

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN DERECHO

**Análisis y Línea Jurisprudencial del Federalismo en México
y su Defensa a partir de la Controversia Constitucional**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JESÚS FLORES PESCADOR

DIRECTOR

DR. TONATIUH HERNÁNDEZ CORREA

Ciudad de México, noviembre de 2021

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

DEDICATORIAS
AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN	1
I. SENTIRES DE LA INVESTIGACIÓN	2
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
III. PREGUNTA GENERAL Y PREGUNTAS ESPECÍFICAS	9
PREGUNTA GENERAL	9
PREGUNTAS ESPECÍFICAS	9
IV. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.....	9
V. OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	10
OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	10
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	10
VI. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	10
VII. METODOLOGÍA O MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	11
VIII. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	11
CAPÍTULO I	13
ANTECEDENTES HISTÓRICO JURÍDICOS DEL FEDERALISMO EN MÉXICO 13	
PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO	14
1.1. DOCTRINA. ENSAYOS 51 Y 78 DE LA OBRA “EL FEDERALISTA”	14
1.2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA FEDERAL	17
1.3. EL FEDERALISMO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1824	20
1.4. FEDERALISMO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1835-1836.....	24
1.5. FEDERALISMO Y ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847	27
1.6. FEDERALISMO Y CONSTITUCIÓN DE 1857	29
1.7. FEDERALISMO Y CONSTITUCIÓN DE 1917	32
1.8. OPINIONES DEL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN	38
1.9 EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL.....	44
1.10. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	47
CAPÍTULO II	49
GARANTÍAS DEL SISTEMA FEDERAL EN EL ESTADO MEXICANO:	49
FACULTADES EXPLÍCITAS, IMPLÍCITAS, COEXISTENTE, COINCIDENTE Y RESIDUAL	49
PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO	50
2.1. FACULTADES EXPLÍCITAS, IMPLÍCITAS, COINCIDENTE Y RESIDUAL ...	50
2.2. CENTRALIZACIÓN- FEDERALIZACIÓN DE MATERIAS.....	76
2.3. FACULTAD RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA ESTABLECER LA “CONCURRENCIA” EN PROTECCIÓN AL AMBIENTE	82
2.4 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO.....	84

CAPÍTULO III..... 87
COMPETENCIAS CONCURRENTES, SU APARICIÓN EN EL ORDENAMIENTO
JURÍDICO MEXICANO 87

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO 88

3.1. LA FACULTAD CONCURRENTE 89

3.2. INTERPRETACIÓN EMITIDA POR LA SCJN RESPECTO A LAS LEYES
GENERALES A PARTIR DEL AMPARO EN REVISIÓN 120/2002. MC. CAIN
MÉXICO, S.A. DE C.V. 100

3.3. LAS LEYES GENERALES COMO PARTE DEL PARÁMETRO DE
REGULARIDAD CONSTITUCIONAL..... 105

3.4. CARACTERÍSTICAS DE LAS LEYES GENERALES: NORMATIVA,
OPERATIVA, DE PLANEACIÓN..... 110

3.5. FACULTAD CONCURRENTE EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL
AMBIENTE..... 113

3.6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 123

CAPITULO IV..... 128
LA METODOLOGÍA DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL Y LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 128

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO 129

4.1. LA NOCIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL
DESDE LÓPEZ MEDINA 130

4.2. LÍNEA JURISPRUDENCIAL DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 134

4.3. DEFINICIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 153

4.4. LEGITIMACIÓN (ACTIVA Y PASIVA) 159

4.4.1. LEGITIMACIÓN PASIVA..... 160

4.4.2. LEGITIMACIÓN ACTIVA..... 164

4.5. PROCEDENCIA/IMPROCEDENCIA..... 165

4.6. PLAZOS PARA PRESENTAR LA DEMANDA 167

4.7. REQUISITOS DE LA DEMANDA 170

4.8. INSTRUCCIÓN 174

4.9. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO 176

CAPITULO V..... 179
ANÁLISIS DE SENTENCIA. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016 DE
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN 179

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO 180

5.1. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016 184

5.2. HECHOS RELEVANTES EN LAS SESIONES DE 12 Y 13 DE AGOSTO DE
2019 188

5.3. PROBLEMA JURÍDICO A DILUCIDAR 193

5.4. ARGUMENTOS QUE MOTIVARON DICHA RESOLUCIÓN..... 195

5.5. VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ	198
5.6. ANÁLISIS CRITICO SOBRE LOS ARGUMENTOS DE LA MAYORÍA Y DEL VOTO PARTICULAR	210
5.7 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO	213
CONSIDERACIONES O CONCLUSIONES GENERALES DEL TRABAJO	216
BIBLIOGRAFÍA	223
JURISPRUDENCIA Y TESIS.....	226
LEGISLACIÓN FEDERAL ESPECIALIZADA	229
REFERENCIAS ELECTRÓNICAS	231
COMENTARIOS LEGISLATIVOS	235
ENTREVISTA.....	237

DEDICATORIAS

A MIS PADRES, HERMANO Y TÍO.

Con cariño y afecto para el señor Mario Flores y la señora Rosa María Pescador la presente tesis es en agradecimiento por darme la vida y guiarme en todo momento por el buen camino por enseñarme el valor de las cosas y esforzarse por darme todo: un hogar, educación, comida, vestido, pero sobre todo inculcar valores y principios que han sido base para llegar hasta este momento y que me ayudaran para seguir en el futuro y que seguro inculcare a nuevas generaciones.

En una ocasión le hice saber a mi padre que aprendí le estaba agradecido por aprender de él nunca tirar la toalla y seguir adelante ya que siempre ha sido un hombre de trabajo y perseverante, de mi madre agradezco acompañarle en su camino y aprender del trabajo que realiza hace algún tiempo.

De mi hermano Miguel Ángel le agradezco su apoyo que me ha brindado en este tiempo y hacernos fuerte en las actividades que hemos realizado, así como de la forma en que ha podido brindar su servicio a nuestra comunidad devolviendo con el servicio público

Del señor Serafín Pescador a quien le veo como un padre, por brindarme su apoyo y sus consejos, y siempre tener actitud ante la vida y verla desde un punto bastante tranquila y confiada de lo que Dios disponga, que es como considero debe ser tener una vida acorde a la voluntad suprema del creador para alcanzar sus bendiciones.

Les agradezco porque dentro de mí llevo parte de ustedes y sé que sin su apoyo nada de lo que se me presentó en la vida hubiera sido posible, gracias por darme la oportunidad de ser hijo, sobrino y hermano, y de guiarme con buenos pasos seguido de agradecimiento al creador por mandarme en este momento, espacio y tiempo, así como de las bendiciones recibidas por él, procurando su voluntad y no la nuestra tal y como diría aquel grande jurista Marco Tulio Cicerón “SUPREMAE LEGIS SERVI SUMUS UT LIBERI ESSE POSSIMUS” DE LA LEY SUPREMA SIERVOS SOMOS PARA PODER SER LIBRES.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la UACM por darme la oportunidad de conocer el mundo del Derecho y los derechos humanos y formar parte de su comunidad estudiantil y pertenecer a la generación 2014-2019, por darme el espacio en sus aulas y conocer su planta de profesores de excelencia, así como a cada uno de los compañeros que formaron parte de esta generación y que con sus comentarios y aportaciones enriquecieron las clases en nuestros salones, jóvenes dedicados y esforzados con quienes tuve oportunidad de conversar y aprender de ellos.

Agradezco a la sociedad mexicana por sostener con sus impuestos el proyecto universitario de la UACM, a quienes les hago saber que nuestro proyecto pronto dará frutos y contribuiremos para la construcción de una mejor sociedad basada en el humanismo.

Al Dr. Tonatiuh Hernández Correa por ayudarme con mi Tesis y brindar su apoyo en las clases de las cuales pude tomar con él, siendo una gran persona y un gran ser humano.

Por otra parte, agradezco la oportunidad que me brindó el Ministro José Ramón Cossío Díaz por haber entrado a su Ponencia como meritorio donde aprendí bastante con su equipo de trabajo, así como con algunos con quienes pude establecer una bonita amistad.

Del mismo modo agradezco profundamente el gesto del Señor Ministro Alberto Pérez Dayán con mi persona por recibirme en diversas ocasiones en su oficina para conversar, así como por darme la oportunidad de realizar mi servicio social y prácticas profesionales en su Ponencia, de ello doy testimonio sobre lo bondadoso y gran ser humano que puede llegar a ser alguien que ocupa la investidura de Ministro del Alto Tribunal de nuestro país.

De todo corazón agradezco al Maestro Martín Andrés Contreras Gómez por su amistad y apoyo dentro de la SCJN, la descripción que puedo dar sobre su persona radica en lealtad y dedicación en las tareas que le ha encomendado el Señor Ministro Alberto Pérez Dayán

Así mismo agradezco aprender del Lic. Salvador Obregón Sandoval Secretario de Estudio y Cuenta de esa Ponencia sobre los asuntos del Tribunal Pleno, así como de la Lic. María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez y del Doctor Jorge Jiménez Jiménez Secretarios de Estudio y Cuenta de esa Ponencia de quienes al igual aprendí bastante. De igual forma agradezco a las amistades que puede formar dentro de esa Ponencia y de otras áreas del Alto Tribunal de nuestro país, así como a quienes dejaron la Corte por circunstancias ajenas y bastante extrañas diría yo, pero hoy día se desarrollan en otros sectores y áreas siendo igual de brillantes.

Agradezco de todo corazón la amistad y los consejos del Maestro José de Jesús Cruz Sibaja, por estrechar su mano y por escuchar de su propia voz que debía superarme día a día, por aconsejarme en momentos que parecían difíciles en mi formación dentro de la SCJN. El trato en su persona me hace confirmar que es un caballero en toda la extensión de la palabra.

INTRODUCCIÓN

I. SENTIRES DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación es producto de diversas preocupaciones, tanto de orden personal, profesional y de investigación jurídica. Desde un punto de vista personal, el tema es de importante, ya que, desde mi primera formación educativa hasta la licenciatura en Derecho en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, en adelante (UACM), se menciona que somos un país que pugna por la vigencia de un sistema constitucional cada vez más federalista, frente a tendencias históricas ahora también presentes, en mayor o menor medida centralistas. Más ahora aun, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toma un papel protagónico, por una diversidad de reformas, todo ello desde 1994 que a la fecha no terminan. Con tendencias cada vez más, a ser considerado un Tribunal Constitucional, en cuanto a competencia de mayores mecanismos de control, tanto la controversia como la acción de inconstitucionalidad, el juicio de amparo, pero también de interpretación constitucional respecto a derechos humanos, además de la norma que produce el Poder Legislativo y que en el particular ha tomado cartas en el asunto. En el ámbito profesional esta investigación es importante, ya que se pretende analizar el principio constitucional federalista, me interesan sus antecedentes históricos y configuraciones normativas e interpretativas que ha tomado a lo largo de su vigencia en México y sus distintivos medios de control. Además, mi aportación en particular con esta investigación teniendo en cuenta mis limitaciones, tiene que ver con comprender las interpretaciones respecto al tema, particularmente bajo la llamada línea jurisprudencial respecto del federalismo.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Nuestro país, ha venido transformándose de manera importante en los últimos años, no solo en ámbitos de orden político, económico, cultural, sino también constitucionalmente. Sin negar que en la actualidad tenemos una serie de grandes retos y problemáticas de orden histórico, político y social, que muchas veces impactan en las normas jurídicas o se retroalimentan, con las transformaciones constitucionales, intentando influir en prácticas de la ciudadanía y los servidores públicos, en común existe una interrelación que es sugerente comprender. En ese sentido, nuestro régimen constitucional mexicano desde sus orígenes adopta el régimen federal, siempre con sus altibajos en su aplicación e interpretación. De acuerdo a Cossío (2005), la interpretación de nuestra Constitución a lo largo del siglo XX, se dio básicamente bajo nociones de orden político, con las reformas que sean dado en los últimos años, cada vez más, estas formas interpretativas, se traducen en interpretaciones normativas. También es cierto que sobresalen propuestas e interpretaciones normativas producto de esfuerzos de la doctrina y trasplantes de orden jurídico, como lo aduce López Medina (2009), fundamentales para la construcción y transformación del derecho en nuestro país y el mundo entero. Todo ello ha pugnado por introducir formas innovadoras en nuestro sistema jurídico que lo hacen muchas veces contrastante, regresivo, pero también esperanzador. En este contexto también la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido interpretando principios y normas al respecto, construyendo sentidos cada vez más integrales y complejos, el ejemplo claro es la jurisprudencia 233/2016 emanada de la controversia constitucional. En ese sentido delimitando nuestro tema, me ocupare también de presentar una línea jurisprudencial y análisis de la jurisprudencia

mencionada. La línea jurisprudencial es una metodología en torno a la actividad de las y los profesionistas del Derecho, tiene el efecto de construir líneas jurisprudenciales, a fin de analizar como los órganos jurisdiccionales, en líneas de tiempo, crean, modifican, resignifican, obedecen precedentes jurisprudenciales, con este análisis también se intenta ampliar derechos, hacerlos efectivos, etc. Esta metodología en el ámbito de la ciencia jurídica, se encuentra como aduce Guastini, (2016: 365-370), bajo el enfoque “realista”, contrario al “normativismo”. Este autor, aduce que el primer enfoque, mira como sede idónea la jurisdiccional, por ello analiza el trabajo de las y los jueces por medio de sus sentencias. Por otro lado, el enfoque normativista, centra su análisis en el ámbito de la producción de normas, que es trabajo del legislador en recinto legislativo. La cultura jurídica anglosajona ha puesto empeño desde hace décadas en sistematizar esta metodología, esta se encuentra en las habilidades que tenemos que fortalecer, ya que “los trasplantes jurídicos” recientes en nuestro sistema, como lo dice Diego Eduardo López Medina, en su obra del mismo nombre y “El Derecho de los Jueces”, nos obligan a poner ya no como fuente auxiliar a la jurisprudencia, sino como elemento primario en el enseñanza, análisis y resolución de conflictos judiciales. Estas instituciones que son influenciadas por la cultura anglosajona, es paralela a la oralidad como eje procesal, el llamado control difuso de la constitucionalidad, el arbitraje, los medios alternativos de solución de controversias, MASC, la oralidad en el proceso, entre otros. Pragmáticamente, esta metodología, nos puede ayudar en el ámbito de la reflexión jurídica científica la proponernos realizar artículos, ensayos o tesis, en la postulación para presentar un caso ante sede jurisdiccional, en el rol de autoridad jurisdiccional para resolver un caso, para enseñar, para promover derechos humanos etc. Para

poder abordar el sistema federal en nuestra actualidad considero necesario adentrarme al estudio del constituyente de 1917, sin dejar de lado las demás constituciones que nos orienten sobre cómo es que se logró la consolidación de un sistema federal como modelo de organización político y jurídico. A mi parecer esta temática merece un nuevo planteamiento a partir de la evolución histórica, política, jurídica e interpretativa, sobre todo la interpretativa de la cual se ha encargado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al ser uno de los Poderes de la Unión encargado de interpretar y mantener vigente nuestra Constitución. En primer lugar, para poder abordar dicho análisis es de suma importancia adentrarnos al estudio de los artículos 39, 40, 41, 49, 73, 105, 115, 116, 117, 118, 122, 124 y 133 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como se mencionó anteriormente interesa la interpretación emitida por el Alto Tribunal de nuestro país en calidad de Tribunal Constitucional como intérprete de nuestra Constitución, por lo que de ello nos interesa cuales han sido las sentencias más relevantes que ha emitido la Suprema Corte respecto a las competencias asignadas a cada ámbito competencial como son: Federación, Estados, Municipios y la Ciudad de México, así como las reglas en que operan dichas competencias y su aplicación sin que ello pueda invadir las esferas competenciales de otros niveles de gobierno siempre y cuando como lo ha dicho la Suprema Corte se esté en uso de la libertad configurativa y todo sea conforme a las bases y principios previstos por nuestra Constitución. Sobre esa base identificar en la norma suprema diversas competencias reservadas para su operación y que estas puedan ser aplicadas por cada ámbito competencial, por lo que deberemos de buscar diversas definiciones aportadas desde la academia, pero sobre todo la interpretación de la Corte, ello ya

que con base en el artículo 105 fracción I de la Constitución General se faculta al Tribunal de nuestro país para conocer de las Controversias Constitucionales que se presenten entre:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) Se deroga.
- f) Se deroga.
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k) Se deroga.
- l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

En segundo lugar, lo que nos ocupa es encontrar los elementos necesarios que nos permitan comprender como es que en México se fue desarrollando el concepto de una competencia “concurrente” y como ello impacta de manera considerable y la idea original que se tenía del federalismo, y como es que a partir de ello el concepto

de concurrencia comienza a operar en nuestro ordenamiento jurídico y a generar cuestionamientos sobre si con ello el federalismo se considera vigente o se debe tener otra interpretación de dicho sistema. En tercer lugar, me ocupare de atender que tanta aplicabilidad mantiene la facultad residual, ya que con base en el artículo 124 de nuestra Constitución se da un margen de operación respecto a facultades sobre todo aquello que no se encuentre concedido a la federación, entendiendo como reservado a los Estados o la Ciudad de México determinadas facultades, siempre y cuando ello se realice de conformidad en sus “respectivas competencias”. Por lo que en el mismo sentido se atenderá de manera puntual la definición otorgada por la Suprema Corte para comprender la aplicación de dicha facultad, así como sus límites y sobre que materias que se consideran no otorgadas a la Federación se puede tener un margen de acción, ya que ello les otorga un margen de autonomía respecto a la administración de sus recursos y manejo de su Hacienda, lo cual nos hablaría sobre la vigencia del sistema federal y no una dependencia desde el “Centro”. En cuarto lugar, se debe analizar por qué un Estado Federal debe comprenderse desde la expresión “oxímoron” lo cual constituye “dos extremos que, en principio se excluyen y, por ende, concentra el aparente dilema del federalismo: centralizar- federalizar/ descentralizar- des federalizar”. Lo anterior hemos de confirmarlo conforme recabemos información de que tipo de competencias se tenían reservadas para ejercicio exclusivo de la Federación y en qué momento se descentralizaron materias para que los Estado pudieran tener competencias sobre determinadas materias y posteriormente cuando pasaron a centralizarse, restando a los Estados dos cosas: competencias y juego en el ámbito político. Por ende, considero necesario identificar cada una de las garantías con las cuales cuenta el

sistema federal, esto es, las diversas competencias que se tienen en el texto constitucional, así como sus reglas y excepciones, por lo cual deberemos saber cómo es que operan las siguientes competencias: Explicitas, Implícitas, Coincidentes y lo que en el caso nos ocupa las facultades concurrentes. Por último lo que buscamos es en qué momento histórico encontramos a la competencia concurrente, o denominadas leyes marco que al atribuirles el nombre de “Leyes Generales” y al estar previstas en nuestro texto supremo delimitan un margen de actuación fijando en que sí y que no pueden legislar los Estados, ello con bases y principios previstos por dichas Leyes Generales lo cual pareciera restarle vida al artículo 124 constitucional y a la facultad residual, por otra parte dichas Leyes marco generaría una especie de poder político para el centro, limitando las competencias y la captación de recursos para las Entidades Federativas. Por lo anterior considero oportuno estudiar La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente tomando como ejemplo práctico la controversia constitucional 233/2016, donde la Federación interpuso controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para combatir el Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados. Por ello dicho ejemplo y la discusión dada en el Tribunal Pleno nos hará entender los argumentos de las y los ministros para comprender la lógica de una competencia concurrente y determinar bajo que supuesto se encontró el sentido de concurrencia y como dicho decreto invadía la competencia de ámbito federal.

