

# LAS COMPETENCIAS JURISDICCIONALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DE MÉXICO

Ulises SCHMILL ORDÓÑEZ\*

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito de esta exposición es señalar las principales competencias que en materia jurisdiccional tiene asignadas la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo novedoso de esta exposición consistirá en presentar esta materia desde un nuevo enfoque; esto es, a partir del pensamiento del célebre autor austriaco Hans Kelsen. Antes de entrar en materia debemos señalar cómo es que Kelsen concibe al orden jurídico, con lo cual podremos concluir diciendo que el contenido de las normas jurídicas depende o está condicionando por la concepción que se tenga del derecho.

## II. ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEL DERECHO

Es casi una perogrullada afirmar que el derecho positivo, el orden jurídico de un Estado, es un conjunto de normas que regulan coactivamente la conducta humana. Este concepto del orden jurídico entraña los conceptos de "pluralidad de normas" y el de la "unidad de una pluralidad de normas". Las normas que integran el derecho positivo forman un orden si y sólo si la validez de todas ellas puede ser referida a una norma, que por ello recibe el nombre de "norma fundamental". La norma fundamental positiva, a la cual las restan-

\* Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México.

tes normas del orden retrotraen su validez, determina los órganos y los procesos de creación de las normas jurídicas y su contenido. A partir de este criterio puede precisarse con toda claridad los conceptos de norma superior y norma inferior, siendo aquélla la que determina el proceso y los órganos de producción de la segunda y ésta la que es creada de conformidad con el procedimiento establecido en la norma superior y con el contenido determinado por ésta, lo que implica que el derecho aparezca como una estructura jerarquizada donde la norma que en una determinada relación jerárquica desempeña el papel de norma superior, puede tener el carácter de norma inferior en una relación jerárquica normativa distinta. De este modo, cada norma jurídica puede ser considerada como el punto en el que coinciden dos relaciones normativas diferentes.

### III. EL ESTADO FEDERAL.

El orden jurídico de un Estado tiene dos posibilidades de estructurarse atendiendo al ámbito espacial de validez de sus normas: la centralizada y la descentralizada. Sin embargo, dado que el orden jurídico mexicano es federal, modalidad posible del tipo descentralizado, debemos relacionar los conceptos de jerarquía de un orden normativo y de Estado federal.

Consideremos primeramente, y en vía de contraste, un orden jurídico ya creado, y supongamos que éste es del tipo centralizado. La característica del mismo sería que, con independencia de la jerarquía de sus normas, todas ellas valdrían para la totalidad del territorio del propio Estado. En contraposición, pensemos en un orden descentralizado y, específicamente, en uno de tipo federal. El mismo podría ser visto como una pluralidad de conjuntos normativos donde algunos únicamente tendrían validez en determinadas partes del territorio y otro tendría validez en la totalidad de dicho territorio. Por lo que hace al Estado mexicano, los órdenes normativos son los siguientes: primero, un orden constitucional; segundo, un orden federal; tercero, un conjunto de órdenes locales, y cuarto, un conjunto de órdenes municipales.

A fin de aclarar la distinción acabada de hacer, debe decirse que, primeramente, en los estados federales existen normas federales y locales, valiendo las primeras en todo el territorio, y las segundas en determinadas partes del mismo. Esta dualidad de órdenes exige un orden que, superior a ambos, delimite y especifique sus respectivos ámbitos de validez.

Citemos a este respecto las palabras de Kelsen:

Supongamos un orden jurídico, como el del Estado federal, compuesto de normas que poseen un ámbito territorial de vigencia diferente; en ese orden hay que distinguir tres elementos; ante todo, la Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el aspecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que —en virtud de ello— divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; con otras palabras: porque y en tanto que se limita a delegar en un órgano central y varios órganos locales la creación de normas, de las cuales unas valdrán sobre todo el territorio y otras sólo sobre determinadas partes del mismo. Esta “constitución total” es necesariamente derecho positivo; no puede ser, en modo alguno, un mero supuesto lógico-jurídico. Sobre la base de esta Constitución, y por delegación de la misma, se hallan dos círculos normativos ulteriores que son, por relación a aquélla, órdenes parciales delegados: uno, con validez sobre todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo (TGE, p. 262).

