

CAPÍTULO I

Tres conceptos generales

1. JURISDICCIÓN

Para entender el concepto de *jurisdicción* es menester recurrir al concepto de Estado y sus finalidades. La organización jurídica de un pueblo, dentro de un territorio determinado, constituye un Estado. La sola reunión de muchos individuos puede constituir una comunidad, pero no un Estado, mientras cada uno de ellos conserve su autonomía y aplique su actividad a la obtención de sus propios fines.

Para que exista el Estado es necesaria no sólo la existencia de los individuos, sino la regulación de la actividad de éstos, por medio de normas o de leyes, que fijarán los límites de la libertad de las personas. Esto significa que los individuos ceden una parte de su libertad e incluso de su riqueza a cambio de la seguridad, la tranquilidad y el bienestar social que el Estado debe procurarles.

Sin embargo, esas limitaciones a la actividad de los individuos no serían respetadas si no existiera un poder, dentro del propio Estado, capaz de mantener a los individuos y a su actividad dentro de los límites que la propia organización impuso a través de las leyes.

De ahí se distinguen las tres funciones primarias de un Estado moderno:

- a) La determinación del orden jurídico, mediante la creación de normas de derecho para regular las relaciones entre los individuos, que constituye la función legislativa.
- b) El mantenimiento de ese orden jurídico, que implica restablecerlo cuando es alterado por algún individuo, que se traduce en la función jurisdiccional.

- c) La satisfacción de las necesidades de seguridad, cultura y bienestar general, que constituye la función ejecutiva o administrativa.

La función jurisdiccional es, en consecuencia, el poder que el Estado ejerce para decir el derecho cuando el orden jurídico ha sido vulnerado y requiere de su restablecimiento.

Como no pueden ser las propias partes que se encuentran en conflicto las encargadas de decidir a quién favorece el derecho, el Estado ejerce su función jurisdiccional a través de órganos que él mismo crea para ese efecto, es decir, los jueces, quienes por medio de la sentencia, previo el conocimiento de los hechos aplican el derecho al caso concreto que se les somete. Así, la sentencia viene a ser el acto por el cual el Estado resuelve con carácter definitivo una controversia entre partes, y para ello está investida, entre otros caracteres de la autoridad, de la cosa juzgada y de la fuerza ejecutoriada.

La cosa juzgada significa que las partes no pueden discutir nuevamente las decisiones de los jueces, porque interesa a la tranquilidad social que los litigios no sean sucesivamente renovados.

La fuerza ejecutoriada significa que el Estado pone el auxilio de la fuerza pública a disposición del vencedor para obligar al vencido al cumplimiento de la sentencia.

A esa potestad que tiene el Estado de conocer, proveer y decidir cuál es la tutela que el derecho concede a determinados intereses, se le llama jurisdicción.

En este sentido, Eduardo J. Couture¹ define a la jurisdicción como “la función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución”.

En igual sentido Ugo Rocco define a la función jurisdiccional de la siguiente manera:²

Cuando la solución de las controversias y, en general la tutela del derecho, queda encomendada al poder público, aparece la función jurisdiccional. Resulta de la sustitución de la actividad de los particulares por la del Estado, en aplicación del derecho objetivo a casos concretos. En vez de que cada presunto titular de facultades jurídicas decida acerca de la existencia de las mismas y pretenda hacerlas valer por medio de la fuerza, el Estado se sustituye a él y, en ejercicio de su soberanía, aplica el derecho al caso incierto o controvertido. El pretensor no puede ya, de acuerdo con este orden de ideas, hacerse justicia por propia mano, sino que tiene que ocurrir a los órganos jurisdiccionales, a fin de que determinen si las facultades que el reclamante se atribuye existen realmente y, en caso necesario, ordenen su satisfacción, incluso por medios coactivos.

¹ Couture, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho procesal civil*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 40.

² Rocco, U., *L'autorità della cosa giudicata*, citado por García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1998, p. 228.

2. JURISDICCIÓN CONCURRENTENTE

Hemos dicho que la jurisdicción es la potestad de un Estado que le permite dirimir conflictos entre las partes. No se concibe un Estado sin jurisdicción, pues ante la falta de un poder capaz de someter a las partes en conflicto, se generaría una descomposición social, donde cada uno procuraría hacerse justicia por su propia mano. En estas condiciones resulta claro que una de las características de soberanía de un Estado radica en su jurisdicción, por lo que en principio no resulta lógico entender que dos Estados puedan ejercer jurisdicción sobre un mismo conflicto.