III. PREGUNTA GENERAL Y PREGUNTAS ESPECÍFICAS

PREGUNTA GENERAL

¿Cuáles son algunos de los antecedentes, caracterización, estructura, medios de control del principio federalista en México y como se ha venido interpretando por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

PREGUNTAS ESPECÍFICAS

¿Cuáles son algunos de los antecedentes y caracterización dogmática del principio federalista en México?

¿De qué manera se estructura y se interpreta constitucional y legalmente principio federalista en México y cuáles son los medios de control al respecto?

¿Cuál es el alcance jurídico de las competencias concurrentes, su aparición en el ordenamiento jurídico mexicano?

¿Como se ha venido dando desarrollo a la línea jurisprudencial y cuales son algunos temas nodales que se advierten del análisis de la jurisprudencia 233/2016 producto hermenéutico de la Suprema corte de Justicia de la Nación respecto al federalismo?

IV. HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

En México a partir del fortalecimiento de un marco constitucional que le da protagonismo en interpretación constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha venido ensanchando la noción interpretativa jurisprudencial del principio federalista, aunque existe un gran avance al respecto, es necesario que estas innovadoras interpretaciones permeen de manera integral en todos y cada uno de los niveles de gobierno donde se aplica la norma relativa al sistema federalista.

V. OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS

OBJETIVO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

Analizar algunos de los antecedentes, caracterización, estructura, medios de control del principio federalista en México y como se ha venido interpretando por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Conocer algunos de los antecedentes y caracterización del principio federalista en México

Analizar la estructura, la interpretación constitucional y legal y sus medios de control del principio federalista en México

Comprender el alcance jurídico de las competencias concurrentes, su aparición en el ordenamiento jurídico mexicano

Indagar la línea jurisprudencial y algunos temas nodales que se advierten del análisis de la jurisprudencia 233/2016 producto hermenéutico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al federalismo

VI. MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación es predominantemente bajo la perspectiva de análisis jurídico doctrinal bajo una mirada dogmática constitucional. En este caso tomando lo que aduce Guastini (2016: 365-370), cuando describe la concepción realista del derecho en cuanto a la creación de ciencia jurídica, el realizar esta investigación desde mi preocupación de la investigación jurídica, intento reconociendo mis limitaciones y modestos aportes, proponer un análisis de la línea jurisprudencial de la controversia constitucional y su relación que guarda respecto a la protección del principio federalista en nuestro país.

VII. METODOLOGÍA O MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Es predominantemente cuantitativa mezclado con la investigación cualitativa. Ya que primero desde el ámbito cuantitativo, revisaré obras de algunos autores y autoras que nos proponen metodologías de análisis jurisprudencial, pero también o predominantemente sobre la noción del el principio federalista, segundo analizaré las normas jurídicas al respecto, igual en un ámbito cualitativo indagaré sobre la línea jurisprudencial y me concentrare en el análisis de la jurisprudencia 233/2016 producto hermenéutico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto al tema en comento. Las técnicas utilizadas, tienen que ver con trabajo de gabinete o documental, ya se analizando normatividad histórica y vigente, doctrina, jurisprudencia, relacionada al Federalismo.

VIII. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

En la introducción del presente trabajo, se presentan algunos sentires de la investigación, así también el planteamiento del problema de investigación, donde se incluyen las preguntas generales y específicas, la hipótesis su marco teórico y metodológico y finalmente la organización general de este trabajo. En el primer capítulo, se presentan algunos antecedentes histórico jurídicos del federalismo, iniciando con algunos comentarios a la obra del del federalista, luego analizar algunos rasgos al respecto desde la conformación de nuestra nación por medios de las Constituciones históricas y vigentes. En el segundo capítulo, se aborda el funcionamiento del sistema federal mexicano, en el cual desgloso las nociones en cuanto a la facultad explicitas, implícitas, coexistentes, coincidentes y residuales. En el tercer capítulo, se analizan las facultades concurrentes y su aparición en el

ordenamiento jurídico. En el cuarto capítulo, problematizo en cuanto a su procedimiento y conceptos fundamentales, respecto a la estructura e interpretación de la llamada Controversia Constitucional como parte de los mecanismos de control constitucional. Así también se describe la propuesta de análisis jurisprudencial del autor López Medina. En el quinto capítulo, se realiza un análisis de la sentencia derivada de la Controversia Constitucional 233/2016 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se subraya, los hechos relevantes, el problema jurídico, la argumentación y votos particulares. Finalmente presento algunas consideraciones generales de este trabajo, que pongo a debate.

CAPÍTULO I
ANTECEDENTES HISTÓRICO
JURÍDICOS DEL FEDERALISMO EN
MÉXICO

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

En primer lugar, como punto de partida debemos retomar antecedentes históricos al respecto, por lo que nuestro antecedente será el constituyente de 1917 y dicha Constitución, ya que dicho texto ha sido objeto de múltiples modificaciones e interpretaciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en adelante (SCJN). Por lo que nos interesa comprender la fórmula del sistema federal, así como sus reglas y excepciones y que tan vigente se encuentra en la actualidad el sistema federal como instrumento idóneo para hacer valer su competencia frente a la regulación de determinadas materias. En este primer capítulo abordará los siguientes puntos a desarrollar: doctrina: ensayos 51 y 78 de la obra “El Federalista, antecedentes del Sistema Federal, el federalismo y la constitución de 1824, federalismo y la constitución de 1835-1836, federalismo y el acta constitutiva de reforma de 1847, federalismo y la constitución de 1857, federalismo y la constitución de 1917 y por último las conclusiones referentes a este primer capítulo.

1.1. DOCTRINA. ENSAYOS 51 Y 78 DE LA OBRA “EL FEDERALISTA”

Como hemos mencionado, la presente tesis abarca la idea sobre el Sistema Federal considero de suma importancia referirme a la obra “El Federalista” de los autores Alexander Hamilton, John Madison y Jay siendo los referentes sobre la forma de organizar a los Estados Unidos de Norte América a partir de un texto constitucional y que luego México trasplanta a su sistema constitucional (Gamboa. 2012:18), institución que ha servido para organizar la función de los Poderes que integrarían dicho Estado, pero más importante estableciendo como forma de organización política y jurídica el Sistema Federal.

Sobre esa base, los ensayos 51 y 78 hablan sobre las temáticas que pretendo abordar en la presente tesis: sistema federal, la existencia de un Poder Judicial fuerte que ejerza una tarea de pesos y contrapeso a partir del control constitucional. Ahora bien, por lo que respecta al ensayo 51 existe duda sobre quien lo escribió fue Alexander Hamilton o James Madison, en dicho texto encontramos los siguientes elementos: el autor de dicho ensayo expresa su cuestionamiento sobre cuál será mejor fórmula para establecer la división de poderes en la Constitución, la cual buscaba constituirse a partir de principios y estructuras para un gobierno que estaba por nacer. En segundo lugar, la reflexión gira en relación a la búsqueda de un base para el “ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales” lo cual influye en la conservación de libertad, los cuales deberán estar constituidos por los siguientes elementos: voluntad propia, su constitución debe estarlo por la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás. Ello deja ver que debe existir un grado de autonomía entre un poder y otro. Por lo que se refiere a la conformación de un Poder Judicial nos habla que quienes integren dicho poder deben de cumplir con ciertas cualidades, así como de contar con un sistema de elección, pero sobre todo la desaparición de dependencia con la autoridad que les nombre para el ejercicio del cargo, algo muy similar sucede con la elección de Ministros de la SCJN quienes no deben estar sujetos a presiones externas por parte de los otros dos poderes, ya que su finalidad es la de fungir como un árbitro y ejercer la tarea de sistema de contrapesos.

En tercer lugar, se habla sobre la seguridad que se debe tener para evitar la concentración de poder. Para ello se mencionan los medios necesarios para dotar al Poder Judicial que haciendo uso de los medios constitucionales para que cuente con medios humanos y recursos para funcione y prevalezca la división de poderes, de ahí la importancia de dividir al Poder para que este sirva como freno frente a otro poder. Por otra parte, en dicho ensayo se señala los siguientes principios bases del federalismo: El poder cedido por el pueblo admite una sola forma de gobierno, por lo que el poder emanado de este puede dividirse en dos gobiernos distintos lo que implica una doble seguridad, a mi parecer a lo que se refiere en esta parte el autor es a la conformación de un gobierno Republicano o en su caso Demócrata. Ahora bien, por lo que respecta al Ensayo 78 escrito por Alexander Hamilton nos habla sobre la conformación e integración del Departamento Judicial (Poder) en el gobierno establecido por lo que destaca los siguientes elementos: nombramiento de jueces, tiempo de permanencia en el encargo y causas de remoción del cargo y la distribución de la autoridad judicial entre los diferentes Tribunales y su relación entre sí. Por lo que se refiere al primer punto encontramos que el nombramiento de los jueces debe ser el mismo procedimiento por el cual se nombran a otros funcionarios de la Unión. El segundo punto va más en el sentido de su permanencia en el cargo, compensación y la materia de responsabilidad. Otro aspecto que encontramos es que al momento de analizar la conformación de los diversos poderes de la Unión y sobre sus facultades, se señala de manera precisa que el Poder Judicial no cuenta con influencia militar ni sobre la riqueza, “ni dirige la voluntad de la sociedad”, lo cual le hace “no poseer fuerza ni voluntad” sino que más bien sus fallos deben de apoyarse en el Ejecutivo para que sean eficaces. De igual forma se nos dice que el

Poder Judicial resulta ser un poder débil frente al Ejecutivo y Legislativo, por lo que de cualquier modo debe estar preparado para defenderse frente al ataque que pudiera recibir por parte de ellos. Un aspecto fundamental respecto a cómo opera dicho poder, es a partir de contar con una Constitución limitada, esto es, prohibiciones al Poder legislativo, por lo cual de ser contrarios al texto supremo dichos actos pueden declararse nulos ante los tribunales establecidos. Un punto base que se menciona es que el poder del pueblo es más fuerte que el Legislativo y el Judicial, por lo cual ello hace parecer que el legislativo tiene mayor influencia por llevar ante el Congreso la voluntad del pueblo. Con los ensayos 51 y 78 de la obra el Federalista encontramos elementos sobre lo que atañe a la división de poderes en un Estado donde se ha establecido como forma de organización jurídica y política al sistema federal, así mismo encontramos la forma en que debe integrarse el Poder Judicial y su actuación frente al poder Legislativo tomando como base una constitución limitada que sirve como freno al poder legislativo para que no se dicten leyes contrarias al texto supremo, trayendo como consecuencia su nulidad, o dicho de otra forma declarando la inconstitucionalidad de leyes.

1.2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA FEDERAL

Como antecedente hemos planteado a la constitución de 1917 y sus elementos que nos permitan entender las modificaciones a las que se ha expuesto nuestra Constitución y como la aparición de facultades que centralizan ciertas materias han ido restándole vida al artículo 124 constitucional y en consecuencia debilitando al sistema federal restando atribuciones a las entidades federativas frente a determinadas materias que si bien en un momento pudieron tener competencia,

esta se centraliza y se le atribuye a la federación por medio del proceso de creación de una “Ley General”. Por ello como parte de aquellos antecedentes históricos sobre la formación del sistema federal debemos tomar en consideración los siguientes elementos: Histórico: “antecedentes ideológicos que han determinado la gestación del federalismo, así como las modalidades que han tenido en nuestra vida pública” (Faya Viesca Jacinto, 1998, p. 57) Político: “naturaleza misma del sistema federal como forma estatal ya implantada sobre principios y reglas constitucionales” (Faya Viesca Jacinto, 1998, p. 57). Voces autorizadas que hablan respecto al tema es Ignacio Burgoa quien considera que en efecto “la idea federalista nace en la breve etapa histórica de nuestro país comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824” (ibidem) así mismo Reyes Heróles señala que “las realidades ya estaban inclinadas por el sistema federal. El federalismo del acta constitutiva no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo desunido” (ibidem). Por otra parte, hay que señalar que, a partir de la proclamación de independencia, esto es, el año 1810, ya que encontramos que “la trayectoria política y jurídica de los que después sería la República Mexicana se bifurca. De una parte, la insurgencia, huérfana al principio ideario, lo va elaborando paulatinamente, definiendo planes y programas que aspiran a una nueva organización de la patria” (ibidem).

Respecto a lo que nos dice esta última cita considero que el escenario que trata de advertirnos es claramente los procesos que enfrentaría nuestro país en años futuros, ello con el objetivo de crear las bases de un país con cinco constituciones: Constitución de 1824, Constitución de 1835-1836, Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, Constitución de 1857 y por último la Constitución de 1917 se establecieron diversas formas de organización, esto es, proponer esquemas centralistas y

federalistas como forma de organizar al país, optando por último en la Constitución de 1917 por un esquema federal tal y como lo expresa el siguiente cuadro:

CONSTITUCIONES FEDERALES MEXICANAS¹					
Estados que actualmente comprende la división política de la República Mexicana Ibidem p. 49	Constitución del 4 de octubre de 1824 De corte liberal estableció una forma de gobierno republicana, representativa y popular dividiendo el poder en ejecutivo, legislativo y judicial	Constitución de 1836 Los centralistas se impusieron Eliminaron la anterior constitución Y crearon una nueva conocida como Las Siete Leyes en la cual el país fue dividido en departamentos en lugar de Estados.	Actas Constitutiva y de Reformas de 1847 Se dio debido a la guerra contra los Estados Unidos de América (1846-1848) El país volvió a adoptar el sistema federal establecido en la constitución de 1824	Constitución de 5 de febrero de 1857. Era de corte liberal, En dicha ley ya no se establecía la religión católica como la oficial por lo cual provoco un malestar entre los conservadores quienes proclamaron las Cinco Leyes derogatorias estableciendo un gobierno paralelo	Constitución de 5 de febrero de 1917 Reforma a la constitución de 1857 Pero se añadieron a todas las demandas que dieron origen a la revolución mexicana
Aguascalientes		Departamento		23 de octubre de 1857	3 de septiembre de 1917 13 de agosto de 1950
Baja California		Pertenecía al Departamento de la California			16 de agosto de 1953
Baja California Sur		Pertenecía al Departamento de la California			15 de enero de 1975
Campeche		Pertenecía al Departamento de Yucatán		30 de junio de 1861	3 de julio de 1917 1 de mayo de 1957 29 de mayo de 1965

¹Gamboa Montejano Claudia (2012). "Nacimiento y Evolución de las Constituciones Locales, Tomando Como Referencia todas Las Constituciones del México Independiente, que antecedieron a la Constitución Federal Actual". Consultado el 1 de enero de 2021 consultado en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-03-12.pdf>. págs. 24-25.