#### IV. LA ESTRUCTURA DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Admitido que el orden jurídico mexicano debe ser considerado del tipo federal, exponamos a continuación su estructura.

Comenzando por el orden jurídico constitucional, podemos decir que al mismo corresponden cuatro funciones:

1. Las reformas o adiciones a la Constitución.
2. La reforma de la Constitución en su aspecto geográfico.

3. La suspensión de garantías, y
4. El control de la constitucionalidad.

En relación con las tres primeras funciones, la Constitución puede conferir su ejecución a órganos federales o locales o, como generalmente acontece, a una combinación de ambos. Por ejemplo, el artículo 135 encomienda la reforma o adición de la Constitución a un órgano complejo integrado fundamentalmente por el órgano Legislativo Federal y los órganos legislativos de los estados locales. Cuando estos órganos llevan a cabo el procedimiento de reforma o adición a la Constitución, no actúan como órganos de la Federación o de los estados locales, puesto que al ejercitar una competencia que puede variar la división de competencias entre los órdenes federales y locales o modificar disposiciones constitucionales que únicamente pueden ser adscribibles al orden constitucional, como acontece con las tradicionalmente llamadas "garantías individuales", actúan como órganos del orden constitucional. Al no existir órganos especiales para llevar a cabo las funciones atribuibles al orden constitucional, las Constituciones de los estados federales utilizan los órganos de los órdenes parciales subordinados, para llevarlas a cabo. Por ello, cuando el teórico del derecho expone las funciones previstas en la Constitución, debe distinguir con cuidado si son de los órdenes subordinados o del orden constitucional. La exposición de las tres primeras funciones constitucionales señaladas puede ser encontrada en cualquier texto de derecho constitucional mexicano. Por lo que hace a la cuarta de ellas, el control de constitucionalidad, en el último apartado de este trabajo señalaremos las razones para considerarlo función del orden constitucional.

Analizando el contenido del orden constitucional corresponde exponer el resto de la estructura del orden jurídico mexicano.

En lo tocante al orden federal, sus principales elementos son los siguientes: inmediatamente subordinadas a la Constitución, se encuentran las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado, según dispone el artículo 133 constitucional. En un orden jerárquico descendente, se encuentran los reglamentos expedidos por el presidente de la República en uso de las atribuciones conferidas por la

fracción I del artículo 89 de la Constitución, y en el siguiente escalón los acuerdos, circulares y decretos expedidos también por el presidente de la República en uso de la misma atribución que para los reglamentos. En lo que hace a las normas individualizadas adscribibles al orden federal, podemos considerar todas aquellas resoluciones o acuerdos dictados por órganos judiciales o administrativos federales tales como, por ejemplo, los provenientes de los tribunales federales en asuntos penales, administrativos, civiles o laborales, del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, de las diferentes secretarías o departamentos de Estado, etcétera.

Por lo que hace al orden local, lo definimos como aquel cuyas normas jurídicas valen en determinadas partes del territorio nacional y tienen un determinado contenido. En el caso mexicano, podemos diferenciar tres tipos: los órdenes propios de las entidades federativas, el del Distrito Federal y el de los municipios. Para describir someramente la estructura jurídica de cada uno de ellos, resulta oportuno hacer un paralelismo entre las normas acabadas de considerar como propias del orden federal y las que resulta factible adscribir a los órdenes locales, pues, con las excepciones que se señalan, la jerarquía es de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y marcos individualizados.

En lo tocante al orden jurídico de las entidades federativas, se presenta la situación debido a que en los órdenes estatales las normas jerárquicamente superiores son sus constituciones políticas. En ellas, como en el orden constitucional, se establecen los órganos y los procedimientos de creación del reto de las normas de la entidad y, en ocasiones, algunos contenidos.