Sin embargo, ello resulta necesario en algunas situaciones de Derecho internacional y, en otras, donde dos o más Estados se unen en un pacto especial, como ocurre en una federación de Estados.

Por disposición constitucional, el pueblo mexicano se erige como una República de carácter federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. Ello se desprende del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Como puede advertirse, la Federación es una unión permanente de varios Estados, en la que al mismo tiempo que se busca la autoconservación de todos ellos, se cambia el *status* político de cada uno en atención al fin común.

Esta unión de Estados presupone su existencia como Estados libres y soberanos, desvinculados los unos de los otros; también supone la celebración entre ellos de un pacto de alianza para la creación de una entidad distinta, pero conservando su carácter de Estado político.

Esta figura de la Federación permite que, dentro de un Estado, existan otros Estados con autonomía en su régimen interior, lo que lleva a la conclusión de que ambos Estados mantienen jurisdicción en los asuntos de su competencia; es decir, la potestad de decir el Derecho en los asuntos que a cada uno le incumban, de tal manera que la Federación ejercerá esa potestad en los asuntos del orden federal, y los Estados en los asuntos del orden local. Como lo señala el doctor Ignacio Burgoa: ³

En nuestra Constitución vigente se reafirma, pues, el sistema federal, reiterándose la “soberanía y libertad” de los Estados en cuanto a su régimen interior. Esta “soberanía y libertad”, que desde el punto de vista jurídico constitucional propiamente traduce “autonomía”, es ejercitable en el terreno político y en el gubernativo dentro de la demarcación establecida por la Ley Suprema. Políticamente, los Estados gozan de “autonomía democrática” para elegir o nombrar a las personas que encarnen a sus órganos de gobierno con base en los imperativos inolvidables consignados en la Constitución Federal. Desde el punto de vista gubernativo y por lo que toca a las tres funciones del Poder Público, la llamada “soberanía” estatal está delimitada por el principio clásico en todo régimen federal, que enseña que las facultades que la Constitución no establezca expresamente a favor de la Federación se entienden reservadas a los Esta-

³ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 10ª ed., Porrúa, México, 1996, p. 450.

dos, así como prohibiciones y obligaciones estatuidas en el ordenamiento constitucional de la República. Es más, aun la misma potestad que tienen las entidades federativas de darse sus propias constituciones particulares está restringida por éste. Consiguientemente, la órbita autónoma de los Estados dentro de nuestro régimen federal se extiende a la materia siguiente:

A la democrática, en el sentido de poder elegir o nombrar sus órganos de gobierno;

A la constitucional, en cuanto que puede darse sus propias constituciones conforme a los principios establecidos en la Carta Federal y sin contravenir los mandamientos de ésta;

A la legislativa, traducida en la expedición de leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión o que no transgredan las prohibiciones impuestas por la Constitución Federal y manifiesten incumplimiento a las obligaciones estatales en ellas consignadas;

A la administrativa, en lo que atañe a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno;

A la judicial, para dirimir los conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la Jurisdicción federal.

El orden que presupone el proceso de formación de una Federación no fue rigurosamente observado en el Estado mexicano, como lo señala el doctor Ignacio Burgoa, pero por no ser el objeto de este trabajo nos remitimos a su obra *Derecho constitucional mexicano*.⁴

⁴ “Es verdad, como también dijimos, que la evolución del federalismo en México y en los Estados Unidos adoptó cauces diferentes; pero de ello no se puede inferir, según algunos pretenden, que el régimen federal en nuestro país obedeció a una ficción político-

Cada pacto federal establece la forma en que se distribuyen las facultades tanto la Federación como los Estados. En nuestro país, la Constitución Política Mexicana adoptó el sistema de división de funciones precisando de manera expresa las que son asignadas a la Federación y reservando las demás a los Estados, de acuerdo con lo señalado por el artículo 124:

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Conforme a esta distribución de competencias entre la Federación y los Estados, no debería de haber facultades de ambos entes sobre un mismo asunto, sin embargo en la realidad, para evitar algún vacío legislativo, para satisfacer una necesidad real, para hacer frente a una emergencia, tanto la Federación como los Estados pueden tener jurisdicción sobre un mismo tipo de asuntos.