1.3. EL FEDERALISMO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1824

A grandes rasgos algo que resalta en esta constitución es la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ello al establecer una a forma gobierno republicana, representativa y popular, pero es precisamente lo que llama la atención que es “conocido la importación del sistema federal de la Constitución norteamericana de 1787.” (Gamboa Montejano Claudia, 2012, p 18).² De antemano encontramos que la Constitución de 1824 retoma ideales de la constitución norteamericana de 1787 que procuraba la idea de Estado Federal la cual “se precisa al combinar la representación popular y la representación de los estados, así como otros elementos entre los que destaca la distribución de competencias. En relación con la representación “del pueblo” y los estados, vienen los señalamientos de Felipe Tena Ramírez sobre la Convención de Filadelfia, la cual, reunida en mayo de 1787, alumbraría el federalismo moderno”.³ Dicho documento merece una reflexión ya que en dicha asamblea quienes participaron eran los estados grandes y estados pequeños, donde se presentaron documentos como el Plan de Virginia⁴ un contra proyecto llamado Plan de New Jersey ⁵ y un tercer Plan denominado Transacción

² Ibidem

³Gutiérrez Parada Oscar. Sistema Federal Tendencia Actual Federalismo Normativo Centralmente Dirigido. Porrúa. México. 2016, p.3.

⁴Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Trigésima edición, Porrúa, México, 1996, pp. 106-107. Proponía la creación de un poder nacional con sus tres ramas clásicas, de las cuales la legislativa estaría dividida en dos cuerpos, designados sus miembros proporcionalmente a la población y con facultades para legislar en todo lo que quedara fuera de la competencia de los estados. Para el serio problema de la observancia del derecho federal por parte de los Estados, se proponía el juramento de oficio, la no aceptación de leyes contrarias a las federales y la coacción directa sobre los Estados remisos

⁵ Dicho Plan contenía un artículo que iba a ser la piedra angular del sistema, al instituir la supremacía del derecho federal expedido de acuerdo con la Constitución, la nulidad de las leyes de los Estados que se opusieran y la competencia de los tribunales para declarar dicha nulidad(ibidem)

de Connecticut⁶ algo que notamos en estos planes es precisamente la forma de organizar un Congreso que emita Leyes de carácter federal, las competencias asignadas a la federal, estados así como un sistema bicameral que representa al pueblo y otro a las entidades federativas , pero lo que realmente llama nuestra atención y para efectos de la presente tesis es que a partir de dicha organización entre división de poderes , se reserva la competencia a un poder en especial ,será el Poder Judicial el encargado de conocer sobre el conflicto que pudiera suscitarse entre la lo que dicte la norma suprema(constitución) y una norma creada por un estado no sea acorde a lo que prevé dicha disposición normativa, para en su caso conocer de dicha problemática y declarar la nulidad de una norma que no sea acorde a los parámetros establecidos por una Constitución General, lo cual queda reservado para un Tribunal Constitucional o un Suprema Corte, conociendo de dicho problema cuando se presente algún medio de control constitucional bajo su competencia. Otro elemento que encontramos en la constitución de 1824 es la forma en que se pensaba el sistema federal a partir de la organización del territorio nacional, ya que los estados que conformarían la federación habrían de fijar un acuerdo para mantener una estabilidad, debido a que por sus riquezas y extensiones “pudieran anhelar constituirse como naciones independientes, rompiendo el pacto federal o en su caso por falta de hombres y recursos fuera

⁶ Recogió del Plan de Virginia la representación proporcional al número de habitantes, pero únicamente para la Cámara de representantes, a la que incumbiría por otra parte como materia exclusiva la financiera; acogió, en cambio, del Plan de New Jersey el voto igual para los estados dentro de la otra Cámara, el Senado. De este modo nació un bicameralismo propio del sistema federal, en el que una Cámara representaba directamente al pueblo y la otra a las entidades federativas. Como complemento del sistema de revisión de la constitución tendría que intervenir, además del Congreso, las legislaturas de los estados o convenciones de los mismos. (ibidem)

impracticable el sistema”(Isidro Montiel y Duarte, 1882, p. 3). ⁷Con ello podemos notar que el sistema federal consistía en la organización del territorio nacional y la preocupación de que los estados que conformaban la federación tomaran rienda sobre sus propios recursos y optaran por denominarse como independientes a la idea de federación. Dicho concepto de federación ha traído debates entre quienes simpatizan con dicho sistema y quienes se oponen a ello, ya que dicho concepto es definido por el gran jurista de nuestro país Mariano Otero en su discurso del 11 de octubre de año 1842 donde lo define de la siguiente manera la federación “es nuestro pacto legítimo, y de él sólo pudiera decirse que es la más grande y noble institución que existe entre nosotros”.⁸

No solamente Mariano Otero seguía estos ideales sino también Prisciliano Sánchez quien aseguraba que el federalismo resultaba ser “invento feliz de la política, indicado por los sentimientos de la naturaleza”; este régimen de gobierno “es sin duda alguna el que nos debe hacer felices”⁹ estos pronunciamientos sobre el sistema federal nos dejan ver la existencia de grupos que si bien buscan delimitar bajo la norma suprema “la selección de una técnica distributiva de competencias” sino más bien sucede el fenómeno que observa Reyes Heróles “Con el centralismo se hubiese garantizado la persistencia del orden colonial; con el federalismo se

⁷ Isidro Montiel y Duarte. Derecho público mexicano 4 Tomos. México, 1882, Tomo II, p.3. visto el 1 de enero de 2021 en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13857>.

⁸ García Ramírez Sergio. Mariano Otero, Estadista y Jurista Mariano Otero, Statesman And Jurist, p.29. Visto el 1 de enero de 2020 en <http://file:///C:/Users/Admin/Downloads/62433-181406-1-PB.pdf>

⁹ El Pacto Federal del Anáhuac. México, PRI, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, 1974, p.1. visto el 1 de enero de 2020 en <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5624/53.pdf>

abría una vía para el triunfo liberal”.¹⁰ Ello nos deja ver que, si bien no deja de ser importante la asignación de competencias derivado por un sistema de organización, se buscaba plasmar en la norma suprema una ideología dominante que legitimara dicho sistema de competencias el cual derivara directamente de una constitución y con base en ello mantener dicha ideología como voluntad del pueblo mexicano, lo que deja ver que liberales y conservadores buscaban implementar un sistema ideológico para dirigir al país sobre bases políticas, jurídicas e ideológicas.

Por lo anterior, considero idóneo realizar un contraste entre lo que prevé la constitución norteamericana y su fórmula de asignación de competencias que prevé su sistema federal. La constitución de dicho país prevé como competencias de la federación en “el artículo 1, sección 8, se establecen las materias que son competencia exclusiva de la federación; específicamente se otorga al congreso general. Mediante la enmienda 10 se afina y completa la técnica de distribución de competencias: “los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidas por esta a los Estados, quedarán reservados respectivamente a los Estados o al pueblo”.¹¹ Con ello podemos darnos cuenta que la constitución norteamericana prevé su fórmula de asignación de competencias, algo muy similar a lo que encontramos hoy en día en nuestra constitución actual en su artículo 124 Constitucional. Anteriormente se mencionó que en la Convención de Filadelfia y los planes que derivaron de él, se consideró necesario delegar la competencia al Poder

¹⁰García Ramírez Sergio. Mariano Otero, Estadista Y Jurista Mariano Otero, Statesman And Jurist, p.28. Visto el 1 de enero de 2020 en <http://file:///C:/Users/Admin/Downloads/62433-181406-1-PB.pdf>

¹¹ Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, *La Constitución de los Estados Unidos de América* (con notas explicativas), adaptado con autorización de The World Book Encyclopedia (1989), notas explicativas de J. W. Peltson, USA, 1987, p.29

Judicial para que mantuviera la vigencia y permanencia de la Constitución frente a Leyes creadas por un estado miembro de dicha federación y que en su caso pudiera vulnerar la supremacía del sistema federal y en consecuencia la supremacía constitucional.

1.4. FEDERALISMO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1835-1836

Por lo que se refiere a este documento normativo y sus notas características es que a diferencia de la Constitución de 1824 que procuraba la idea de un sistema federal, esta Constitución procura la idea centralista como forma de organización, tal y como lo expone el siguiente cuadro:

CÓDIGO DE LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 30 DE DICIEMBRE DE 1836¹²		
Texto constitucional de 1836	Número 1807. Diciembre 30 de 1836. Ley de la división del territorio mexicano en departamentos	Número 1963. Junio 30 de 1838-Ley de División de la Republica en veinticuatro Departamentos” (Sic)
<p>El código se publica el día 29 de diciembre de 1836</p> <p style="text-align: center;">SEXTA</p> <p>División del territorio de la república y gobierno interior de sus pueblos</p> <p>ART 1. La República se dividirá en departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y estos en partidos.</p> <p>ART 2. El primer congreso constitucional, en los meses de abril, mayo y junio del segundo año de sus sesiones, hará la división del territorio en departamentos por una ley que será constitucional</p> <p>ART 3. Las juntas departamentales en el resto de ese año harán, la división de su respectivo departamento en distrito y el de estos en partidos; Dando cuenta de esto al gobierno y este con su informe al Congreso para su aprobación. Mientras tanto se hacen las divisiones de que tratan los dos artículos anteriores, se dividirá el Territorio de la República por una Ley Secundaria.”</p>	<p>Art. 1. El territorio mexicano se divide en tantos Departamentos cuantos eran los Estados, con las variaciones siguientes.</p> <p>2. El que era Estado de Coahuila y Tejas, se divide en dos Departamentos, cada uno con su respectivo territorio. Nuevo-México será Departamento. Las Californias Alta y Baja serán un Departamento. Aguascalientes será Departamento con el territorio que hoy tiene. El Territorio de Colima se agrega al Departamento de Michoacán. El Territorio de Tlaxcala se agrega al Departamento de México. La capital del Departamento de México es la ciudad de este nombre.</p> <p>3. El gobernador y junta departamental de Coahuila, ejercerán sus funciones solamente en el Departamento de este nombre.</p> <p>4. Cuando se restablezca el orden en el Departamento de Tejas, el gobierno dictará todas las providencias necesarias a la organización de sus autoridades, fijando su capital en el lugar que considere más oportuno.</p>	<p>El congreso general cumpliendo con lo prevenido en los artículos 1° y 2° de la sexta ley constitucional, divide el territorio de la República en veinticuatro Departamentos que se denominaran de Aguascalientes, California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis, Sinaloa, Tabasco,</p> <p>Tamaulipas, Tejas, Veracruz Yucatán Y Zacatecas cuya extensión y capitales serán las que actualmente tienen y la de Coahuila la de la ciudad del Saltillo</p>

¹²Gamboa Montejano Claudia (2012). “Nacimiento y Evolución de las Constituciones Locales, Tomando Como Referencia A Todas Las Constituciones Del México Independiente, que Antecedieron a la Constitución Federal Actual”. Consultado el 1 de enero de 2021 consultado en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-03-12.pdf>. págs. 24-25.

Lo que se puede observar con esta nueva constitución es la forma de organizar el territorio hay que señalar que en puntos anteriores mencionamos que la preocupación de instaurar un sistema en la constitución de 1824 radicaba precisamente en la organización del territorio y en cómo mantener una unión de los estados parte de la federación y encontrar una fórmula de asignación de competencias deja de ser un aspecto secundario sino más bien la consigna resulta en cuento a organizar el territorio nacional e imponer la centralización desde la propia constitución. Lo cual trajo como consecuencia “la inestabilidad política de las primeras décadas del México independiente provocaron un enfrentamiento entre dos grupos: federalistas y centralistas” (Gamboa Montejano Claudia, 2012, p. 26)

Lo cual trajo como consecuencia que “Hacia 1835 los Centralistas se impusieron, eliminaron la anterior constitución y crearon una nueva conocida como las Siete Leyes, en la cual el país fue dividido en departamentos --en lugar de estados-- y se estableció el “Supremo Poder Conservador” que podía anular una ley o un decreto y declarar la incapacidad física o moral del presidente del Congreso” (ibidem).

Eventualmente, la Constitución surge en un momento donde la inestabilidad jurídica y política iban de la mano ya que en dicho contexto Texas logra su independencia en 1835 con la declaración de guerra en la Convención de Austin. Expertos en la materia como Burgoa opinan al respecto: “puede afirmarse con validez que uno y otro presentan en nuestro derecho constitucional, diferencias de grado más que esenciales, pues haciendo abstracción de la terminología usual que los exhibe como antinómicos y de las pasiones políticas que respectivamente los determinaron, el centralismo fue un federalismo restringido” (Faya Viesca Jacinto, 1988, p. 69).

Por lo tanto, ello deja ver claramente el cambio de concepto de estados a departamentos, así como la conformación de un cuarto poder denominado supremo poder conservador¹³ el cual más allá de ser un contrapeso o un árbitro frente a dicha división de poderes cumplía con la de conservar el régimen centralista y hacer que prevaleciera el “Código de las Siete Leyes Constitucionales”.

1.5. FEDERALISMO Y ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Por lo que refiere a esta Constitución, después de la inestabilidad política por la cual se atravesó, se optó por regresar al esquema federalista a partir del decreto de 22 de agosto de 1846, lo cual trajo como consecuencia una nueva “división Territorial venía modificar la inmediata del federalismo transitorio, en que Aguascalientes, California y Nuevo México se les volvía a considerar como Territorios Federales y Texas, con la que sólo se podía contar de manera figurada se uniría de nuevo a Coahuila en un solo Estado” (Gamboa Montejano Claudia, 2012, p. 34). En el siguiente cuadro podremos observar algunos cambios que se presentaron en dicha constitución, esta le vuelve a dar vigencia a la Constitución de 1824.

¹³ Adicionalmente a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se creó un cuarto poder llamado Supremo Poder Conservador, el cual residía en cinco integrantes quienes debían de haber sido presidentes o ministros. La función principal del Supremo Poder Conservador fue disuadir cualquier idea reformista que contraviniera a las bases establecidas. Vid. Enrique González Pedrero. País de un solo hombre: el México de Santa Anna, México: Fondo de Cultura Económica, 1993. 684 p. Op.Cit. Dublán y Lozano. Tomo III. Decretos N° 1806 y 1807. P. 230-258. El Código se publica el día 29 de diciembre de 1836 y el 30 de diciembre es publicada una ley sobre la división territorial de México en Departamentos, la cual establecía los cambios que tendría el territorio

ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1847 ¹⁴			
Texto	Tratado Guadalupe Hidalgo	Conformación Estatal y las Constituciones promulgadas durante su vigencia	
<p>SANCIONADA POR EL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EL 18 DE MAYO DE 1847 JURADA Y PROMULGADA EL 21 DE MAYO DEL MISMO.</p> <p>Artículo 6. Son Estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron formados después conforme a ella. Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco y Tlapa, y la Municipalidad de Coyuca, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las Legislaturas de estos tres Estados den su consentimiento dentro de los tres meses. Mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de presidente y nombrará dos senadores.</p> <p>Publicada esta acta de reformas, todos los poderes públicos se arreglan a ella. El legislativo general continuara depositados en el actual congreso, hasta la reunión de las cámaras. Los Estados continuaran observando sus Constituciones particulares y conforme a ellas, renovaran a sus poderes.</p>	<p>“Artículo V</p> <p>La línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el golfo de México, tres leguas fuera de tierra frente a la desembocadura del río Grande, llamado por otro nombre río Bravo del Norte, o del más profundo de sus brazos, si en la desembocadura tuviere varios brazos: correrá por mitad de dicho río, siguiendo el canal más profundo donde tenga más de un canal, hasta el punto en que dicho río corta el lindero meridional de Nuevo México: continuará luego hacia Occidente, por todo este lindero meridional (que corre al norte del pueblo llamado Paso) hasta su término por el lado de Occidente: desde allí subirá la línea divisoria hacia el Norte, por el lindero occidental de Nuevo México, hasta donde este lindero esté cortado por el primer brazo del río Gila (y si eso no está cortado por ningún brazo del río Gila, entonces hasta el punto del mismo lindero occidental más cercano al tal brazo, y de allí en una línea recta al mismo brazo); continuará después por mitad de este brazo y del río Gila hasta su confluencia con el río Colorado; y desde la confluencia de ambos ríos la línea divisoria, cortando el Colorado, seguirá el límite que separa la Alta de la Baja California hasta el mar Pacífico”</p>	Guerrero (Provisional)	14 de junio de 1851
		Nuevo León	29 de octubre de 1849
		Sinaloa	31 de enero de 1852
		Yucatán Chiapas Chihuahua Coahuila (sin Texas) Durango Guanajuato Jalisco México Michoacán Oaxaca Puebla Querétaro San Luis Potosí Sonora Tabasco Tamaulipas Veracruz Zacatecas	16 de mayo de 1841 (Constitución de la Republica de Yucatán) 16 de septiembre de 1850 Estos Estados no reformaron sus constituciones decidiendo preservar los ideales que establece la constitución De 1824 donde sus preceptos se ven reflejados en cada una de ellas ¹⁵

¹⁴Gamboa Montejano Claudia (2012) “Nacimiento y Evolución De Las Constituciones Locales, Tomando Como Referencia A Todas Las Constituciones Del México Independiente, Que Antecedieron a la Constitución Federal Actual” consultado el 30 de diciembre de 2020 en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-03-12.pdf>. P. 31 -32

1.6. FEDERALISMO Y CONSTITUCIÓN DE 1857

Las notas características de esta constitución es que fue encabezada por personajes liberales encabezados por Juárez, opuestos a las ideas conservadores y dispuestos a promover un Estado laico donde se separe a la iglesia de las funciones estatales.