En cuanto al Distrito Federal, se da una situación particular, toda vez que sus normas no siempre se diferencian de las federales. Esta situación obedece a que los órganos Legislativo y Ejecutivo federales tienen también atribuciones legislativas y reglamentarias respecto del Distrito Federal. De este modo, al presidente de la República compete reglamentar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, si bien para hacer lo propio en lo que hace a determinadas materias en particular, la competencia reglamentaria se ejerce por la Asamblea de Representantes, en los términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

Finalmente, tenemos los órdenes jurídicos municipales en los cuales se repite la estructura normativa de los órdenes jurídicos antes mencionados.

## V. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD

Señalamos anteriormente que el orden jurídico mexicano se estructura jerárquicamente, por lo cual la validez de sus normas depende de la satisfacción de aquellos requisitos formales y materiales previstos en las normas superiores. Dijimos también que el orden mexicano tiene como norma superior a la Constitución, por lo que las normas que se establezcan en él deberán crearse de conformidad con ella.

Partiendo de estas dos premisas cabe señalar que si la Constitución es la norma suprema del orden mexicano, la validez de todas y cada una de sus normas depende de su regularidad respecto de la propia Constitución.

De manera muy breve podemos señalar que el concepto de la regularidad puede desarrollarse contestando las siguientes preguntas: primera, ¿cuál es el criterio de la regularidad?, lo cual significa determinar las normas que el órgano de control tomará en cuenta para establecer la regularidad o irregularidad del acto o norma objeto del control; segunda, ¿qué normas o actos son el objeto de ese control?; tercera, ¿qué órgano está facultado para examinar y decidir la regularidad?; cuarta, ¿cuál es el resultado del examen que se realiza? y quinta, ¿cuál es el procedimiento para el examen de la regularidad?

Entre normas jurídicas de distinta jerarquía, es posible establecer dos tipos de relaciones: de concordancia y su negación. La norma inferior puede concordar con la norma superior al ser creada mediante el procedimiento establecido por ella, por el órgano competente y por tener un contenido no contradictorio al que determina la norma superior. La regularidad es, entonces, la relación de concordancia (no contradicción) ente normas o conjuntos de normas de diverso grado jerárquico.

En lo que sigue, habré de constreñir mi exposición al problema del objeto de la regularidad constitucional; esto es, como ya quedó dicho, a las normas en relación con las cuales habrá de establecerse la regularidad o irregularidad constitu-

cional. Sin embargo, como el objeto de control habré de estudiarlo únicamente respecto de las atribuciones jurisdiccionales del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, delimitaré enseguida la posición de este órgano dentro del Poder Judicial de la Federación.

## VI. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SUS ÓRGANOS

El artículo 49 de la Constitución dispone que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A su vez, el artículo 94 de la propia norma fundamental establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito. Analicemos sintéticamente la organización y competencia de estos órganos.

Comenzando por los juzgados de distrito, éstos son órganos unimembres con atribuciones para conocer, por un aparte, de la primera instancia de los juicios de amparo promovidos en contra de actos realizados fuera de juicio o en contra de leyes de carácter federal, local o municipal y, en segundo lugar, de la primera instancia en los procesos federales en las materias civil, mercantil o penal, principalmente.

Los tribunales unitarios de circuito, también de composición unimembre, son los órganos a los cuales se confiere el conocimiento en segunda instancia, de aquellos procesos federales ordinarios que en la primera hubieran sido conocidos por los jueces de distrito.

En lo tocante a los tribunales colegiados de circuito, su composición es de tres miembros, y les corresponde conocer, por una parte, de los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones de amparo dictadas por los jueces de distrito en los juicios en que se hubiere reclamado un acto realizado fuera de procedimiento y, por la otra, de las demandas de amparo interpuestas en contra de las resoluciones definitivas pronunciadas en un proceso local o federal ordinario.