jurídica, fruto de la limitación servil y extralógica del sistema norteamericano. En los Estados Unidos, las antiguas colonias convertidas en entidades libres y soberanas acordaron, primero la formación de una unión confederal, y después, el establecimiento de una federación; en México, la misma metrópoli se encargó de destacar la importancia de las viejas provincias, reconociéndoles una especie de autogobierno ejercitable a través de sus respectivas diputaciones, plantando así las raíces del régimen federal. Por ello, no es dable sostener que el federalismo en nuestro país se incubó en las ideas políticas que alimentaron las cortes de Cádiz 1811-12; se pretendió frustrar en el Plan de Iguala y demás documentos que de él se derivaron, y se reivindicó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, antecedente inmediato de la Constitución de 1824, misma que no fue sino la obligada consecuencia de las luchas que empeñaron las provincias para reconquistar y mantener su autonomía". *Ob. cit.*, p. 433.

La Constitución parte del supuesto de que estados pre-existentes, al reunirse en una federación atribuyeron al gobierno central un cúmulo de facultades más o menos determinadas para que las ejercitara, reservándose las no atribuidas. Esto significa que una facultad concedida a los poderes del centro la tienen prohibida las autoridades de los estados; esta regla es válida en términos generales, salvo el caso de las facultades conocidas como concurrentes, que dispone que una facultad que corresponde a los poderes centrales puede ser ejercitada válidamente por los poderes de los estados, mientras tanto aquellos no la ejerciten. La razón de ello se encuentra en que los estados, al renunciar a favor de los poderes centrales a un cúmulo de facultades, lo hicieron con el fin de que éstos las ejercitaran en beneficio de los habitantes del país, pero cuando, por alguna razón, esto no es así, los estados, en uso de un derecho residual, lo pueden hacer válidamente; cesará su actuación en tal materia en el momento en que la federación la ejercite. Se dan para evitar un vacío legislativo, para satisfacer una necesidad real o hacer frente a una emergencia. ⁵

La jurisdicción concurrente o dual, que se presenta cuando tanto la Federación como los Estados tienen la facultad de actuar en determinada materia, sólo ocurre por excepción, siempre y cuando exista texto expreso en la propia Constitución Federal, tal como lo señala Felipe Tena Ramírez: ⁶

⁵ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, UNAM, México, 1994, tomo 2, p. 44.

⁶ Tena Ramírez, Felipe, citado por Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, UNAM, México, 1994, tomo 2, p. 44.

Por otra parte, una conclusión lógica que deriva del artículo 124, es la de que si una facultad ha sido atribuida a la federación, necesariamente la tienen prohibida los poderes locales. Este principio es válido en términos generales, excepto en el caso de la jurisdicción dual o facultades coincidentes, en éste, por excepción, una facultad puede ser ejercida indistintamente y en forma válida, por los poderes federales y locales sin que exista invasión de jurisdicción. Como excepción, sólo puede darse si existe texto expreso, y su aplicación debe ser restrictiva, no susceptible de ser ampliada.

En conclusión, la jurisdicción concurrente se presenta cuando tanto la Federación como los Estados tienen la potestad de dirimir determinado tipo de conflictos, mientras el otro no se haya pronunciado sobre el mismo.

3. JURISDICCIÓN CONCURRENTE EN EL JUICIO DE AMPARO

De acuerdo con el sistema de distribución de funciones que establece el artículo 124 de la Constitución Federal, las facultades expresamente asignadas a la Federación quedan prohibidas a los Estados.

Sin embargo, en casos excepcionales, según se dijo en el punto anterior, la propia Constitución concede la misma facultad tanto a la Federación como a los Estados. El juicio de amparo es precisamente uno de esos casos de excepción en que los dos entes constitucionales pueden conocer de tal materia.

El artículo 103 de la Ley Suprema dispone:

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán 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 o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

El precepto que se transcribe establece la procedencia del juicio de amparo y, al mismo tiempo, establece la competencia de los tribunales federales para conocer del aludido juicio. En otro orden de ideas, la Federación asume la función jurisdiccional para resolver los conflictos en materia de amparo, por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, la propia Constitución, a manera de excepción, rompiendo su propio sistema de distribución de competencias, establece en el artículo 107, fracción XII, la posibilidad de que las entidades federativas, y no la Federación, a través de sus propios tribunales, conozcan del juicio de amparo en los casos expresamente señalados.

El artículo 107, fracción XII, de la Constitución Federal dispone:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

[...]

- XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior

del tribunal que lo cometa o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda pudiéndose recurrir, en uno y otro caso las resoluciones que se pronuncian en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca.