Los ideales que promovía esta constitución eran las siguientes: “establecía el federalismo, la abolición de la esclavitud, la defensa de las ideas y la libertad de imprenta. En dicha ley ya no se establecía la religión católica como la oficial, lo cual provocó un malestar entre los conservadores” (Gamboa Montejano Claudia, 2012, p. 42).

El siguiente cuadro muestra cómo es que se vieron efectuados los cambios promovidos por los liberales.

Art 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende la Ciudad de México, pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar	DURANGO	12 De noviembre de 1857 25 de mayo 1863	Estados que estaban integrados a la federación desde la promulgación de la constitución de 1824
	GUANAJUATO	1 De abril de 1861	
Art 47. El estado de Nuevo León y Coahuila comprenderá el territorio que ha pertenecido a los distintos estados que hoy lo forman separándose la parte de la hacienda de bonanza que se reincorpora a Zacatecas en los mismos términos en que estaba antes de su incorporación a Coahuila	GUERRERO	25 De octubre de 1862 26 de junio de 1874 29 de noviembre de 1880	De 1821-1849 Perteneció al Estado de México, pero fue en el periodo del acta constitutiva de 1847 que se le concede la categoría de Estado el 15 de mayo de 1849 de manera provisional ya en 1857 ya es oficial dicha condición
	HIDALGO	21 De mayo de 1870 15 de septiembre de 1894	Durante la invasión francesa Juárez ordena que se formaran tres distritos militares en el Estado de México en los cuales se encontraba el territorio de Hidalgo Después del triunfo de la republica el 15 de enero de 1869 se le instaura a Hidalgo como estado de la federación
	JALISCO	6 De diciembre de 1857 6 de marzo de 1906	Estados que estaban integrados a la federación desde la promulgación de la constitución de 1824
	MÉXICO	17 De octubre de 1861	
	MICHOACÁN	1 de febrero de 1858	
	MORELOS	28 de julio de 1870	Este era el tercer distrito militar hasta el 19 de abril de 1869 que es erigido como estado de la Federación bajo el gobierno de Juárez en la República restaurada.

<p>Art 48. Los Estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas recobraron la extensión y límites que tenían el 31 de diciembre de 1852 con las alteraciones que establece el artículo siguiente</p> <p>Art 49. El pueblo de Contepec que ha pertenecido á Guanajuato, se incorporará a Michoacán. La municipalidad de Aqualulco que ha pertenecido á Zacatecas se incorporará a San Luis Potosí. Las municipalidades de Ojo caliente y San Francisco de los Adames que han pertenecido a San Luis, así como los pueblos de Nueva Tlaxcala y San Andrés del Teúl, que han pertenecido a Jalisco, se incorporarán a Zacatecas. El departamento de Tuxpan continuará formando parte de Veracruz. El cantón de Huimanguillo que ha pertenecido á Veracruz se incorporará a Tabasco</p>	OAXACA	15 De septiembre de 1857	Estados que estaban integrados a la federación desde la promulgación de la constitución de 1824	
	PUEBLA	18 De septiembre de 1861		
	QUERÉTARO	18 De enero de 1869 16 De septiembre de 1879		
	SAN LUIS POTOSÍ	27 De julio de 1861		
	SINALOA	3 De abril de 1861 11 de enero de 1870 2 de noviembre 1880 22 de septiembre de 1894		
	SONORA	13 De febrero de 1861		
	TABASCO	15 De septiembre de 1857		
	TAMAULIPAS	4 De diciembre de 1857 13 de octubre de 1871		

Lo que logramos observar es que con este cambio a la constitución es que se logró por medio de decreto la incorporación de Nuevo León y Coahuila como estados integrantes de la Federación lo cual viene a reforzar las ideas sobre mantener una unión del territorio nacional y no dejar que buscaran independizarse y separarse, ya que por medio del artículo 46 del proyecto y 40 de la constitución de 1857 estableció la siguiente formula de organización de los estados:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federativa, compuesta por 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, para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Unión, y a los demás objetos expresados en la Constitución”.

Con lo anterior podemos observar la fórmula que permitió mantener unida a la federación, esta constitución trato de consolidar un aspecto “jurídico constitucional,

mediante la asunción de dos modalidades: la creación de los Estados de Coahuila, Hidalgo y Morelos en 1863, 1868 y 1869, respectivamente, y el establecimiento del Senado en noviembre de 1874, institución que permitió que las entidades federativas participaran directamente en la expresión de la voluntad nacional” (Faya Viesca Jacinto, 1988, p. 77) tomando en cuenta diversos factores que se surgían en nuestro país se hizo “imperativo disminuir la órbita autónoma de los Estados en algunas materias transfiriendo su competencia a la Federación(vías generales de comunicación, correos, salubridad general)” (ibidem).

Este supuesto resulta interesante para efectos de esta tesis ya que con ello encontramos que si bien se integran Estados a la federación y el federalismo se había basado en la organización del territorio nacional y evitar que se separaran de dicha Unión, ahora encontramos que determinadas materias le son restringidas a los Estados, esto es, que no pueden tener competencia legislativa para actuar al respecto, lo cual pudiera poner en duda cuando se nos dice que los Estados son “libres y soberanos” cuando se les limita en cuanto a competencias que derivadas directamente de la Constitución les está expresamente prohibidas y reservadas exclusivamente para el ámbito federal.

Alrededor de ello, radica la presente investigación ya que si bien partimos de la base de que si en la actualidad nos regimos sobre la constitución del año de 1917 y creemos que por lo ahí dicho estamos organizados por un sistema federal, el cual cuenta con garantías, esto es, diversas competencias para cada ámbito de gobierno, porque ese efecto de “centralizar” determinadas materias resultan a favor de la federación y no así de los Estados, despojando de ciertas facultades.

1.7. FEDERALISMO Y CONSTITUCIÓN DE 1917

De esta Constitución nos importa conocer que efectos del federalismo se destacaron en dicho documento normativo, dicho documento nos rige en la actualidad el cual ha sido reformada 703 ocasiones por medio de 233 decretos , por lo que de ello nos interesa saber qué tipo de fórmula de asignación de competencias se estableció y si en su caso como en la anterior constitución se dio el efecto de privar a las entidades federativas para legislar sobre determinadas materias para otorgarlas a la federación y reducir el margen de actuación , limitando así el juego político.

En el año de 1916 Carranza aceptó la presidencia provisional, convocando a una asamblea a los Congresos Constituyentes que reformulara la Carta Magna el 1 de diciembre de 1916, “al legislar sobre la división territorial, se consagrarían siete artículos y dos de los cuales señalaran de manera precisa la división política que son el 43, 44 y 45” (Gamboa Montejano Claudia, 2012, p. 50).

Lo que encontramos es que, si bien por falta de tiempo no se presentó modificación alguna respecto a la organización del territorio, sino que “sólo se rechazó una propuesta de conceder mayor extensión al Distrito Federal a expensas del Estado de México” (ibidem) por lo que si bien esta Constitución tuvo efectos en lo relativo a principios de justicia social lo cual se vio reflejado en educación (artículo 3) tierras (27), trabajo (123).

En los siguientes cuadros encontramos algunos cambios que se presentaron:

CONSTITUCIÓN DE 1917 ¹⁶		
TEXTO ORIGINAL	ESTADOS EXISTENTES	CONSTITUCIONES DESDE 1917 HASTA LA ACTUALIDAD
<p>“CAPITULO II DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL”</p> <p>ART 42 El territorio Nacional comprende el de las partes integrantes de la federación y además el de las islas adyacentes en ambos mares. Comprende, asimismo, la isla de Guadalupe, las de Revillagigedo y la de la pasión situadas en el océano pacífico</p> <p>ART 43 Las partes integrantes de la federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo</p>	AGUASCALIENTES	3 DE SEPTIEMBRE DE 1917 13 DE AGOSTO DE 1950
	BAJA CALIFORNIA	16 DE AGOSTO DE 1953
	BAJA CALIFORNIA SUR	15 DE ENERO DE 1975
	CAMPECHE	3 DE JULIO DE 1917 1 DE MAYO DE 1957 29 DE MAYO DE 1965
	CHIAPAS	1 DE FEBRERO DE 1921 24 DE AGOSTO DE 1981
	CHIHUAHUA	25 DE MAYO DE 1921 17 DE JUNIO DE 1950
	COAHUILA DE ZARAGOZA	19 DE FEBRERO DE 1918
	COLIMA	20,27 DE OCTUBRE Y 3, 10, 24 DE 1917
	DURANGO	5 DE OCTUBRE DE 1917
	GUANAJUATO	18 DE OCTUBRE DE 1917
	GUERRERO	3 DE NOVIEMBRE DE 1917
	HIDALGO	1 DE OCTUBRE DE 1920
	JALISCO	21, 25, 28 DE JULIO DE 1917
	MÉXICO	10, 14, 17 DE NOVIEMBRE DE 1917

CONSTITUCIÓN DE 1857 ¹⁶			
TEXTO CONSTITUCIONAL	ESTADOS	PROMULGACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES ESTATALES	INFORMACIÓN REFERENCIAL DE LA CONFORMACIÓN DE DICHS ESTADOS
<p>Jurada el 5 de febrero de 1857” y promulgada el 11 de marzo</p> <p>SECCIÓN II DE LAS PARTES INTEGRANTES DE LA FEDERACIÓN Y DEL TERRITORIO NACIONAL</p> <p>Art. 42. - El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, y además el de las islas adyacentes en sus ambos mares</p> <p>Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa,</p>	AGUASCALIENTES	23 De octubre de 1857	Un poco más de treinta años duro la gestación para la creación del Estado. El 23 de mayo bajo el gobierno de Santa Anna consigue separarse de Zacatecas, erigiéndose como Territorio de la Federación. Para el siguiente año se convierte en departamento, el cual se estipula en el código de las siete leyes constitucionales, En el acta constitutiva de 1847 nuevamente se une como partido del estado de Zacatecas, 1853 Santa Anna toma el poder una vez más y Aguascalientes es erigido como Departamento en las bases de la Administración de la Republica Tanto el Plan de Ayutla. Código Lafragua y Constitución de 1857 1857 respetan la división Territorial con la promulgación de la Constitución es como finalmente Aguascalientes se convierte en Estado
	CAMPECHE	30 de junio de 1861	Toda la primera Mitad del siglo XIX existieron muchos

<p>Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal</p> <p>Art 44 Los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, México, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y el Territorio de la Baja California conservaran los límites que actualmente tienen</p> <p>Art 45 Los estados de Colima y Tlaxcala conservaran en su nuevo carácter de Estados los límites que han tenido como territorios de la federación</p>			<p>conflictos entre campechanos y yucatecos, llegando al límite de la lucha armada muchos de estos eventos marcaron la decisión de la península permaneciera en la federación la llamada guerra de las castas.</p> <p>Tiempo después en los distritos de Campeche se levantaron actas para conocer la voluntad de los habitantes si estos estaban a favor de erigirse como Estado</p> <p>Tras la afirmativa del pueblo y pese a la oposición de Yucatán el 29 de abril de 1863 se ratifica definitivamente la erección del estado de Campeche</p>
	CHIAPAS	4 De enero de 1858 1 de enero de 1894	Estos estados ya estaban integrados a la Federación desde la promulgación de la Constitución de 1824
	CHIHUAHUA	31 de mayo de 1858	
	Coahuila y Nuevo León 4 de octubre de 1857 Constitución que regla para ambos Estados	Separación de los Estados y, por ende, cada uno cuenta con su respectiva constitución COAHUILA 29 DE MAYO DE 1869 NUEVO LEÓN 28 DE OCTUBRE DE 1874	El 19 de febrero de 1856 a través de un decreto por su cuenta. Vidaurri declaró la anexión de Coahuila al Estado de Nuevo León. El presidente Ignacio Comonfort ordeno a Vidaurri renunciar Después de conflictos armados se llegó a un acuerdo donde se comprometía Vidaurri La constitución de 5 de febrero de 1857 reconoció formalmente al estado de Nuevo León y Coahuila
	COLIMA	16 De octubre 1857 30 De mayo 1882	Sujeta en un principio al gobierno de Guadalajara con la constitución de 1824 jurídicamente es reconocido como territorio de la federación. Elo código de las siete leyes constitucionales queda supeditado al departamento de Michoacán. Una vez establecida el Acta Constitutiva de 1847 es de nuevo reconocido como Territorio situación que prevalece con las Bases de la Administración de la Republica es la constitución de 1857 la que le concede el título de estado de la federación

¹⁶Gamboa Montejano Claudia (2012) "Nacimiento y Evolución de las Constituciones Locales, tomando como referencia a todas las Constituciones del México Independiente, Que Antecedieron A La Constitución Federal Actual" consultado el 30 de diciembre de 2020 en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-03-12.pdf>. P.46-47

ART 44 El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en caso de los poderes federales se trasladen a otro lugar se erigirá en Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General	MICHOACÁN DE OCAMPO	6 DE FEBRERO DE 1918
	MORELOS	16 DE NOVIEMBRE DE 1930
	NAYARIT	5 DE FEBRERO DE 1918
	NUEVO LEÓN	15 DE DICIEMBRE DE 1917
	OAXACA	15 DE ABRIL DE 1922
	PUEBLA	1 DE OCTUBRE DE 1917 17 DE NOVIEMBRE DE 1982
	QUERÉTARO	9 DE SEPTIEMBRE DE 1917
	QUINTANA ROO	12 DE ENERO DE 1975
	SAN LUIS POTOSÍ	
	SINALOA	
	SONORA	2, 5 ,9, 12, 16, 19, 23, 26 Y 30 DE ENERO Y EL 2, 6, 8 DE FEBRERO DE 1918 Y EL 2 DE NOVIEMBRE DE 1943
	TABASCO	5 DE ABRIL DE 1919
	TAMAULIPAS	5 DE FEBRERO DE 1921
	TLAXCALA	16 DE SEPTIEMBRE DE 1916
	VERACRUZ	25 DE SEPTIEMBRE DE 1917 3 DE FEBRERO DE 2000
	YUCATÁN	14 DE ENERO DE 1918
	ZACATECAS	12 DE ENERO DE 1918

REFORMAS AL ARTICULO 43 Y 45 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 ¹⁷		
7 DE FEBRERO DE 1931	19 DE DICIEMBRE DE 1931 SEGUNDA REFORMA	16 DE ENERO DE 1935 TERCERA REFORMA
<p>ART 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio Norte de Baja California, Territorio sur de Baja California y Territorio de Quintana Roo.</p> <p>ART 45. Los Estados y Territorios de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido siempre que no haya dificultad en cuanto a estos: sirviendo de línea divisoria entre los Territorios del Norte y Sur de la Baja California el paralelo 28 de la latitud Norte</p>	<p>ART 43. Las partes integrantes de la federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio Norte de Baja California, Territorio sur de Baja California</p> <p>ART 45. Los Estados y Territorios de la Federación</p> <p>Se amplía la superficie del Estado de Yucatán con una parte del Territorio de Quintana Roo, cuyos límites quedan establecidos como sigue....</p> <p>Se amplía el territorio del estado de Campeche con una parte del Territorio de Quintana Roo cuyos límites se establecen como sigue...</p>	<p>ART 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio Norte de Baja California, Territorio sur de Baja California y Territorio de Quintana Roo.</p> <p>ART 45. Los Estados y Territorios de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido siempre que no haya dificultad en cuanto a estos, con excepción de los de Yucatán y Campeche, que se modificaran, quedando con los que se tenían antes de las reformas constitucionales de 14 de diciembre de 1931 y 10 de enero de 1934. Las porciones Territoriales a que se contraen dichas reformas constituirán el Territorio de Quintana Roo</p> <p>Servirá de línea divisoria entre los Territorios del Norte y Sur de la Baja California el paralelo 28 de la latitud Norte</p>

¹⁷ Ibidem págs. 48-49

REFORMAS AL ARTICULO 43 Y 45 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 ¹⁸			
16 DE ENERO DE 1952 CUARTA REFORMA	NUEVO ESTADO	8 DE OCTUBRE DE 1974 QUINTA REFORMA	NUEVOS ESTADOS
<p>ART 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio Norte de Baja California, Territorio sur de Baja California y Quintana Roo</p> <p>ART 45. Los Estados y Territorios de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido siempre que no haya dificultad en cuanto a estos.</p>	<p>BAJA CALIFORNIA Promulgación De su Constitución 16 de agosto de 1953</p>	<p>ART 43. Las partes integrantes de la federación son los Estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal</p> <p>ART 45. Los Estados y Territorios de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido siempre que no haya dificultad en cuanto a estos.</p>	<p>BAJA CALIFORNIA SUR Promulgación de su Constitución 15 de enero de 1975</p>
			<p>QUINTANA ROO Promulgación de su Constitución 12 de enero de 1975</p>

Por lo que se refiere a esta Constitución encontramos en cuanto a la organización del territorio se amplió la superficie del Estado de Yucatán con una parte del territorio de Quintana Roo. Ello lo vemos ya que en las diversas constituciones que fuimos mencionando se buscaba la organización del territorio para mantenerlo unido. Sin embargo, lo que nos interesa conocer de manera puntual cuales han sido los cambios que ha enfrentado nuestra constitución y de qué manera se ha fijado una fórmula de asignación de competencias desde el sistema federal y su aplicación por cada ámbito de gobierno.