Finalmente, por lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia, su composición es de veintiún ministros numerarios, mismos que integran el pleno, funcionando también en cuatro salas, compuestas cada una de ellas por cinco ministros,

no integrando el presidente ninguna de ellas. La Constitución prevé también la existencia de cinco ministros supernumerarios, mismos que originalmente suplían las ausencias de los numerarios y en la actualidad integran una sala auxiliar que conoce de aquellos asuntos que el pleno les encomiende.

La posición de la Suprema Corte de Justicia en la estructura del Poder Judicial de la Federación la constituye en su máxima instancia y, paralelamente, en el órgano límite del orden jurídico nacional, en tanto sus decisiones no pueden ser sometidas a ningún medio de control de regularidad. Ubicado el órgano pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, continuaremos con el desarrollo de nuestro trabajo a fin de establecer las competencias que el mismo tiene conferidas en lo concerniente al objeto del control de la regularidad constitucional, es decir, respecto de las normas del orden jurídico mexicano sobre las que se efectuase tal control.

## VII. EL OBJETO DEL EXAMEN DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL

### 1. *Las normas del orden jurídico constitucional*

Respecto del orden jurídico constitucional, podemos comenzar considerando las reformas a la Constitución. El artículo 135 de la carta magna prevé los órganos y los procedimientos que habrán de seguirse para reformarla, no señalándose limitación alguna en cuanto al contenido. Esta forma de regulación constitucional hace que las reformas nunca puedan cuestionarse por los contenidos que llegare a incorporar, pero *sí por los vicios formales que tuvieren*, esto es, por desconocer los procedimientos o los requisitos de integración de los órganos. Siendo el juicio de amparo procedente a instancia de parte agraviada, según lo determina la fracción I del artículo 107 constitucional, la impugnación de una reforma constitucional por vicios de forma sólo podrá plantearse al resultar afectado algún particular. Esto significa que sólo por un acto de aplicación del precepto constitucional puede iniciarse el procedimiento de control aludiendo principalmente a la garantía constitucional de autoridad competente, por lo que el princi-

pio de legalidad entendido en sentido amplio puede concebirse, entonces, equivalente al de regularidad antes expuesto.

Puede afirmarse que conforme al esquema expuesto anteriormente, existen leyes pertenecientes al orden constitucional, es decir, que forman parte integrante del orden superior constitucional. Estas leyes son normas generales, abstractas e impersonales, emitidas en ocasiones por el órgano Legislativo federal, actuando como órgano directo del orden constitucional, o bien por un órgano especial, como en el caso del artículo 29 constitucional. En efecto, este órgano especial competente para decretar la suspensión de las garantías individuales, está constituido por el presidente de la República, los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República y el Congreso de la Unión o, en los recesos de éste, por la Comisión Permanente.

La competencia para conocer de este tipo de normas corresponde a la Suprema Corte de Justicia en iguales términos que tratándose de otras leyes. Hay, sin embargo, una excepción importante: la Ley de Amparo no es reclamable en un juicio de amparo. En efecto, esta ley es necesariamente heteroaplicativa, pues su ejecución se surte en los juicios de amparo a los cuales regula, por lo que la impugnación de su constitucionalidad tendría que hacerse con motivo de un acto dictado en un juicio constitucional. Pero las fracciones I y II del artículo 73 de la Ley de Amparo disponen que el amparo es improcedente: a) contra actos de la Suprema Corte y b), contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o contra la ejecución de éstas. Ergo, no procede el juicio de amparo contra la Ley de Amparo. Esta paradoja se da al ser el orden jurídico un conjunto *finito* de normas y, por ello, existir dentro de él órganos límite cuya conducta no puede ser controlada en su constitucionalidad.

