, si el oficio respectivo se encontraba debidamente fundamentado y motivado, para lo cual se analizaron las consecuencias que tiene, conforme a lo previsto en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y en su Reglamento en Materia de Construcciones, la falta de presentación del proyecto ejecutivo de obra y, conforme a la regulación aplicable en materia civil, la presentación deficiente del Programa Especial de Protección Civil para las actividades de construcción del proyecto respectivo presentado por la empresa constructora de la obra pública. En este supuesto, al parecer la delegación se ubicó en una relación de subordinación respecto de las autoridades competentes del gobierno del Distrito Federal para verificar el adecuado desarrollo de una obra y, con independencia de que se pudiera calificar a ésta de pública, por financiarse con recursos públicos, se estima opinable considerar que la respectiva demarcación territorial no acudió desprovista de imperio a la relación jurídica que entabló con las referidas autoridades, pudiendo sostenerse que en ese caso la vía procedente era el juicio de amparo por invasión de esferas. De lo contrario, el mismo cauce deberá darse a los juicios que entablen los órganos del Estado contra el Instituto Nacional de Antropología e Historia cuando de acuerdo con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas exija a los órganos del Estado que hayan contratado la realización de una obra pública, realizar determinados ajustes al proyecto respectivo, por el simple hecho de que en la demanda se haga valer una invasión a la esfera competencial de la entidad política a la que corresponda el órgano contratante.

puesta circulación vehicular sin concesión y la sanción administrativa consistente en una multa por la circulación realizada en esos términos.

En la demanda referida se impugnaron las respectivas boletas de infracción emitidas por la Agencia para Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León, en atención a que en ellas se determinó tanto la retención de vehículos de la propiedad del municipio actor como la imposición de las sanciones respectivas, así como el fincamiento de responsabilidades administrativas.

2. Consideraciones esenciales de la sentencia

En la sentencia dictada el primero de julio de dos mil nueve se sostuvo, en primer lugar, que el municipio respectivo no estaba obligado a agotar el recurso de sede administrativa previsto en el artículo 115 de la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León y, en su caso, el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del propio estado, ya que en los conceptos de invalidez se hicieron valer violaciones directas e inmediatas a la Constitución general, por lo cual los órganos locales competentes para conocer de los respectivos medios ordinarios de defensa carecen de atribuciones para pronunciarse sobre la violación a disposiciones de la CPEUM.

Posteriormente se analizó el concepto de invalidez, en el cual el municipio actor adujo una invasión a su esfera competencial, esencialmente, que las respectivas boletas de infracción constituyen un acto por medio del cual el estado de Nuevo León ejerce atribuciones en materia de transporte público, que en términos de lo previsto en el artículo 115, fracción V, inciso h), corresponden al ámbito municipal, en virtud de que a éste corresponde la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros.

Ante ello, en el referido fallo se determina que la atribución reservada al ámbito municipal en el mencionado precepto constitucional no llega al extremo de que los municipios puedan prestar de forma directa el servicio público de transporte, máxime que este último es diverso al del tránsito, que es dirigido a los usuarios en general, a diferencia del servicio de transporte, que es dirigido a usuarios en particular, aunado a que la prestación del servicio público de transporte corresponde al gobierno del

estado, por lo cual sólo éste puede prestarlo directamente o concesionarlo a los particulares para su prestación indirecta.

Además, se sostuvo que si bien la Constitución habilita al municipio para la formulación y aplicación de programas de transporte público, lo cierto es que ello debe realizarlo conforme a las leyes federales y locales.

Con base en lo anterior, se determinó que las boletas de infracción impugnadas no limitan la atribución constitucional del ayuntamiento actor para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, pues dichos actos sólo implican la retención del vehículo y la imposición de la multa correspondiente, y de ninguna manera obstaculizan al municipio la posibilidad de emitir opiniones o de coadyuvar en la formulación de los programas en comento.

En la sentencia materia de análisis, una vez determinado que el municipio actor carece del derecho constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros, se estimó necesario analizar “si subsiste su derecho a impugnar los vicios propios del acto”.

Al respecto, en el considerando décimo se consideró que

En el caso, se ha determinado que el Municipio de General Zuazua, Estado de Nuevo León, carece de una atribución constitucional directa para prestar el servicio de transporte público de pasajeros susceptible de ser protegida, luego, tenemos que el problema de fondo ya no es la lesión de la autonomía del poder u órgano recurrente... determinación que se impugna por vicios propios de legalidad; por tanto, dicho Municipio carece de interés legítimo para alegar, vía controversia constitucional, los vicios propios del acto,

agregándose que

si los actos cuya invalidez se demanda no inciden en el ámbito competencial del actor, entonces no resulta factible analizar en esta vía su legalidad por vicios propios..., en esa medida el Municipio actor podrá, en su caso, combatir los vicios de legalidad de dichas boletas ante la autoridad estatal competente, por lo que el derecho para que pueda hacer la impugnación en la vía que corresponde se deja a salvo del Municipio actor.