¹⁸ Ibidem p. 49

1.8. OPINIONES DEL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

En primer lugar, el Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz nos habla temas en el libro “Federalismo (s) El rompe cabezas actual”, sobre diversos cambios a los que se ha enfrentado la Constitución de 1917 y como es que ello ha influido en el sistema federal. Sobre dichos aspectos el Ministro en retiro nos advierte:

“de comienzos de los años setenta para acá ha habido un constante ejercicio de centralización de funciones en las autoridades federales y de asignación en las municipales...lo que ha sucedido es que las competencias de la Federación se han incrementado, sea esto por medio de coordinaciones o de concurrencias” (Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia, 2018, p 12).

De lo anterior, observamos un primer antecedente que tal y como lo señala el Ministro Cossío es en los años setenta se fomentó la centralización de determinadas materias para que las entidades federativas pierdan facultades en determinadas materias por medio de Leyes que prevean la concurrencia entre los ámbitos de gobierno, por lo que será la federación en todo caso y por virtud del Congreso de la Unión y del artículo 73 Constitucional el cual permitirá establecer determinada concurrencia frente a ciertas materias y en consecuencia una centralización de las mismas, esto aun cuando estemos conformados por un sistema federal que establece una facultad residual prevista por el artículo 124 Constitucional. Por otra parte, el Ministro en retiro nos habla que en 1917 el “principal productor de normas constitucionales era, desde luego, el órgano complejo previsto en el artículo 135 para modificarlo o adicionarlo. Hoy día sigue siendo el mismo, más allá de las modificaciones marginales que ha sufrido” (ibidem, p.15)

Dicho artículo a la letra nos dice lo siguiente:

Título Octavo De las Reformas de la Constitución. Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.¹⁹

En dicho artículo encontramos el órgano productor de adiciones y reformas a la Constitución, lo cual se nos hace un mecanismo complejo ya que en dicho proceso participan el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de individuos, y que estas tengan una aprobación de las legislaturas de los Estados y de la CDMX, ello puede volverse un poco complicado en la actualidad por la falta de voluntad política y los desacuerdos que se tengan al interior de un Congreso, lo cual nos deja ver que si bien el texto actual de nuestra Constitución no ha sido modificado por este mecanismo que prevé la el propio texto supremo, si lo ha sido por medio de 233 decretos que le han dado otro significado a nuestra constitución, y de lo cual nos habla el Ministro en retiro como “mutaciones constitucionales.”

Dichas mutaciones constitucionales son definidas como “cambios en el sentido normativo extraíble de un enunciado jurídico que no ha variado. Así, ahí donde antes o cual expresión o enunciado significaban tal o cual cosa, hoy pueden querer algo diverso” (ibidem, p.15).

Sin embargo, el jurista Peter Häberle en su libro “El Estado Constitucionalista” nos habla acerca de las mutaciones constitucionales, pero lo habla conforme a la interpretación, esto es, “sin modificación expresa del texto de la Constitución, se produce de manera relativamente discreta y sin formalización. Por la sola vía de

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Visto el 3 de enero de 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf.

interpretación, ya sea de los tribunales, la de la práctica estatal, la de la opinión pública o la doctrina, o como producto de la combinación de ellas, es que una norma constitucional puede adquirir un significado nuevo o diferente” (Peter Häberle, 2001, p.62)

Sobre el mismo aspecto Peter Häberle nos advierte lo siguiente:

Dependiendo del método, la interpretación de la Constitución es en parte retrospectiva y en parte prospectiva. ¡Los diversos métodos de interpretación no hacen otra cosa que “organizar” el tiempo! La interpretación histórica incorpora los orígenes; el método objetivo, el presente, el método orientado a las consecuencias y el pronóstico, el futuro. Quizá la “impredecibilidad” general de los procesos temporales sea la razón por la cual, hasta ahora ninguna metodología ha sido capaz de ponderar entre sí los diversos métodos de interpretación. Presumiblemente, su interrelación es una función del tiempo, o sea, es flexible²⁰.

Lo que encontramos al respecto sobre el concepto de “mutaciones constitucionales” es que en efecto diversos enunciados normativos pueden ir variando a lo largo del tiempo respecto a su interpretación y significado, pero no necesariamente que por un proceso de reforma deba ir cambiando los conceptos jurídicos, sino más bien como lo dice Peter Häberle será respecto a la interpretación a la que se encuentre sujeto dicho concepto, o bien como dice el Ministro Cossío Díaz “es que actualmente la Suprema Corte tiene una importancia capital en la fijación del sentido de los preceptos constitucionales” (Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia, 2018, p 15).

²⁰ Häberle Peter. El Estado Constitucional. Instituto de investigaciones Jurídicas. México. 2001, p.63

Esto último resulta fundamental porque será la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que en calidad de Tribunal Constitucional el que facultado por la Constitución para interpretar el texto supremo.

Por lo tanto, ello deja una carga importante en cuanto a quien desempeñe la labor interpretativa en el Alto Tribunal de nuestro país, esto es, quien se desempeñe como Ministro de una Suprema Corte, es por ello que resultan acertadas las palabras del Ministro Alberto Pérez Dayán quien en una entrevista manifestó lo siguiente:

(...)” El diseño constitucional moderno permite que el oficio judicial sea un termómetro, resulte hoy un árbitro fundamental, la tendencia de los Tribunales Constitucionales, hace que este equilibrio de poderes tradicionalmente dividido entre los congresos y los ejecutivos encuentre en el órgano judicial esta expresión de decisión que pueda poner lugar o resolver las diferencias que se encuentre en el ejercicio del poder público” (...)

Así mismo expresó lo siguiente:

(...) “Determinados temas de importancia capital terminan siendo judicializados, y en esa medida los jueces aplicando los criterios de resolución, interpretación y definición son quienes dan una solución que deja satisfechas a las partes, el diferendo de dos muchas veces queda resuelto cuando ambos confían y tienen legitimación en un tercero que es el que resuelve”. (...)

Y en consecuencia expreso lo siguiente:

(...) ““En la definición de las competencias de cada quien, pero llega haber momentos en que los cuestionamientos se dan entre partes que tiene una preponderancia o una ubicación tan importante dentro del esquema social que no quieren aceptar una decisión de un órgano inferior, simplemente quieren la decisión del máximo tribunal como esta entendida la última expresión sin dejarla sujeta a otra opinión de los órganos jurisdiccionales” (...)²¹

²¹ [#TodoPersonal](https://www.youtube.com/watch?v=LQJ1ZTegmpY) Entrevista con Alberto Pérez Dayán Ministro de la SCJN. [Real media file]. Visto el 2 de enero de 2021. Recuperado de <http://https://www.youtube.com/watch?v=LQJ1ZTegmpY>,

Las palabras del Ministro Alberto Pérez Dayán nos muestran un panorama más claro respecto al papel que juega el Tribunal Constitucional en un Estado Moderno, por lo que los criterios de resolución, interpretación y definición que emita el Alto Tribunal de nuestro país son la base para encontrar el equilibrio entre quienes se encuentran en conflicto por sus competencias, esto es, las facultades otorgadas desde el texto supremo que se ejercen a través del ejercicio público y en que su proceso se encuentran en contienda con otros sujetos que consideran que dicho ejercicio vulnera su ámbito de competencias, y que esos actos o normas no se encuentran sujetos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual al contar con legitimación procesal acuden ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva la Litis planteada y que en el caso en concreto garantizar la vigencia y que prevalezca el principio de supremacía constitucional.

Otro aspecto que ha modificado a nuestra constitución es la aparición de los órganos constitucionales autónomos y su relación con los particulares y al no depender de los tres clásicos poderes(Ejecutivo, Legislativo y Judicial) mantienen un margen de autonomía otorgada desde la Constitución General, regulando determinadas materias como es el caso del Instituto Federal de Comunicaciones en adelante (IFT), Comisión Federal de Competencia Económica(COFECE) y el Instituto Nacional de Acceso a la Información(INAI), donde desarrollan funciones específicas en cuanto a mercados que escapan de la legislación ordinaria y que requieren de regulación específica para regular ámbitos como son las Telecomunicaciones en el caso del IFT sobre agentes económicos preponderantes,

sobre monopolios en caso de la COFECE y en materia de transparencia y acceso a la información tratándose del INAI.

Del texto de la constitución de 1917 nos interesa saber de qué manera se encontraba regulada la formula del sistema federal, la cual nos dice el Ministro Cossío Díaz en el libro Federalismo (s) Rompe Cabezas actual, que se encuentra a partir de “la cláusula general contenida sus artículos 39, 40 y 41 primer párrafo, relativa a la soberanía popular y a su ejercicio” (Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia, 2018, p 27).

El Ministro en retiro nos explica que las formas de estudiar al Estado Federal en nuestra norma suprema, parte de dos supuestos: “desde la mención de las partes de la Federación en la fracción primera del artículo 42 y enumeradas en el artículo 43, así como en los artículos 44 a 48, donde se establecen las condiciones de eficacia y validez de los ordenamientos locales relacionados con su territorio” (Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia, 2018, p 24) estos aspectos los notamos claramente en los cuadros que fuimos citando, ya que desde la constitución de 1824 a 1917 las partes integrantes del territorio y la conformación del sistema Federal se basó en integrar partes al territorio y mantener una unión de territorio, para evitar movimientos independentistas que debilitaran al país, estos efectos según nos dice el Ministro en retiro son de “origen político de la Federación” Sin embargo para efectos de la presente investigación lo que nos interesa indagar son los mecanismos de distribución de competencias en los diversos órdenes normativos previstos por nuestra constitución general, por lo cual también debemos partir del estudio de los artículos 73 que prevé diversas materias de carácter concurrente que a su vez impactan en el sistema federal respecto a la distribución

de competencias, 124 como facultad residual por parte de los Estados miembros de la Federación y así como el artículo 133 que en esencia contiene el principio de supremacía constitucional y que como dice el Ministro Cossío debe entenderse como “uno de los componentes de la fórmula de distribución de facultades en la Constitución” (ibidem, p. 25).

De lo anterior me interesa saber cómo es que estas categorías llegan a generar un conflicto entre los diversos ámbitos competenciales, de modo que al estar legitimados por la constitución, especialmente por el artículo 105 constitucional fracción I, acuden ante al SCJN para que esta en calidad de Tribunal Constitucional conozca de una posible Controversia Constitucional que pueda suscitarse entre las partes, esperando así un pronunciamiento por parte del Alto Tribunal de nuestro país, y bien como mencionaba el Ministro Pérez Dayán que se busca resolver las diferencias que se encuentre en el ejercicio del poder público, y estar sujetos a la última expresión de un órgano superior como es la SCJN.

1.9 EVOLUCIÓN DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL

Por último, me gustaría exponer como es que el artículo 105 constitucional fue evolucionando desde la constitución de 1824 hasta en la actualidad, ello ya que serán las partes que al tener un conflicto usaran la legitimación que encuentran en la Constitución para poder plantear un mecanismo de control constitucional como es la controversia constitucional , o una acción de inconstitucionalidad, el primero de ellos es el que nos interesa para efectos de esta tesis, ya que dicho medio de control constitucional le da cierta vigencia al sistema federal respecto a la distribución de competencias. La controversia constitucional mexicana, dicho medio

hace referencia a las controversias que se susciten entre dos o más estados lo cual al remitirnos al artículo 105 fracción I la cual prevé que puedan suscitarse un conflicto entre la federación y un Estado lo cual hace darnos cuenta que dicho medio de control fue adoptado en las siguientes constituciones de nuestro país: “Constitución de 1824 (artículo 137, fracción I) la cual en señalaba en su momento lo siguiente:

Sección 3ª. De las atribuciones de la corte suprema de justicia. Art. 137. Las atribuciones de la corte suprema de justicia son las siguientes: 1ª. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la federación, siempre que las reduzcan á un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un estado, y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión á la autoridad que la otorgó.²²

De ello podemos observar que la Constitución de 1824 contempla en el artículo 137, fracción II la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la Controversia Constitucional ya que en dicho artículo contempla los conflictos que pudieran suscitarse entre dos estados de la Federación. Así mismo se encontraban regulado por la constitución de 1857 en sus artículos 97 y 98 y será en la Constitución de 1917 donde será regulada por el artículo 105 ²³

La constitución de 1857 contempla en sus artículos 97 y 98 lo siguiente:

ART. 97. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:
I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
II. De las que versen sobre derecho marítimo.
III. De aquellas en que la federación fuere parte.
IV. De las que se susciten entre dos o más Estados.

²² http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf visto el 31 mayo de 2020

²³ <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/20.pdf> visto el 31 de mayo de 2020

- V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.
- VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.
- VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.

ART. 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Unión fuere parte. ²⁴

Es claramente el artículo 98 de la constitución de 1857 el que participa de esta idea de la facultad de la Suprema Corte para conocer de las Controversias Constitucionales y de los conflictos que se presenten entre los Estados y bien donde la Federación sea parte. Por lo que se refiere a la Constitución de 1917 dicho medio de control se coloca en el artículo 105 el cual mencionaba lo siguiente:

Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.²⁵

Claramente el artículo 105 de la Constitución Federal ya nos habla sobre los conflictos que se presten entre los poderes de un mismo Estado hablando sobre la constitucionalidad de sus actos y los conflictos que pudieran derivarse de la Federación y un Estado, con lo que se tiene un mayor supuesto normativo de referencia sobre la Controversia Constitucional.

En pleno 2021 así es como luce el artículo 105 constitucional y de cómo regula a la Controversia Constitucional.

²⁴ http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf visto el 31 de mayo de 2020

²⁵ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf visto el 31 de mayo de 2020

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente
- d) Una entidad federativa y otra;
- e) Se deroga.
- f) Se deroga.
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales,
- k) Se deroga

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia²⁶.

1.10. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Lo que podemos concluir en este primer capítulo es que la evolución del sistema federal parte de las modificaciones a las que se ha expuesto nuestra Constitución y

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Visto el 3 de enero de 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf.

como la aparición de facultades que centralizan por lo que debemos tomar en consideración los siguientes elementos: Histórico entendido este como los antecedentes ideológicos que han determinado la gestación del federalismo, así como las modalidades que han tenido en nuestra vida pública, así como el elemento Político. Por otra parte para hablar sobre la aparición del federalismo en las constituciones que citamos debemos tener en cuenta la división de poderes para el ejercicio del poder, y sobre todo la forma en que el poder se depositó en un ejecutivo, legislativo y judicial buscando en diversos escenarios ser absoluto y otras veces predominaba la división de poderes y es ahí donde otorgar competencias a otros ámbitos de gobierno para que se organicen de acuerdo a su régimen interior busca fortalecer el sistema federal a partir de la fórmula de asignación de competencias. Lo que podemos encontrar en este primer capítulo es en efecto como se buscaba imponer una forma federalista y otras veces centralista, lo que a mi parecer detonaba en diversas disputas por imponer un sistema de organización político y jurídico implantado en nuestro texto supremo.

CAPÍTULO II
GARANTÍAS DEL SISTEMA FEDERAL
EN EL ESTADO MEXICANO:
FACULTADES EXPLÍCITAS,
IMPLÍCITAS, COEXISTENTE,
COINCIDENTE Y RESIDUAL

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

Al encontrar todos estos elementos constitutivos desde la Constitución de 1824 a 1917 y sus antecedentes más relevantes, para efectos de esta tesis hemos propuesto encontrar que es lo que le corresponde a cada ámbito normativo respecto de la asignación de competencias establecidas por la Constitución General, basado en un estudio sobre el sistema federal y de cómo determinadas facultades: Explicitas, Implícitas, coincidente y residual, esta última con mayor peso a nuestro juicio en el sistema federal, ello debido a la intervención del Alto Tribunal de nuestro país para definir cuáles son las competencias que le corresponden a cada quien en su ámbito de su respectiva competencia.

Por lo anterior, trataré de encontrar la definición de cada una de estas competencias y como operan, por lo cual acudiré a la academia y de ser el caso a los criterios emitidos por la SCJN, para llegar al punto donde se han emitido criterios sobre una nueva visión sobre el sistema federal ya que con la aparición de las denominadas “Leyes Generales” y la concurrencia que establecen han transformado la idea de sistema federal que se tenía, por lo que surgen cuestionamientos si debemos hablar de un sistema federal “cooperativo”, “competitivo”, o en el mayor de los casos de un sistema normativo “centralmente dirigido”.