Habiendo expuesto las normas del orden jurídico constitucional como objeto del control de la regularidad constitucional, corresponde hacer lo propio respecto de las pertenecientes a los órdenes federal, local y municipal. Podría resultar conveniente exponer separadamente las normas de cada uno de estos órdenes a efecto de determinar sus particularidades en cuanto objeto de dicho control. Sin embargo, este modo de proceder resultaría repetitivo, toda vez que

existen elementos comunes a las normas jurídicas propias de cada uno de los escalones jerárquicos normativos, con independencia de que pertenezcan a diferentes órdenes jurídicos. Consecuentemente, habremos de exponer el control de las normas a partir de su tipo y destacar los aspectos particulares que tengan en relación con el orden jurídico parcial de que se trate.

## *2. Las leyes y los tratados internacionales*

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer por dos vías, de la constitucionalidad de las leyes federales, locales o municipales y de los tratados internacionales:

Primeramente, mediante el recurso de revisión interpuesto en contra de las sentencias dictadas en los juicios de amparo por los jueces de distrito, y en segundo lugar, cuando los tribunales colegiados de circuito hubieren hecho pronunciamiento de constitucionalidad o interpretado algún precepto de la Constitución al resolver un amparo directo. Ambas posibilidades se encuentran reguladas en las fracciones V y VI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determinándose en ellos que la competencia corresponde, en principio, al propio tribunal pleno. Lo anterior no ha obstado para que, y con fundamento en la fracción XXXVII del artículo 12 de la propia ley, este órgano haya establecido en el acuerdo I/88, la posibilidad de remitir a las salas aquéllos en los cuales haya de reponerse el procedimiento, confirmarse el sobreseimiento, declarar la caducidad de la instancia o aplicar jurisprudencia firme del propio tribunal pleno; es decir, aquellos casos en los que la sentencia no contiene pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la ley o del tratado.

En lo concerniente al ámbito federal, es importante señalar que el tribunal pleno ha asumido competencia en aquellos casos en que el presidente de la República hubiere establecido la ley en el uso de las atribuciones legislativas que prevé la Constitución: primero, al expedir las leyes de emergencia contempladas en el artículo 29 de la Constitución, y segundo, al regular el comercio exterior y los aranceles, según el párrafo segundo del artículo 131 de ese ordenamiento.

Como antes apuntamos, los órdenes locales tienen en la Constitución local el ordenamiento de mayor jerarquía, si bien están subordinados a la Constitución. A este respecto, al resolverse el amparo en revisión número 3112/88, el Pleno estimó que los amparos relativos a las Constituciones locales debían ser conocidos por los tribunales colegiados, criterio que en su momento generó alguna confusión. Sin embargo, la razón por la cual se sustentó tal tesis obedeció a que ninguno de los conceptos de agravio hechos valer por el recurrente aludía a la Constitución federal, pretendiendo derivar la inconstitucionalidad del precepto de la Constitución local por contravención a sus propias disposiciones. Si anteriormente señalamos que el criterio de constitucionalidad está constituido por las disposiciones de la Constitución federal, resulta evidente que al no haberse mencionado ninguna de ellas, no se estaba en el supuesto de competencia del tribunal pleno, sino ante un problema de mera legalidad.

En mi opinión, la inconstitucionalidad de las Constituciones locales es una materia que ha de corresponder al pleno de la Suprema Corte de Justicia por extensión de las competencias para conocer de la inconstitucionalidad de disposiciones generales tales como leyes federales, tratados internacionales y leyes locales.

Dijimos que a diferencia de las entidades federativas, el Distrito Federal tiene como órgano Legislativo al del orden federal, esto es, al Congreso de la Unión. Las fracciones VIII y IX del artículo 107 constitucional, y los artículos correlativos de la Ley Orgánica, hablan únicamente de leyes federales o locales, comprendiéndose dentro de este segundo supuesto a las del Distrito Federal. Sin embargo, debe resaltarse la siguiente paradoja: desde el punto de vista de su ámbito de validez y de su denominación para fijar las reglas del juicio de amparo, las leyes del Distrito Federal son locales, y desde el punto de vista de sus requisitos orgánicos, procedimentales y materiales, son asimilables a las federales. Ello resulta de considerar que el órgano federal, Congreso de la Unión, es quien establece las disposiciones para el Distrito Federal, y el órgano presidente de la República quien las promulga y publica. A diferencia de las leyes locales, las del Distrito Federal están subordinadas inmediatamente a las disposiciones constitucionales y no así, como las otras, a una Constitu-

ción local. Ello hace que, insisto, su ámbito sea local, pero el orden que las prevé sea el federal.