3. Consecuencias del criterio anterior

Como se advierte de las consideraciones antes sintetizadas, ante un planteamiento de invasión de esferas realizado en una controversia cons-

titucional por un municipio al impugnar un acto emitido en una relación de supra a subordinación, en la cual las autoridades estatales ejercieron el poder de imperio que les asiste para verificar el debido cumplimiento de la regulación aplicable en materia de transporte, se estimó procedente el referido juicio constitucional, se analizó el planteamiento de esa naturaleza, y una vez declarado infundado se estimó actualizado un obstáculo procesal para analizar los restantes vicios que se atribuyeron a los actos cuya validez se cuestionó en esa vía constitucional.

Ante ello, podría sostenerse que el referido tratamiento procesal provoca:

1. Para que proceda el juicio de controversia constitucional basta que se hagan valer en la demanda, problemas de invasión a la esfera de la entidad política o del poder u órgano de gobierno actor; por ende, si un ayuntamiento finca un crédito fiscal a la Federación por falta de pago del impuesto predial, ésta podría acudir a la controversia constitucional haciendo valer una violación a su esfera competencial.
2. De ser infundado el planteamiento que se haga valer en la controversia constitucional sobre invasión de esferas, los vicios de legalidad que se hubieran atribuido al acto impugnado, incluso diversas violaciones directas a la Constitución general que no implican una invasión a la esfera de la entidad política o poder u órgano actor, ya no se podrán analizar en ese juicio.
3. En el supuesto de que hayan fenecido los plazos para hacer valer los medios de diversa naturaleza para cuestionar la legalidad o vicios de constitucionalidad que no guarden relación con la esfera competencial de la entidad o poder actor, éste quedará en estado de indefensión, pues a pesar de que haya instado oportunamente ante la potestad constitucional, ello no implicará que aquellos plazos se hayan interrumpido.

Tomando en cuenta el derecho fundamental consistente en tener acceso a tribunales que administren justicia pronta, completa e imparcial, se estima necesario proponer una solución procesal, que a la vez de no dejar en estado de indefensión a los órganos del Estado permita dar eficacia plena a ese derecho constitucional, solución que podría ser útil con independencia del criterio que se adopte para distinguir los supuestos de procedencia de la controversia constitucional y el juicio de amparo por invasión de esferas.

VI. LA SOLUCIÓN PROCESAL (EL REENCAUZAMIENTO
DE LA DEMANDA COMO EXPRESIÓN DEL ACCESO EFECTIVO
A LA JUSTICIA)

Estimando que resulta necesario adoptar algún criterio distintivo entre los supuestos de procedencia del juicio de amparo por invasión de esferas promovido por una persona moral oficial y el juicio de controversia constitucional, es necesario adoptar una solución procesal que permita garantizar a los órganos del Estado mexicano el acceso a la jurisdicción constitucional.

En efecto, con independencia del criterio que se decida adoptar para esos fines, se estima necesario reconocer como un principio connatural al derecho de acceso efectivo a la justicia garantizado en el artículo 17 constitucional el consistente en que “al juzgador le corresponde valorar la pretensión planteada en juicio para encauzarla por la vía procedente”.

Este principio implica que ante la promoción de un juicio en el que se haga valer una determinada pretensión por una vía equivocada, el juzgador debe analizar de manera integral el escrito de demanda para desentrañar cuál es la verdadera intención del actor y, con base en ello, determinar cuál es la vía por la que el derecho respectivo puede hacerse valer, con objeto de que la remita al juzgador que resulte competente para conocer de aquélla.

Cabe señalar que este principio se recoge en los artículos 49, 50 y 52 de la Ley de Amparo, al establecer a cargo del juzgador de amparo la obligación de analizar si le asiste competencia para conocer del juicio respectivo atendiendo a la vía en que se promovió, a la materia en la que incide el acto reclamado y al ámbito espacial dentro cual ejerce su jurisdicción, dejando en manos de los juzgadores de amparo desarrollar el procedimiento necesario para definir, de oficio, cuál es el competente para conocer de la demanda.