2.1. FACULTADES EXPLÍCITAS, IMPLÍCITAS, COINCIDENTE Y RESIDUAL

Ahora bien, será necesario abordar el primer punto de este capítulo denominado Garantías del sistema federal en el Estado mexicano: facultades Explicitas, Implícitas, coincidente y residual encontrar la definición de cada una de estas competencias y las reglas de operación otorgadas desde la Constitución General y

como operan y cuando se pretende ejercer competencia sobre determinadas materias, en este caso se analiza la materia de protección al medio ambiente, ya que el Gobierno del Estado de Yucatán al emitir un decreto que declara como zona libre de cultivo de soya transgénica en determinada zona, lo cual acabo como proyecto de resolución ante el Pleno de la SCJN donde se conoció a partir de una Controversia Constitucional realizando un estudio y pronunciamiento sobre la forma en que deben operar dichas facultades ante una problemática de carácter competencial, pero tampoco lejana a temas que involucren derechos humanos. Al respecto Jacinto Faya Viesca nos habla en su libro “El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal” sobre la distribución de competencias entre los poderes federales y los estados -miembros, y nos da cuales son las notas características sobre la técnica constitucional sobre el reparto de competencias como columna vertebral del sistema federal. Así pues, nos da unas notas características sobre el sistema federal:

1. La distribución de competencias se encuentra asignado directamente desde la Constitución General, la cual ordena a los Poderes Federales y Locales.
2. La distribución de competencias a favor de los Estados es igual para cada uno de ellos, lo cual permite un equilibrio entre la Unión y Estados.
3. Para hablar del federalismo necesariamente las facultades que operan para la Federación y los Estados se aplican en un mismo espacio político, esto es, el territorio nacional, lo cual significa que en el coexisten ordenamientos locales y el ordenamiento Federal.
4. El constituyente debe racionalizar las facultades en atención del desarrollo histórico, político, cultural y social de la comunidad nacional.
5. El federalismo resulta ser un modelo de organización política de técnica constitucional que debe adaptarse a las más importantes condiciones sociales.
6. La técnica constitucional de competencias solo significa eso, serán las circunstancias políticas, económicas y culturales que tengan implicaciones en la realidad, lo cual puede moldear el proyecto federalista original, esto es, las modificaciones se van alterando a través de modificaciones a la Constitución, o nuevas interpretaciones a la misma, por lo que será la interpretación

constitucional la cual juega un papel fundamental respecto a la adaptabilidad y eficacia del sistema federal.²⁷

Sobre estas características el autor de dicha obra nos advierte que en “Estados Federales con un inadecuado desarrollo económico, se justifica aún más, no mantener inalterado el reparto inicial de competencias... pues ello podría dañar gravemente la estructura de económica de la Nación” (Faya Viesca Jacinto, 1998, p. 88) por lo que el sugiere que se debería de buscar un reparto de competencias más equilibrado, lo cual implicaría un federalismo de carácter cooperativo.

Entre los sistemas de asignación de competencias Jacinto Viesca nos señala en su obra que el que pertenece a México es el derivado de “competencias asignadas a favor de los Poderes Federales, reservando todas las demás a favor de los Estados, dicho sistema se completa con las facultades “implícitas” a favor de la Federación, lo cual aumenta su grado de actuación (ibidem, 89). Como ejemplo de dicha fórmula de asignación de competencias encontramos la Constitución de EUA en la enmienda 10 de 1790 la cual dice “THE POWERS NOT DELEGATED TO THE UNITED STATES BY THE CONSTITUTION, NOR PROHIBITED BY IT TO THE STATES, ARE RESERVED TO THE STATES RESPECTIVELY, OR TO THE PEOPLE” (ibidem) (Los poderes no concedidos a la Unión por la Constitución, ni prohibidos por ella, a los Estados, están reservados a los Estados o al pueblo). Con los antecedentes históricos que mencionamos respecto a las Constituciones que nos referimos, en especial la de 1857 que mencionaba en el artículo 117 resultó ser una

²⁷Faya Viesca Jacinto. El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México. 1988, p87. Visto el 11 de enero de 2021 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4525/13.pdf>

copia viva de lo que establece la constitución de 1917 en el artículo 124 constitucional el cual menciona que “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”. Esta fórmula nos muestra el equilibrio entre el reparto de competencias derivado de la Constitución general encontrando que dicha competencia denominada “residual” da vigencia al sistema federal, permitiendo que en el territorio nacional se encuentren el ordenamiento federal y los locales. Por ello, de los puntos que mencionamos anteriormente considero idóneo explicar el punto tercero y sexto.

Para dar explicación respecto al punto tercero el Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz habla en su libro “Los Órganos del Senado de la República” para poder comprender al sistema federal debemos partir del artículo 40 Constitucional, ya que este prevé la expresión del pueblo mexicano de constituirse en una República “representativa, democrática, laica, federal...” y que dicho sistema “da cabida a diversos órdenes jurídicos mismos que, a su vez, contienen las restantes posibilidades normativas del orden mexicano”(Cossío; 2003. Pág. 36). Lo cual a mi parecer nos hace entender que dicho sistema se vuelve complejo a partir de darle lugar a esos distintos órdenes jurídicos, esto es, Federación, Estados, Municipios y hoy día la Ciudad de México. Por lo que dichos órdenes competenciales encontrarán margen de acción y determinadas competencias de fuente constitucional, para ello el Ministro Cossío Díaz reflexiona sobre el artículo 41 párrafo primero de la Constitución el cual dice “ El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la

Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”²⁸ De ello se debe reflexionar sobre una “diferencia competencial y no jerarquía” (ibidem; p. 37) lo cual significa que uno no debe partir de la base de que, al existir normar de carácter federal, o mejor dicho este ámbito de competencia, este sea superior al ámbito local o que se encuentre subordinado y no le deje un margen de acción respecto a determinadas materias. Dicho lo anterior, aunque ello no implique una cuestión jerárquica, pero genera la duda ¿es posible que los criterios del ámbito federal pueda servir como criterio de validez frente a las normas locales? esta pregunta surge por las siguientes razones: En un sistema federal que hemos denominado como complejo, que norma deberemos ocupar como contraste para que pueda determinarse la validez o invalidez de una norma, ello ya que se pudiera contrastar directamente con la Constitución, o bien con una norma federal y poder declararse sobre ello, lo complejo de la pregunta se vuelve cuando en la práctica ámbitos como el local consideran que al hacer valer lo previsto por el artículo 124 constitucional y todo aquello que se encuentre reservado a los Estados pudieran estar haciendo uso de su libertad configurativa, la cual no es absoluta sino que cuenta con determinadas reglas para legislar en determinadas materias, de ello hablaremos más adelante. Si bien contamos con una Constitución General, Leyes Federales las cuales hemos dicho

²⁸http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf. Consultado el 20 de noviembre de 2020.

que las normas locales no se encuentran subordinadas, ahora surge la duda del porqué de la existencia de las Leyes Generales o llamadas concurrentes y su influencia en los ámbitos competenciales de la Federación, Estados, Municipios y la Ciudad de México, y que sean dichas normas un parámetro de validez o invalidez. Lo cual se abordará en otro capítulo. En suma, podemos decir que resulta fundamental identificar cuando estamos frente a una “asignación de competencias federal y de los órdenes locales, en el primer caso a partir de una explicitación y en el segundo a partir de la asignación residual” (ibidem 41). Lo que encontramos en dicha cita son dos conceptos que destacan: competencias explícitas y residuales, lo cual encontramos que “otras facultades que adoptó México por influencia del constitucionalismo estadounidense son las “implícitas”, que se dice que son aquéllas que el Congreso se puede dar para sí mismo o a los otros Poderes para ejercer las facultades explícitas... así que las facultades implícitas —se podría decir— son una cláusula de seguridad del gobierno federal para su actuar” (Zapata Cruz; 2017). Ello ya que en la práctica sucede “Un posible ejemplo de las facultades coincidentes y las facultades implícitas podría darse en el caso que la Constitución le autoriza al Congreso que mediante una ley determine las competencias que a cada nivel de gobierno le corresponde; es decir, implícitamente la Constitución le permite dictar las competencias a su entero gusto y por supuesto, la Federación será quien tenga la mayoría de facultades y las más importantes y la que siempre coordinará”(Zapata Cruz; 2017).²⁹

²⁹ Zapata Cruz Julio César. Facultades coincidentes y facultades implícitas en México. Visto el 13 de enero de 2021 en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11753/13578>

Por lo cual el artículo 73 fracción XXXI nos habla al respecto “Para expedir todas las leyes que sean necesarias, con el objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión” (CPEUM) la expresión de este precepto constitucional resulta ser compleja ya que “ tenemos que en realidad no estamos ante un sistema de asignación originario de competencias a los órganos federales, sino sencillamente ante el otorgamiento de una atribución adicional al Congreso a efecto de emitir las leyes mediante las cuales se regulen las competencias previamente otorgadas a un órgano federal....En términos constitucionales, el sistema previsto para la Federación es de competencias explicas” (Cossío; 2003. Pág. 43) Sobre este punto abordaré más adelante. Lo que podemos observar es que dicho fenómeno se ha vuelto muy común en nuestros días ya que en todo caso el gobierno federal al contar con cláusulas de este tipo le permiten mantener el control del juego político desde el centro, lo que significa que a partir de centralizar determinadas materias se puede influir en cada uno de los distintos ordenamientos, lo cual implicaría que las Leyes Generales o concurrentes. Por lo tanto, encuentro en el artículo 73 de la Constitución general la variedad de materias que se regulan, las cuales logran incidir en otros ámbitos normativos, provocando que estos se subordinen al nivel federal, en consecuencia, observamos las siguientes materias a partir de las siguientes fracciones:

XXIII (organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal) XXIX-A (materia penal), XXIX-C(asentamientos humanos), XXIX-G(protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico), XXIX-I.(protección civil), XXIX-J(cultura física y

deporte), XXIX-K(turismo), XXIX-L(pesca), XXIX-Ñ.(cultura), XXIX-P(derechos de niñas, niños y adolescentes), XXIX-R(funcionamiento de los registros civiles, los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales), XXIX-S(transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades), XXIX-T(funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos), XXIX-U(materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales), XXIX-V(responsabilidades administrativas de los servidores públicos), XXIX-X(derecho de las víctimas), XXIX-Y(mejora regulatoria), XXIX-Z(justicia cívica e itinerante).

Así como las que derivan de la reglamentación del artículo 4 de la Constitución General(salud), 3 (educación), las Leyes a las cuales hacemos hecho referencia establecen un sentido de concurrencia y que han sido catalogadas como “Leyes Generales” que establecen concurrencia entre el Gobierno Federal, de las entidades federativas, Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias. Con ello hemos dado cuenta con el tercer punto y a su vez encontramos algo que resulta interesante como son las facultades coincidentes e implícitas que al estudiar el sistema federal hemos de encontrar garantías para los estados.

Por lo que se refiere al punto sexto referente a la interpretación considero idóneo mencionar bajo qué criterios interpretativos puede llevar a cabo dicha tarea un Tribunal Constitucional.

• **El principio de unidad de la constitución:** este principio exige no interpretar nunca la norma constitucional de que se trate aisladamente, sino siempre en el conjunto en que debe situarse, evitando las contradicciones de unas normas con otras. “La única solución del problema coherente con este principio es la que se encuentre en consonancia con las decisiones básicas de la Constitución y evite su limitación unilateral a aspectos parciales”. El Tribunal Constitucional alemán asumió este criterio ya desde sus primeras decisiones: “Una disposición constitucional no puede ser considerada de forma aislada ni puede ser interpretada exclusivamente a partir de sí misma. Está en una

conexión de sentido con los demás preceptos de la Constitución que representa una unidad interna”; “el principio más importante de interpretación es la unidad de la Constitución en cuanto a unidad de un conjunto con sentido teológico-lógico, ya que la esencia de la Constitución consiste en ser un orden unitario de la vida política y social de la comunidad estatal

• **Principio de concordancia práctica:** este principio conlleva la exigencia de coordinar los “bienes” (esto es, valores intereses, principios, instituciones, etcétera) contrapuestos protegidos por la Constitución de forma tal que todos ellos conserven su propia entidad. Allí donde se produzcan colisiones no se debe, a través de una precipitada “ponderación de bienes” o incluso abstracta “ponderación de valores”, realizar uno de esos bienes a costa del otro... Por ello, para Hesse es admisible una “ponderación de bienes” como la propuesta de Häberle en la medida en que sus valoraciones, como Häberle propone, vengán determinadas a partir “exclusivamente” de la Constitución por lo que esta ponderación de bienes, que hoy emplean casi todos los tribunales constitucionales cotidianamente, se aproxima considerablemente al principio de concordancia práctica.

• **Principio de corrección funcional:** Si la Constitución regula de una determinada manera el cometido respectivo de los agentes de las funciones estatales, el órgano de interpretación debe mantenerse en el marco de las funciones a él encomendadas; dicho órgano no deberá modificar la distribución de las funciones a través del modo y del resultado de dicha interpretación. Esto es aplicable en particular a las relaciones entre el legislador y tribunal constitucional: puesto que al tribunal constitucional sólo le corresponde, frente al legislador, una función de control, le está vedada una interpretación que condujese a una restricción de la libertad conformadora del legislador más allá de los límites establecidos por la Constitución o, incluso a una conformación llevada a cabo por el tribunal mismo.

• **Principio de eficacia integradora:** se trata de dar preferencia, a la hora de resolver un litigio jurídico-constitucional, a aquellas posibilidades y puntos de vista que promuevan y mantengan la unidad política como objetivo de la Constitución (Integrationslehre, de Smend), en especial en las relaciones entre entes territoriales (Estado federal-Estados federados). Aquí tiene importancia también la “integración material (Smend) que promueven los derechos fundamentales, cuestión específica a la que nos referiremos en parte al hablar del parámetro constitucional. ahora bien, dice Hesse, este cometido integrador no habrá sido cumplido correctamente cuando sólo pueda ser alcanzado “a través de vías no estrictamente constitucionales” (Smend), porque con ello “se habrían rebasado los límites de la interpretación constitucional”, y

• **Principio de la fuerza normativa de la constitución:** Exige dar preferencia a la hora de resolver las controversias o litigios

constitucionales que se planteen, a los puntos de vista que ayuden a las normas de la Constitución a obtener máxima eficacia, a realizar su pretensión de validez bajo las circunstancias de cada caso, “actualizando” así la Constitución en atención a las cambiantes posibilidades y condicionamientos históricos.³⁰

Con estos criterios interpretativos que realiza un Tribunal Constitucional nos damos cuenta que cada uno de estas formas de interpretar la Constitución le permitirá mantener su vigencia evitando una mutación constitucional, ello gracias a través de la interpretación, de lo cual deriva la importancia y participación que tienen los jueces constitucionales (Ministros) que al conocer de un proyecto de resolución ocupan estos instrumentos para dar una buena interpretación de la constitución y encontrar una solución. Otro aspecto que se debe de tomar en cuenta es que al tener un proyecto donde al reunirse en el salón de Pleno exista una minoría que vota en contra de un proyecto manifieste su criterio jurídico en algún voto particular, ello con la finalidad de manifestar su criterio sobre qué elementos debía de tomarse en consideración para la solución del conflicto presentado. El encontrar la herramienta interpretativa idónea a nuestro parecer garantiza la existencia de un Estado Constitucional y se hace valer la justicia constitucional, al respecto el Doctor Fix Zamudio la define como un “ Conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados Órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos, a aquellos organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones, que para su

³⁰Brage Camazano Joaquín. La acción abstracta de inconstitucionalidad, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2005, p. 55, 56 y 57.

actividad se establecen en la misma Carta Fundamental”³¹. Ello nos muestra que es a partir de la justicia constitucional que se garantizara el Estado de derecho en un Estado moderno, el cual conformado por la clásica división de poderes dividida entre el Ejecutivo y Legislativo encontrara solución en las determinación emitidas por el Poder Judicial, el cual al contar con una Suprema Corte o bien un Tribunal Constitucional, lo cual a mi parecer hará uso de su técnica interpretativa e impartirá la justicia de carácter constitucional, esto es, garantizar la vigencia y la supremacía de nuestra constitución, ello a partir de los diversos medios de control constitucional que conozca dicho Tribunal, jugando un papel fundamental como un árbitro definiendo que es lo que establece el texto supremo para cada poder como también para cada ámbito de gobierno y hoy día a los Órganos Constitucionales Autónomos. Sobre la justicia constitucional y sobre los instrumentos de carácter procesal que le conforman encontramos los siguientes: Juicio de amparo, Controversia constitucional, Acción de inconstitucionalidad, en su momento lo que fue a facultad investigador de la Suprema Corte, Juicio político, Sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos(del cual realiza la CNDH) , Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, Juicio de revisión constitucional electoral. Jurisdicción constitucional supranacional (Corte Interamericana de Derechos Humanos). Por ello al saber cuáles son los instrumentos de carácter procesal que integran la justicia constitucional, debemos remitirnos al artículo 105 constitucional, el cual en su fracción I contempla a la Controversia Constitucional, y la fracción II a la Acción de Inconstitucionalidad, por

³¹ Fix-Zamudio, Héctor, Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional, México, UNAM, 1968, p. 15

lo que cada medio de control de los cuales conoce el Alto Tribunal de nuestro país se distingue por tener características distintas, por lo que será nuestro objetivo encontrar cual es el papel de la Controversia Constitucional en el sistema federal. Retomando el sistema de distribución de competencias Felipe Tena Ramírez nos habla sobre que nuestro texto supremo, esto es, la Constitución General “se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaron ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes: por eso se adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124” (Faya Viesca Jacinto, 1988, p. 90)

Facultad implícita: Ahora bien, será necesario explicar de manera detallada en que consiste la teoría de los poderes implícitos, algo que en líneas anteriores mencionamos como “facultades implícitas” por lo que Felipe Tena Ramírez las define como “las que el poder legislativo puede concederse así mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales como medio necesario para ejercer alguna de las facultades implícitas” (ibidem, 91).