En lo que ve al orden municipal, las leyes emitidas por el Congreso local han sido consideradas por el pleno de la Suprema Corte respecto de él como leyes locales, de ahí que el mismo resulte competente para conocer de su constitucionalidad.

### 3. *Los reglamentos*

En cuanto al orden federal, en la fracción I del artículo 89 constitucional se otorga al presidente de la República la facultad reglamentaria. El control de la regularidad constitucional de este tipo de normas se realiza, en términos generales, mediante las mismas reglas aplicables a las leyes y tratados internacionales, acabados de mencionar, es decir, el amparo podrá ser biinstancial o uniinstancial, dependiendo de que se promueva la revisión contra la resolución de un juez de distrito o contra la resolución dictada en amparo directo por un tribunal colegiado. La diferencia entre el amparo contra leyes y contra reglamentos, radica primordialmente en el órgano competente, pues de los primeros conoce el pleno, y de los segundos las salas de la Suprema Corte. Las reglas acabadas de exponer resultan igualmente aplicables respecto de los reglamentos que, en su respectivo ámbito, expida el gobernador de la entidad federativa de que se trate.

En lo que hace al orden jurídico del Distrito Federal y como ya antes señalamos, el presidente de la República, en tanto titular de su órgano de gobierno, cuenta con atribuciones para reglamentar las leyes que emita el Congreso de la Unión respecto de él, por lo cual resulta que tales ordenamientos pueden ser objeto del examen de la regularidad constitucional, toda vez que los artículos 24 a 27 de la Ley Orgánica, en relación con la fracción VIII del artículo 107 constitucional, disponen que las salas de la Suprema Corte conocerán de los reglamentos que en materia federal expida el presidente de la República. Es de suma importancia aclarar aquí el término "federal", ya que pareciera que sólo podrán ser conocidos por las salas aquellos reglamentos que tuvieran como ámbito espacial de validez a la totalidad del territorio nacional. En realidad acontece lo siguiente: tomando en cuen-

ta la exposición hecha respecto de las leyes del Distrito Federal, podemos decir que los reglamentos de éste son locales en cuanto a su ámbito de validez, pero federales por la denominación del órgano que los crea. En otras palabras, la Ley Orgánica utiliza la expresión "federal" para denotar a los reglamentos creados por órganos federales, en este caso por el presidente de la República, lo que implica que esos ordenamientos limiten su validez espacial al territorio del Distrito Federal. Creemos que así se resuelve el problema planteado y se entiende por qué las salas de la Suprema Corte de Justicia tienen atribuciones para conocer de la revisión en amparo directo o indirecto en que se impugne la constitucionalidad de un reglamento o se interprete respecto de ellos un precepto de la Constitución.

Con independencia de lo anterior, la fracción VI del artículo 73 de la Constitución prevé en su base tercera, inciso A), que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene atribuciones para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos dictados por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal regulen, entre otras, las siguientes materias: educación, salud y asistencia social, abasto, mercados, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos y deportes, seguridad pública, protección civil, prevención y adaptación social, uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra, energéticos, tránsito, alumbrado público, desarrollo agropecuario y acción cultural. Éste es sin duda un tema poco explorado por la doctrina y respecto del cual la Suprema Corte no ha tenido mayor oportunidad de pronunciarse. Para objeto de nuestro estudio únicamente nos interesa si, presuponiendo que tales ordenamientos son objeto del control de la regularidad, la Suprema Corte cuenta con atribuciones para conocer de ellos. En principio, si las otorgadas al pleno comprenden leyes federales o locales, tratados internacionales y Constituciones locales, los reglamentos están excluidos del ámbito de competencia del tribunal pleno. A nuestro parecer, los reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes tampoco pueden ser conocidos por las salas de la Suprema Corte, toda vez que, tal como lo dispone la fracción VIII del artículo 107 constitucional, los mismos no fueron expedidos por el titular del Poder Ejecutivo del Distri-