Esta disposición constitucional aparece reiterada en al artículo 37 de la Ley de Amparo, en el que se señala que la violación a las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20, fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo, de la Ley Suprema se puede reclamar ante el superior del tribunal que haya cometido la violación reclamada.

Como puede fácilmente observarse, la competencia para conocer del juicio de amparo en los casos que se analizan corresponde a aquel tribunal de las entidades federativas que jerárquicamente sea superior al juez que cometió la violación de garantías.

Esta facultad que tiene el Poder Judicial de los Estados de tramitar un juicio de amparo no se debe confundir con las facultades de auxilio que el artículo 107, fracción XII, segundo párrafo, de la Constitución y los artículos 38 y 39 de la Ley de Amparo conceden a las mismas autoridades, ya que en estos casos la competencia de las autoridades locales se limita a la simple

recepción de la demanda y a proveer sobre la suspensión, sin tener la facultad de resolver sobre el fondo del juicio de amparo, como lo precisa Arellano García:⁷

Es correcto llamar a esta competencia auxiliar pues, los jueces de primera instancia se limitan a realizar ciertos actos que precisa la legislación dada la urgencia del asunto en que se presenta la competencia auxiliar. Posteriormente, los Jueces de Distrito se hacen cargo de continuar la tramitación del amparo correspondiente.

En relación con la jurisdicción concurrente Ignacio Burgoa escribe:⁸

Otra de las modalidades introducidas por la Constitución y por la Ley de Amparo en materia de competencia en el juicio de amparo, es la concerniente a lo que se ha dado en denominar, con todo acierto, la jurisdicción concurrente. Este apelativo obedece a la circunstancia de que, en determinados casos, tanto las autoridades judiciales federales, como los superiores jerárquicos de un tribunal o juez, tienen injerencia en cuanto al conocimiento del juicio de amparo promovido contra violaciones específicas cometidas por este último, a elección del interesado.

Pues bien, a diferencia de lo restringido de la intervención procesal que en el juicio de amparo tienen las autoridades auxiliares de la Justicia Federal, tratándose de la jurisdicción concurrente, los superiores jerárquicos de referencia tienen una competencia completa en cuanto al

⁷Arellano García, Carlos, *El juicio de amparo*, Porrúa, México, 1982, p. 415.

⁸Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, 24 ed., Porrúa, México, 1988, pp. 405 y 406.

conocimiento integral del amparo, prueba de lo cual es que las resoluciones definitivas que ellas dictan pueden recurrirse en revisión, según lo preceptúa el primer párrafo de la fracción XII del artículo 107 constitucional, en relación con el artículo 83, fracción II y VI de la Ley de Amparo.

El doctor Héctor Fix Zamudio señala que la jurisdicción concurrente carece de eficacia práctica por la desconfianza que tradicionalmente se le ha tenido a los tribunales locales.

Esta jurisdicción concurrente tiene poca eficacia práctica, en virtud de la desconfianza tradicional respecto de la independencia de los tribunales locales, que aunque no siempre resulta justificada, determina que los interesados prefieren acudir a los Jueces de Distrito.⁹

Finalmente, Alfonso Noriega supone que la razón de la jurisdicción concurrente fue ampliar la protección del amparo a los particulares ante la insuficiencia o lejanía de los jueces de distrito.

Debo confesar, que no he encontrado vestigio de este tipo de jurisdicción, ni en las anteriores leyes de amparo, ni tampoco en la jurisprudencia de la Suprema Corte que, de una manera tan fecunda, ha impulsado el desenvolvimiento de los procedimientos de amparo. Por otra parte, debemos presumir que la intención tanto del Constituyente de 1917,

⁹ Fix Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, Porrúa, México, 1964, p. 275.

como de los autores de la ley reglamentaria de 1919, fue conceder una protección más amplia y eficaz a los particulares para hacer valer el juicio de amparo en contra de las violaciones a las garantías individuales y por ello, ante la insuficiencia o lejanía de los jueces de distrito, decidieron establecer una verdadera delegación de jurisdicción a favor del superior jerárquico de la autoridad a la que imputara la violación constitucional, para conocer del juicio de amparo. Además de esta razón que corrobora la naturaleza de los casos de excepción, en que se autoriza la jurisdicción concurrente (violación de los artículos 16 en materia penal, 19 y 20 de la Constitución), debo confesarlo igualmente, no encuentro ninguna otra que explique y justifique el caso de la jurisdicción concurrente.¹⁰

¹⁰ Noriega, Alfonso, *Lecciones de amparo*, Porrúa, México, 1975, p. 176.