Es por ello que la teoría de los poderes implícitos (IMPLIED POWERS) se le atribuye al jurista estadounidense Alexander Hamilton cuando desarrollo un “Report de 23 de febrero de 1791” donde se analizó la constitucionalidad de un banco federal. Caso contrario donde Jefferson se manifestó en contra de la creación de dicho banco pues a su parecer la Constitución no permitía dicha autorización ya que el partía de una interpretación estricta (STRICT CONSTRUCTION) “en el sentido de que la Unión Federal no poseía más poderes que los expresamente conferidos o, todo lo más, los indispensables para ejecutar las facultades enumeradas” ³²(ibidem).

³² Jefferson se refiere expresamente a el artículo 1. Sección 8, que autorizaba al Congreso para hacer todas la leyes necesarias y convenientes para poner en práctica las antedichas facultades, así como las demás que la Constitución confía al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus funcionarios. Faya Viesca Jacinto. El Federalismo Mexicano

Sin embargo, Hamilton realizaba un ejercicio interpretativo distinto (BROAD CONSTRUCTION) lo cual provoco que dicho jurista se diera cuenta que si bien la “Constitución no enumeraba la facultad para que la federación pudiera crear un Banco, sin embargo, la Unión es por su propia naturaleza soberana, y en consecuencia tiene derecho a emplear todos los medios requeridos para alcanzar sus fines con tal que no contradigan a la Constitución, la moral, los fines esenciales de la sociedad política” (ibidem). Respecto a este tipo de interpretación “BROAD CONSTRUCTION” encontramos la siguiente definición y los elementos que toma en consideración para que sea válido este ejercicio interpretativo denominado construcción laxa que involucra la doctrina de los “poderes implícitos”.

La construcción amplia, a veces llamada "construcción laxa", es un enfoque de la interpretación constitucional que enfatiza una lectura permisiva y flexible de la Constitución, y especialmente de los poderes del gobierno federal. Como su construcción opuesta, estricta, la frase tiene un significado político, más que técnico o legal.

Alexander Hamilton abogó por una construcción amplia en su controversia de 1791 con Thomas Jefferson sobre la constitucionalidad del proyecto de ley para establecer el Banco de los Estados Unidos. La esencia de la posición de Hamilton, que fue aceptada por el presidente George Washington y respaldada por la Corte Suprema en *McCulloch contra Maryland* (1819), era la doctrina de los poderes implícitos: que los poderes delegados implicaban el poder de promulgar legislación útil para llevar a cabo esas potestades. Los construcciónistas amplios también argumentaron que la cláusula necesaria y adecuada facultaba al Congreso para hacer cualquier ley conveniente para la ejecución de cualquier poder delegado. De manera similar, la construcción amplia justificó la promulgación de las leyes de extraterrestre y sedición y los gastos para mejoras internas.

En su Informe sobre las manufacturas (1792), Hamilton defendió una construcción amplia del poder impositivo y de gasto que autorizaría al Congreso a gastar el dinero de los impuestos federales para cualquier propósito relacionado con el bienestar general, ya sea que el tema de la apropiación esté o no dentro del ámbito legislativo ordinario del Congreso poder. La construcción amplia de la cláusula comercial y del poder tributario y de gasto constituye ahora la base constitucional para la regulación federal de las vidas y actividades de los ciudadanos. Los defensores de la construcción amplia argumentan que la Constitución debe adaptarse a los tiempos y condiciones cambiantes. Sin embargo, una construcción amplia y completa es claramente incompatible con las ideas de gobierno limitado y constitucionalismo.

Régimen Constitucional del Sistema Federal. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México. 1988, p87. Visto el 11 de enero de 2021 en <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4525/13.pdf>

La Constitución otorga poder al gobierno e impone limitaciones al ejercicio del poder gubernamental. El uso consistente describiría la lectura expansiva de cualquiera, y no solo del primero, como una construcción amplia. De hecho, el presidente Richard m. Nixon criticó con frecuencia al tribunal de Warren por su "amplia construcción" de las disposiciones constitucionales que garantizan los derechos procesales de los acusados. El uso más común, sin embargo, reserva el término para interpretación constitucional permitiendo un alcance más amplio para la actividad gubernamental.

A finales de los años setenta y ochenta, la construcción general fue desplazada en gran medida por una nueva teoría de la jurisprudencia constitucional llamada "no interpretacionismo". A diferencia de la construcción amplia, que depende de una relación entre la acción del gobierno y alguna cláusula particular de la Constitución, el no interpretivismo justifica la acción del gobierno sobre la base de valores que se presume subyacen en el texto constitucional y son superiores a las palabras reales en el documento³³.

Lo que podemos encontrar en esta definición sobre dicha interpretación es que valora el significado de carácter político antes que el técnico o legal, lo que pudiera ser algo de carácter restrictivo y cerrado a una amplia interpretación que vea más allá de la norma jurídica y tome en cuenta el adaptar la Constitución a tiempos y condiciones de cambio, lo cual nos deja ver que bien la teoría de los poderes implícitos al usar un medio de interpretación que permita que un Congreso pueda habilitarse facultades , lo cual nos haría creer que con ello puedan evitarse las mutaciones constitucionales al realizar un ejercicio interpretativo que permita una interpretación abierta que permite la solución de un conflicto de carácter constitucional , que involucre la participación de otros Poderes que conformen la Unión de un Estado Federal, así como otros órganos que puedan verse involucrados en una problemática de carácter competencial. Por lo que se refiere a nuestro ordenamiento jurídico la teoría de los poderes implícitos (IMPLIED POWERS) se encuentra presente debido a que parte del federalismo

³³Consultado el 10 de enero de 2021 en <http://https://www.encyclopedia.com/politics/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/broad-construction>

norteamericano ha influido de manera considerable en el sistema federal mexicano respecto a la distribución de competencias que implican a las residuales e implícitas. Como muestra de ello nos damos cuenta que nuestra Constitución cuenta con bastantes elementos del sistema federal norteamericano, tal y como es la enmienda X de la Constitución de EUA, la cual se ve reflejada en el artículo 124 de nuestro texto supremo.

Así mismo la doctrina de los Poderes implícitos se ve reflejada en la constitución de 1917 en la fracción XXX, que actualmente dice lo siguiente: “para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión” Actualmente dicha fracción la encontramos en la fracción XXXI del artículo 73 que contiene dicha teoría. Algo que nos explica Jacinto Faya Viesca en su obra “El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal” es que dicha teoría genera dudas sobre cómo es que un Congreso pueda legislar sobre determinadas competencias cuando se creía que no tenían facultades para ello. Por ello dicho autor nos explica que las facultades implícitas son “importantes fuentes derivada de competencias para el Poder Federal, en la técnica constitucional de distribución de competencias” (Faya Viesca Jacinto. 1988, p. 93). Sobre esa misma base el autor refiere que para poder realizar un ejercicio interpretativo amplio y no restrictivo, es que ello resulta esencial para el sistema federal, siendo ello factor fundamental para la distribución de competencias. Razón por la que la intervención del Poder Judicial Federal juega un papel primordial en un Estado constitucional, ya que desarrollara la “nobilísima y esencial tarea de

complementar la Constitución a golpe de jurisprudencia” (ibidem, 94). Este último comentario resulta interesante ya que si bien la Constitución General no da mayores elementos respecto a una definición y ello genera un conflicto, será la SCJN haciendo usos de sus facultades para interpretar la norma suprema y dotarle de contenido a partir de la emisión de criterios jurisprudenciales y de precedentes solidos que permitan encontrar una salida ante dicho conflicto, y que a su vez se tengan determinadas reglas de operación y de cómo debe entenderse y leerse la Constitución a partir de dichos criterios jurídicos. Al respecto de la interpretación amplia Jacinto Faya nos advierte que en ocasiones puede no ser conveniente y expone las razones: “El primer peligro se da por el subjetivismo del interprete. Los restantes peligros pueden derivarse de la carencia de una profunda reflexión sobre interpretaciones constitucionales del Congreso de la Unión, en áreas decisivas de nuestro sistema federal”.

Por lo que también plantea soluciones como la siguiente:

“una rica y fructífera producción de criterios jurisprudenciales y de ejecutorias por parte de nuestro Poder Judicial Federal, en las áreas claves de nuestro federalismo. Aunque estas ejecutorias y jurisprudencias no serían obligatorias para el Congreso de la Unión y para el Poder Constituyente permanente, si en cambio tendrían la grandísima influencia científica y moral, del Poder, que por mandato constitucional, tiene exclusiva competencia de interpretar la Constitución y ejercer el control de la constitucionalidad”³⁴

Este comentario a mi parecer resulta de gran importancia ya que la salida que menciona es la actuación por parte de la SCJN y que sea esta en su calidad de

³⁴ Faya Viesca Jacinto. El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México. 1988, p94. Visto el 11 de enero de 2021 en <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4525/13.pdf>

Tribunal Constitucional que conozca con base en la Constitución General en su artículo 105 fracción I por lo que se refiere a la Controversia Constitucional para dar solución a una problemática que pudiera plantearse, para efectos de esta tesis, retomaremos lo discutido y resuelto en la controversia constitucional 233/2016 interpuesta por el Ejecutivo Federal en contra del decreto 418/2016 por el cual se declaraba al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario del Gobierno del Estado de Yucatán el 26 de octubre de 2016. Ahora bien, con ello se ha dado cuenta de cómo opera la facultad Implícitas, falta desarrollar como opera la Explicita, coincidente y residual, la facultad concurrente se explicará en otro capítulo, así como el contexto en que aparece en el ordenamiento jurídico mexicano.

Facultad residual: El artículo 124 constitucional nos dice que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”³⁵Ello deja ver que dicho artículo establece un sistema “rígido de distribución de competencias, denominándolo como federalismo dual”, por lo que la frase “expresamente” hace entender que una facultad pertenece a la federación o a las entidades federativas³⁶.

Para definir la facultad residual debemos partir de la base de que las facultades previstas por el artículo 73 que facultan al Congreso de la Unión respecto a las materias ahí previstas, para abordar y desarrollar la facultad residual debemos tomar como eje el artículo 124 de nuestra Constitución, el cual impone un límite a

³⁵CPEUM. Consultado el 10 de enero de 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf

³⁶ La distribución de competencias legislativas en el sistema constitucional mexicano. Pag 1. Consultado el 12 de enero de 2021 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4453/7.pdf>

las facultades de la Federación, ya que los artículos 40 y 41 prevén las facultades originarias de los Estados soberanos, las cuales no han sido delegadas a la federación y que las entidades federativas cuentan con un margen de actuación.

Ello deja ver que influyen los artículos 40 y 41 de la Constitución General ya que al encontrar facultades originarias que no pueden ser delegadas de los Estados a la Federación, un claro ejemplo de ello es el patrimonio de familia regulado por el artículo 27 fracción XVII de la Constitución general³⁷ la cual faculta a las legislaturas de los Estados para regular dicha institución, por lo que dicha facultad no contravendría las estipulaciones del pacto federal y con ello pudiera aplicarse dicha facultad residual sin ningún problema.

Facultades explícitas e implícitas: al observar el artículo 73 fracción XXXI dispone que “Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión” debemos observar dos cosas según Jacinto Faya las cuales son: el Congreso de la Unión puede legislar con la finalidad de hacer efectivas las facultades otorgadas al Congreso de la Unión en las materias reguladas en las fracciones que componen el artículo 73, segundo; legislar para hacer efectivas las facultades otorgadas por la Constitución a los Poderes Federales((Faya Viesca Jacinto, 1998, p. 104).

Un caso en particular sobre un análisis de como operaria la facultad residual prevista en el artículo 124 y como se relaciona con el artículo 40 constitucional fue cuando se resolvió la Acción de inconstitucionalidad 58/2013, bajo la Ponencia de la Ministra Esquivel Mossa, resuelta el 8 de junio de 2020 proyecto donde se analizó la constitucionalidad del Decreto 313 por el cual se reformaban disposiciones del

³⁷ Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, donde vea, por lo que se advierte que los artículos transitorios del Decreto de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprenden que la enmienda constitucional entró en vigor el dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete.

Tomando como base la reforma al artículo 73 fracción XXX, de la Constitución Federal, contenida en el Decreto de quince de septiembre de dos mil diecisiete, se consideró que las entidades federativas habían perdido sus facultades originarias para regular la materia procesal civil y familiar, desde la entrada en vigor de ese Decreto. Por lo que el artículo quinto transitorio del decreto de reformas, establece que la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas "continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación". En dicho proyecto encontramos no una cuestión sobre una materia implícita, coincidente o de carácter coexistente, sino más bien sobre una legislación única en la materia, la cual explicaremos que finalidad tiene dicha facultad unificadora, lo que nos interesa para efectos de esta tesis es que dicho ejemplo si tuvo particularidades respecto a la competencia residual, lo cual lo manifestó la Ministra Ríos Farjat, en su intervención expresó que al no haber votado en precedentes pasados comento que con base al artículo 40 Constitucional referente al tema sobre los Estados soberanos y lo concerniente al régimen interior así como de la facultad residual prevista en el artículo 124 constitucional, debía de tomarse en consideración la omisión de dos años por parte del Congreso de la Unión la facultad para "expedir la legislación única en materia procedimental civil y familiar" por lo que a su juicio

ello no justificaba que se le quite esa materia a dicha entidad ya que refiere a situaciones complejas donde se busca encontrar soluciones concretas a los diversos cambios, por lo que hizo referencia al sistema federal y su vigencia como solución a tales problemáticas.

Dicho análisis surgió recordando que el quince de septiembre de dos mil diecisiete se adicionó la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución general para otorgar la competencia al Congreso de la Unión para emitir una legislación única en la materia, por lo que al remitirse al transitorio cuarto de reforma se estableció un plazo el cual no debería de exceder de 180 días contados a partir de la entrada en vigor de dicho decreto de reforma para establecer dicha “legislación única” por lo que tuvo que estar lista en dos mil dieciocho, en consecuencia al no haber legislado en la materia la legislación procesal civil y familiar la Federación, las legislaciones de las entidades federativas debería continuar vigente. Por lo que al exponer dicho análisis la Ministra Ríos Farjat hizo referencia respecto a la facultad residual prevista en el artículo 124 de la Constitución General, expresando lo siguiente:

“No puede, entonces, una interpretación prohibir una salvaguarda constitucional, que es pilar del federalismo y que está prevista en su artículo 124. Cualquier interpretación o restricción que se haga respecto a la competencia de los Estados no es inocua y amerita un análisis particular. Bien, pues tal legislación única —insisto— no ha entrado en vigor, ni siquiera existe, así que las legislaciones procesales de los Estados se mantienen vigentes y, mientras tanto, por la misma razón pueden ser reformadas conforme los Estados lo vayan considerando necesario, toda vez que, de acuerdo con el artículo 40 constitucional, los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior como, en este caso, lo es adecuar sus ordenamientos procesales, hasta en tanto —y repito y pongo entre comillas—: “hasta en tanto entre en vigor la legislación [única en materia procesal civil y familiar]”. Hasta ese momento se configura, entonces, una prohibición expresa en los legisladores locales, no antes. Creo que prohibirles adecuar sus leyes de acuerdo con la realidad que viven es una interpretación incorrecta porque aún no sucede el supuesto mandado por la Constitución y, si hay alguna duda, podemos contrastarlo con lo que sucede en materia penal. Esto no solo

*transgrede los artículos 40 y 124 de la Constitución Federal, sino que pone en riesgo la seguridad jurídica de los gobernados de toda la República en temas procesales civiles y familiares, porque ¿quién sabe cuánto tiempo más demore el Congreso de la Unión para emitir la legislación única? Bien puede demorar años —de hecho, ya lleva dos de retraso— y la realidad está cambiando profunda y vertiginosamente para todos los mexicanos como para impedir que los Congresos locales brinden la seguridad jurídica que la realidad vaya demandando*³⁸.

En esa sesión el Ministro Aguilar Morales expuso el mismo criterio que la Ministra Ríos Farjat, en consecuencia, ambos al formular votos particulares decidieron emitir un voto de minoría el cual entre expresar parte de su razonamiento jurídico frente a dicha situación, expresaron en particular lo siguiente respecto al federalismo

El respeto a la soberanía de los Estados que demanda un régimen federal no es un tema retórico, porque las problemáticas sociales se viven en el primer espacio que sucede en Municipios y Estados. El federalismo surge precisamente como una forma de conocer, apreciar y valorar todas las problemáticas, por lo que, dado que el supuesto de cambio de régimen de competencias constitucional aún no sucede, está suspendido, como dice el transitorio “hasta en tanto entre en vigor la legislación única”.³⁹

Este criterio nos deja ver la variedad y el contraste de competencias que pueden llegar afectar al sistema federal, algo que también aparece en esta investigación es que al remitirnos al artículo 73 fracción XXX el cual prevé expedir “la legislación única” en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de la Constitución general. Por lo tanto, Oscar Gutiérrez Parada en su obra “Sistema Federal TENDENCIA ACTUAL Federalismo Normativo

³⁸ Versión taquigráfica de la sesión de 8 de junio de 2020, consultado el 12 de enero de 2021 en <http://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2020-06-09/8%20de%20junio%20de%202020%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>

³⁹ Engroses SCJN, consultado el 12 de enero de 2021 en <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=240951>

Centralmente Dirigido” nos habla al respecto y las define este tipo de como competencia de la siguiente manera:

“la prescripción de expedir la legislación única vista como facultad constitucional, y que hemos denominado facultad unificadora, refiere una acción diferenciable de las acciones de federalización, de desfederalización y de fedeconurrencia, pues no se otorga en exclusiva a la federación ni a las entidades federativas ni se trata de una facultad concurrente, pues las leyes calificadas de nacionales no conllevan distribución de competencias.