to Federal. Debe quedar claro que la expresión “federal” de los mencionados artículos de la Ley Orgánica, delimita al órgano que establece una disposición reglamentaria aplicable al orden local, esto es, al presidente de la República respecto del Distrito Federal. En consecuencia, si ahora quisiéramos utilizar los argumentos esgrimidos con anterioridad y tratar de comprender a los reglamentos de la Asamblea de Representantes dentro de las competencias de la Suprema Corte, tendríamos que incorporar a tal órgano dentro del marco federal, lo cual es absolutamente imposible. El presidente de la República, para efectos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, puede considerarse órgano federal para la determinación que hacen los artículos 24 a 27 ya citados o, en otros términos, porque en tanto órgano federal participa del gobierno de una entidad local. Sin embargo, la Asamblea de Representantes es claramente un órgano que de ninguna manera puede estimarse federal. En consecuencia, la competencia para conocer de la inconstitucionalidad de los reglamentos de la Asamblea de Representantes deberá recaer en los tribunales colegiados de circuito.

#### 4. *Las normas individualizadas y actos*

Señalamos anteriormente que en los órdenes jurídicos federal, local o municipales pueden identificarse como normas de carácter individualizado las resoluciones de sus órganos jurisdiccionales o administrativos. En la actualidad la Suprema Corte de Justicia carece de atribuciones para conocer de estos actos, al corresponderle primordialmente el conocimiento de la regularidad constitucional de ordenamientos generales. Sin embargo, mediante algunos mecanismos puede llegar a hacerlo, siendo el primordial la denominada “facultad de atracción”. Mediante tal atribución, el pleno de la Suprema Corte o las salas pueden pedir a cualquiera de los órganos del Poder Judicial de la Federación, que se inhiban del conocimiento de los amparos directos o de los recursos de revisión y procedan a remitírselos.

Los preceptos constitucionales y legales que fundan esta atribución no distinguen entre el pleno y salas. Es claro que

cada una de las salas puede ejercer la facultad de atracción respecto de los actos cuya materia le corresponda: penal, civil, etcétera. El pleno, a su vez, puede ejercer la facultad de atracción en aquellos asuntos cuya materia no sea específica de alguna sala, es decir, aquellos que aludan a cuestiones generales del amparo, de procedimiento, etcétera.

Fuera de este caso, resulta difícil que la Suprema Corte se pronuncie sobre normas individualizadas o actos, pues al impugnarse conjuntamente un ordenamiento general y una norma individual o un acto en particular, ha reservado jurisdicción a los tribunales colegiados para que resuelvan sobre estos últimos.

Es importante resaltar que la totalidad de las atribuciones señaladas para que la Suprema Corte controle la regularidad de las disposiciones del orden jurídico, se ejercen dentro del juicio de amparo. En este procedimiento existe una serie de competencias asignadas a la Suprema Corte, las que van desde el recurso de queja previsto en la fracción V del artículo 95; la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional en los casos de inejecución de sentencias de amparo; de las excusas e impedimentos del presidente de la Suprema Corte y de los ministros en los asuntos de que conozcan; de las controversias entre las salas; del recurso de reclamación en contra de los autos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte o los presidentes de las salas; de las contradicciones entre las tesis sustentadas por las salas o por los tribunales colegiados en materias de carácter general; de los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación; de los conflictos de competencias que se susciten entre tribunales colegiados, entre un juez de distrito y un tribunal superior o entre dos tribunales superiores. No es el caso de exponer ahora todas y cada una de estas cuestiones, toda vez que las mismas inciden de manera indirecta en lo relativo al objeto de control de la constitucionalidad. Sin embargo, nos referimos únicamente al tema de las controversias constitucionales, por ser ésta una competencia que adicionalmente a la del juicio de amparo puede ser adscribible al orden constitucional.