Ante ello, el hecho de que la regulación de los diversos medios de control de la constitucionalidad que se han venido desarrollando en el orden jurídico nacional no se haya realizado de manera articulada,²⁷ al no

²⁷ Esta grave deficiencia procesal se presenta en la relación que se da entre la jurisdicción de amparo y la jurisdicción electoral, ya que dejando de lado el acceso efectivo a la justicia la Ley de Amparo en la fracción VI de su artículo 73 aún prevé como causa de improcedencia la impugnación de actos de autoridades electorales, siendo que al crearse la jurisdicción constitucional electoral, especialmente el juicio para la protección de los

preverse los mecanismos procesales para aplicar dicho principio cuando el error se da sobre el medio de control al que debe acudir, no se estima como un obstáculo para que todo juzgador lo aplique directamente atendiendo al texto constitucional.²⁸

En ese orden de ideas, a diferencia de lo propuesto años atrás,²⁹ en esta ocasión se estima conveniente que en aras de tutelar el derecho de acceso efectivo a la justicia, cuando se presente una controversia constitucional en la que la entidad o poder actor impugne un acto de un órgano del Estado emitido al seno de una relación jurídica en la cual éste haya ejercido atribuciones propias de una relación de supra a subordinación a la cual aquél acude desprovisto de imperio, al colocarse en una situación análoga a la de un particular, el ministro instructor que conozca de la demanda o, incluso el Pleno o las Salas al conocer del respectivo recurso de reclamación, válidamente podrán determinar que con base en el análisis de la naturaleza de la pretensión planteada la vía para hacerla valer es un juicio de amparo en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo, debiendo declarar incompetente a la Suprema Corte para conocer del juicio respectivo y remitir la demanda y sus anexos al juzgado de distrito al que corresponda por materia y por territorio.

derechos político-electorales, se debieron articular ambos medios de control, para eliminar dicha causa de improcedencia y prever un sistema de solución de conflictos competenciales, seguido de oficio, entre los juzgados de distrito y las sala regionales, a fin de que el juicio respectivo se siguiera por la vía adecuada, confiriendo a una de las Salas de la SCJN, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tenor del artículo 106 de la CPEUM, la facultad para resolver los conflictos competenciales que se presentaren entre ambas jurisdicciones, con lo que se evitarían sobreseimientos e intersecciones que actualmente se dan, por ejemplo, ante los juicios promovidos por las concesionarias de radio y televisión contra actos del Instituto Federal Electoral. Al parecer estas reformas legales no requieren de modificación constitucional alguna.

²⁸ Cabe destacar que así lo realiza la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como deriva de su tesis S3ELJ 12/2004 que lleva por rubro “MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA”.

²⁹ Coello Cetina, Rafael, “La articulación del juicio de amparo y los diversos medios de control de la constitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *Procesos constitucionales. Memoria del I Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2007, p. 130, en el cual se propuso establecer como causa de improcedencia de una controversia constitucional la impugnación de normas o actos controvertibles en términos de lo previsto en el artículo 9o. de la Ley de Amparo.

Con esta solución, el respectivo juicio constitucional se desarrollaría por la vía procesal establecida para tal efecto por el legislador, conforme a los principios procesales propios de la misma, y sin que por el simple hecho de haber equivocado la vía se pudiera sobreseer en la controversia constitucional o, en su caso, declarar inoperantes los conceptos de invalidez relacionados con planteamientos de inconstitucionalidad diversos a una invasión de esferas o con aspectos de legalidad. Además, se evitarían los tratamientos procesales desiguales anteriormente precisados.³⁰

Finalmente, es conveniente señalar que esta propuesta podría aplicarse directamente por la jurisdicción constitucional aun cuando la LRF105C-PEUM no prevé norma alguna que permita al Pleno, a las Salas o a los ministros instructores declararse incompetentes para conocer de una controversia constitucional, pues ello no obsta para reconocer el mandato constitucional que permite atender a la cuestión efectivamente planteada en aras de tutelar el derecho al acceso efectivo a la justicia. Además, si bien resultaría conveniente establecer las atribuciones respectivas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dada la implicación del principio constitucional en comento en las relaciones del amparo con los diversos medios de control de la constitucionalidad, incluso, los electorales, en trabajo posterior se presentará una propuesta de regulación que permita concretar de manera integral dicho principio en los diversos ámbitos de la justicia constitucional del Estado mexicano.

³⁰ Conviene agregar que otro aspecto relevante de la articulación de las jurisdicciones constitucionales del Estado mexicano consiste en establecer la consecuencia procesal de que un mismo sujeto de derecho acuda a diversos medios de control para impugnar el mismo acto, lo que podría dar lugar al sobreseimiento en alguno de ellos o a su acumulación con el promovido previamente, cuando hubiera algunos elementos diversos en la litis posterior a la derivada de la primera demanda presentada.