### 5. *Las controversias constitucionales*

En efecto, el artículo 105 constitucional establece que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre: primero, dos o más estados; segundo, entre los poderes del mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos; tercero, entre la Federación y uno o más estados, y cuarto, en los asuntos en que la Federación fuera parte, siempre que así lo determine la ley.

En las distintas épocas en que se divide la jurisprudencia puede apreciarse el esfuerzo llevado a cabo por el pleno de la Suprema Corte para definir las modalidades y los alcances de las controversias constitucionales. Entre los criterios que cabe destacar, están los siguientes: la negativa a otorgar legitimación a los municipios para promover este tipo de asuntos, y el que no surtan estas controversias entre los ayuntamientos y las legislaturas de los estados. También se ha dicho que en caso de controversia constitucional, el pleno de la Suprema Corte controla los actos de las autoridades estatales y federales, pero sólo en relación con la distribución competencial que consagra la Constitución.

Estas controversias no son juicios de amparo, sino juicios autónomos que se tramitan conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles. Por tanto, el principio de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo no rige para estos casos, sino que la sentencia dictada en una controversia de este tipo deroga de manera general a la ley o acto cuestionado.

## VIII. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL COMO FUNCIÓN DEL ORDEN CONSTITUCIONAL

El juicio de amparo y la resolución de las controversias constitucionales son los medios por los cuales en el Estado mexicano se lleva a cabo el control de la regularidad constitucional. Para la descripción de esa función de control se utilizaron los conceptos doctrinales de la gradación del orden jurídico y de la regularidad. La terminología usada resultará probablemente extraña para aquel que no esté familiarizado con la teoría de Kelsen. Sin embargo, creo que he logrado

mostrar cómo el esquema conceptual presentado permite organizar de manera unitaria y sistemática la descripción y la explicación de las normas que integran al orden jurídico mexicano y de los medios de control de la regularidad constitucional de sus normas.

Retomando la cuestión que dejamos pendiente al inicio de este trabajo, en este momento podemos establecer que el juicio de amparo y la resolución de las controversias constitucionales son funciones que necesariamente han de adscribirse al orden jurídico constitucional, toda vez que mediante ellos se efectúa el control de la regularidad de la totalidad de las normas del orden jurídico, no pudiendo adscribirse ninguna de estas funciones a los órdenes parciales subordinados.

La descripción hecha permite entender que un orden jurídico que no posea un medio de control de la regularidad constitucional es un orden normativo precario en el sentido de que las normas constitucionales no pueden ser entendidas rigurosamente como normas jurídicas completas. Una Constitución que no establezca los procedimientos de anulación de las normas inferiores inconstitucionales es imperfecta, y difícilmente puede decirse que tenga normas obligatorias, en el sentido técnico de la expresión. El proceso legislativo y las garantías individuales, en un régimen presidencial que no posea el control de la regularidad constitucional, constituirían máximas que no podrían someterse a escrutinio y que tendrían que ser consideradas como ritos sociales aceptados como criterios de legitimidad de los actos de los titulares de los órganos del poder público en una comunidad dada. En efecto, si la ley dictada por el órgano Legislativo no siguió el procedimiento establecido en la Constitución o tiene un contenido contrario a ella y no hay posibilidad de anular, relativa o absolutamente, la norma inconstitucional, ésta en todo caso es válida, y su derogación sólo será posible por medio de la desobediencia a dicha norma llevada a cabo por los súbditos, quienes se exponen a todas las consecuencias coactivas de los hombres que momentáneamente ocupan el poder. Afortunadamente el orden jurídico mexicano tiene en el amparo y en la resolución de las controversias constituciona-

les los mecanismos para controlar la regularidad de las normas del orden jurídico, como intenté exponerlo ante ustedes a partir del análisis de las competencias jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.