... la característica peculiar de ordenar la expedición de legislaciones únicas consiste en que si bien la configuración legal queda a cargo del Congreso General, éste no actúa en representación de la federación, pues ésta no tiene facultad exclusiva alguna en la materia objeto de legislación única como cuando expide una ley federal; más bien la actuación del Congreso General opera en una especie de sustitución o de representación necesariamente conjunta de la federación y de las entidades federativas: ni uno ni otro pueden legislar, lo hace el Congreso General por los dos de forma necesariamente conjunta y simultánea, ya que la materia es originariamente coincidente-fedeconurrencia en sentido amplio-; y para alcanzar el objetivo de “unificar”, considerando que a todos conviene opere una legislación única, ni la federación... ni las entidades federativas... Tienen facultad normativa alguna para regular la materia objeto de legislación única; solamente puede hacerlo el Congreso General en sustitución o representación de ambos órdenes de gobierno. Una vez expedida la legislación única, les quedan a la federación y a las entidades federativas facultades de tipo ejecutivo y de tipo jurisdiccional para poder expedir la legislación única. Una de las finalidades de las leyes de legislación “única”, calificadas en sus títulos como nacionales es generar uniformidad”⁴⁰.

Con lo anteriormente expuesto, logramos darnos cuenta que el sistema federal es un fenómeno que abarca distintos ámbitos como son el económico, político y social, que en la búsqueda de soluciones concretas se han ido desarrollando otro tipo de legislaciones que buscan unificar determinadas materias, desplazando competencia a la propia Federación y a los Estados, dejando solo márgenes de actuación de carácter ejecutivo y jurisdiccional para su aplicación en esos ámbitos competenciales. Ello genera a su vez cierta duda sobre el calificativo que se les otorga ya que la fracción del artículo 73 analizada, al hablar sobre el concepto de “legislación única” nos habla sobre la materia procesal civil y familiar, así como

⁴⁰Gutiérrez Parada Oscar. Sistema Federal TENDENCIA ACTUAL Federalismo Normativo Centralmente Dirigido. Porrúa. México. 2016, págs. 96-97.

sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y al consultar como se cataloga la segunda legislación, se le atribuye la denominación de “Ley Nacional de extinción de Dominio” necesariamente se le atribuiría la misma denominación y sería la “Ley Nacional en Materia Procesal Civil y Familiar” esta denominación la encontramos también en el “Código Nacional de Procedimientos Penales” y “Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal”. Este tipo de legislaciones unificadoras que tienen la denominación de legislaciones únicas, dejan ver un concepto que resulta interesante, el cual es el de Nacional, lo cual nos haría cuestionarnos sobre si ¿es posible la existencia de otro ámbito competencial como pudiera ser el Nacional en nuestra Constitución General? este cuestionamiento resulta interesante porque ya no solo el ámbito federal y estatal se ven desplazados de atribuciones sino que deja ver la existencia de un ámbito Nacional que se vería entrometido en el sistema federal.

Con lo anterior hemos dado cuenta sobre una facultad que no teníamos contemplada pero que al retomar dicho ejemplo con la Acción de inconstitucionalidad citada y al analizarlo desde el sistema federal encontramos una facultad unificadora sobre determinadas materias, pero no solo queda en ello sino que con dicho ejemplo se muestra que en el mayor de los supuestos hubo una violación directa al artículo 124 Constitucional, generando que al declarar la invalidez de dicho decreto donde se pretendía legislar sobre la materia procesal civil y familiar, se pusiera en duda el sistema federal y la operatividad de la facultad residual y originaria. Otra definición nos la da Gutiérrez Parada: “regla constitutiva

del tipo regla que confiere poder que se otorga utilizando el enunciado jurídico constitucional del artículo 124, y por el que pragmáticamente se significa su existencia de manera negativa: lo no otorgado a las autoridades federales se entiende es facultad de los Estados” (Gutiérrez Parada Oscar, 2016. p. 37).

Ahora bien, toca dar cuenta sobre la Facultad coincidente: al respecto de esta facultad el Ministro en retiro José Ramón Cossío Díaz nos habla en su libro “Los Órganos del Senado de la República” como es que debe operar dicha facultad en el sistema federal.

Esta facultad la define.

Facultad coincidente “como aquellas que tanto la Federación, como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en una forma amplia y en forma restringida: “llamando amplia” a aquella modalidad en la “cual no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división entre ambos órdenes jurídicos, y restringida cuando se confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad” (Cossío Díaz José Ramón, 2003, p. 44)

Sobre esta facultad el Ministro nos dice que se “confunde el elemento material de la facultad con la facultad misma”, por lo que al mismo tiempo nos advierte sobre debemos tener presente que cuando se refieran a que la Federación o un estado tienen competencias “coincidentes en un sentido amplio, está diciéndose que ambas partes realizan una porción de una cierta actividad, lo que en modo alguno significa que realicen la misma facultad” (ibidem) .Caso contrario cuando la coincidencia en sentido restringido debe entenderse que “la competencia para emitir las normas generales iniciales corresponde a la Federación, y es sólo a partir de lo que sus órganos legislativos dispongan que los estados puedan conocer los

alcances de sus competencias. (ibidem). Otra definición sobre dicha facultad la encontramos en la obra de Oscar Gutiérrez “Sistema Federal TENDENCIA ACTUAL Federalismo Normativo Centralmente Dirigido” quien manifiesta lo siguiente:

“Regla constitutiva del tipo regla que confiere poder normativo, ejecutivo jurisdiccional u otro poder distinto de los anteriores, respecto de una materia genérica, y que se otorga a dos o más órdenes de gobierno de forma expresa⁴¹ o implícita⁴² y por la que coexistirán ámbitos competenciales principalmente diferenciados espacialmente, pero genéricamente, coincidentes en la materia”.⁴³

Con el ejemplo que citamos en la Acción de inconstitucionalidad 58/2013 donde se analizó la constitucionalidad del Decreto 313 por el cual se reformaban disposiciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, de dicho ejemplo observamos que dicha facultad en principio parecería de carácter coincidente por la definición que encontramos en la misma, por lo que la Federación y la Legislatura de dicho Estado tendrían competencia sobre la materia, pero en este caso el Estado de Aguascalientes encontraría base en dicha facultad, pero la ejercería de manera residual.

Facultades coexistentes: Del mismo modo el Ministro Cossío no explica que las facultades coexistentes no logran distinguirse de manera clara, ya que son definidas como “aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas” (ibidem) esta duda nos la aclara cuando nos dice que “no es posible hablar de la existencia de la misma facultad, por ejemplo, vías generales de comunicación, para luego considerar

⁴¹ La obra cita el siguiente ejemplo al pie de página: la establecida en el último párrafo del artículo 117 constitucional: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo” sacado de Gutiérrez Parada Oscar. Sistema Federal TENDENCIA ACTUAL Federalismo Normativo Centralmente Dirigido. Porrúa. México. 2016, p. 37

⁴² En el mismo sentido da el siguiente ejemplo: Al parecer la materia civil es coincidente entre los órdenes federal y local, pero es implícita para la federación y vía residual es expresa para los Estados porque sus constituciones prevén la expedición de códigos civiles locales. para el Distrito Federal expresa. Ibidem

⁴³ Ibidem

que la parte general de la misma corresponde a la Federación, y la parte no general a los estados”.(ibidem)

Como ejemplo lo confusa que resulta confusa dicha facultad es referente a la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución general, donde se faculta al Congreso de la Unión para legislar en la materia de vías generales de comunicación, es claro que las entidades federativas no pudieran tener competencia respecto a esta materia por carecer de competencias. Al definir las competencias citadas en este capítulo considero necesario mencionar los principios que posee el sistema federal, tal y como lo menciona el Doctor Jorge Carpizo.

1. Existe una división de una soberanía entre la Federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria, suprema dentro de su competencia (artículo 40)
2. Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículo 40 y 115)
3. Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del Estado federal (artículo 41)
4. Existe una diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté *expresamente atribuido* a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124).⁴⁴

Con estos elementos dados por el Doctor Jorge Carpizo y con la definición de las competencias que citamos caemos en cuenta que los artículos 39, 40, 41, 49, 73, 105, 115, 116, 117, 118, 122, 124 y 133 de nuestra Constitución general regulan los principios mencionados por el Doctor Carpizo, de dicho articulado podemos encontrar una gran variedad de competencias asignadas a cada ámbito normativo, para efectos de esta tesis nos interesa saber cómo es que determinadas materias que si bien hubieran podido ser de carácter originarias (artículos 40 y 41

⁴⁴ Carpizo Jorge. Sistema Federal Mexicano. FCE. México. 1972, p.7. visto el 12 de enero de 2021 en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/7485/6751>

estados soberanos) o bien que se pudieran llevar a la práctica por la facultad residual al no estar “expresamente” previstas para la federación, los estados pudieran asumirla competencia de manera residual, siempre y cuando se llevara a cabo un ejercicio interpretativo por la SCJN donde se estableciera un criterio sustentado en una sentencia.

Ello ya que en la actualidad diversas materias les han sido despojadas a las entidades federativas, limitando la facultad residual cuando se encuentra frente a una “Ley de carácter concurrente o General”. Ahora toca dar cuenta con el punto dos de este capítulo denominado Centralización- Federalización de materias.

2.2. CENTRALIZACIÓN- FEDERALIZACIÓN DE MATERIAS

El desarrollo de este segundo punto será base fundamental para poder adentrarnos a la idea principal de esta tesis, que es encontrar elementos que nos permita entender cuáles han sido los acontecimientos jurídicos que han permitido la centralización de determinadas materias, despojando a las entidades federativas de sus facultades originarias y que a su vez al tratar de ejercerla de manera residual no puedan hacerlo por tratarse ya de una materia reservada al Congreso de la Unión, denominándola como una Ley General.

En este caso en concreto y en capítulos posteriores abordaremos la temática sobre cómo es que la SCJN al conocer de la Controversia constitucional 233/2016 se cuestionaba sobre qué base debía resolverse dicho asunto, y frente a qué tipo ejercicio interpretativo se debía realizar para encontrar si el Estado de Yucatán contaba con facultades para emitir el Decreto 418/2016 y declarar a dicha entidad como zona libre de organismos genéticamente modificados.

Por lo cual, es importante comentar que para abordar este punto debemos tener presente que para hablar de una desconstitucionalización de la facultad residual prevista en el artículo 124, para caminar hacia la centralización será a partir del artículo 73 y denominar ciertas leyes como “Generales” o “Concurrentes”.

Sobre esa base, en el libro Federalismo (s) Rompecabezas actual encontramos algo muy particular: las diversas modificaciones de las cuales ha sido objeto el artículo 73 constitucional, lo que ha permitido una desnaturalización de la fórmula de distribución de competencias. Un cuestionamiento interesante es que diversas modificaciones a dicho artículo por lo que “las reformas permiten que sea el legislador ordinario el que haga esta intervención, o en su grado extremo, que sea el que distribuye directamente las facultades sin una base constitucional previa; en otras palabras, las reformas van progresivamente desconstitucionalizando la fórmula y la mecánica de distribución de facultades entre los distintos órdenes” (Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia, 2018, p 83) .

De lo anterior hay algo que llama la atención y es por lo que se refiere a que sea el legislador que sin una base constitucional previa pueda desconfigurar la fórmula de distribución de facultades, en este caso de la facultad residual. Razón por la cual podemos advertir que para poder designar una materia otorgada a la federación y que esta solo pueda tener competencia, ello nos deja ver que si partimos de la base de que para poder realizar un cambio a la Constitución general se deberá seguir un procedimiento establecido desde la propia norma suprema. Dicho procedimiento se encuentra regulado actualmente en el Título Octavo denominado De las Reformas de la Constitución en el artículo 135 constitucional el cual a la letra prevé el siguiente mecanismo:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México”.

Para llevar a cabo dicho mecanismo debe participar el Congreso de la Unión, pero resulta todavía más interesante cuando refiere que en dicho procedimiento deben participar y ser aprobadas por una mayoría de las legislaturas de los Estados y hoy día la Ciudad de México, lo que nos hace pensar que si se efectuara dicho mecanismo de modificación las legislaturas de los estados y la CDMX no estarían de acuerdo con que se les restaran competencias, lo cual nos hace cuestionarnos sobre que mecanismo se ha venido utilizando en los últimos años para configurar la fórmula de asignación de competencias para restar atribuciones a las entidades federativas. Este cuestionamiento surge ya que si bien partimos de la base de que si existen diversos órdenes jurídicos previstos en la Constitución mantienen cierto grado de autonomía contando con margen de actuación respecto a determinadas materias. Al consultar los criterios jurisprudenciales emitidos por la SCJN encontramos en la Controversia constitucional 31/97 de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 95/99 de rubro y texto:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS

El contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafo, 122, primero y segundo párrafo, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán⁴⁵.

Otro criterio interesante es el emitido en la Controversia constitucional 41/2001 del cual derivó la jurisprudencia P.J. 136/2005 de rubro y texto:

ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN

De las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla. Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarias: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez⁴⁶

Del primer criterio consultado encontramos la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano: el federal, el local o estatal, en su momento del Distrito Federal y ahora Ciudad de México, así como el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que resultan ser excluyentes entre sí, otorgando un grado de autonomía para su ejercicio a cargo de autoridades correspondientes, ello nos deja ver que un criterio sólido que se preocupa por interpretar un articulado de la Constitución general, pero al referirse sobre autoridades correspondientes debe quedar claro bajo que esquemas es que se podrán ejecutar. Por ello es importante tener en consideración los siguientes elementos:

⁴⁵ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999. página 709. Novena Época, número de registro: 193262.

⁴⁶ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005. página 2062. Novena Época, número de registro: 177006.

1. La integración y las responsabilidades de su órgano de gobierno
2. Las facultades básicas de su orden administrativo, procesamiento, solución de controversias y supuestos de supletoriedad
3. Listado de servicios públicos a su cargo, con posibilidades asimetría con otros municipios, esto es, la posibilidad de transferencia de más servicios en caso de desarrollo económico y social así lo permita
4. Las características de su hacienda, los elementos que la integran, la posibilidad de iniciativa para el cobro de contribuciones a su cargo, la elaboración de su presupuesto y principio de gasto directo
5. Las facultades de planeación del territorio y su participación e incorporación a ámbitos de planeación superiores.⁴⁷

Estas notas características nos dejan ver bajo que parámetros es que se puede ejercer dicho grado de autonomía en los órdenes que integran el ordenamiento jurídico, si bien el primer criterio que consultamos nos habla sobre cuatro ordenamientos el siguiente criterio que citamos resulta aún más interesante porque nos habla ya sobre cinco ordenes jurídicos mencionando al Municipio como orden normativo en el esquema constitucional, es aquí donde nos damos cuenta que dicho criterio al mencionar estos ordenes competenciales arroja ya una categoría sobre la reserva del ámbito constitucional, reservado este último a la SCJN otorgándole la categoría de Tribunal Constitucional como órgano que salvaguarda la Constitución y que puede interpretar como es que deben operar dichas esferas competenciales, en sus respectivos ámbitos de aplicación.

Ahora bien, el cuestionamiento que surge es ¿Cómo es posible que al contar con criterios emitidos por la SCJN donde reconoce diversos ordenes jurídicos y un margen de autonomía en la asignación de competencias propias en qué momento se da una centralización de materias? Tal y como lo mencionamos al inicio y como

⁴⁷Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia. Federalismo (s) El rompecabezas actual. Fondo de Cultura Económica. México. 2018. P 41

lo advierte el Ministro en retiro es a partir de los años setenta donde se comienza a dar un efecto centralizador, dicho efecto lo encontramos en el artículo 73 fracción XXIX en sus diversos incisos, el cual establece materias por medio de coordinaciones o de concurrencias, ya que al consultar la mayoría de los incisos ahí previstos encontramos la siguiente denominación:

“establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México”.

Tal definición nos deja ver que al contrastar el texto original de la Constitución de 1917 el cual en el artículo 73 fracción XXIX no contiene dicha expresión de concurrencia solo refiere lo siguiente *“Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República”* sin embargo, el texto actual ya dispone el concepto de concurrencia, ello deja en entrevisto que el texto actual se le ha sometido a diversas modificaciones pero no a partir del mecanismo establecido en el artículo 135 de la Constitución. Ello nos deja ver que al Poder reformador se le ha privado de llevar a cabo dicho procedimiento ya que en el mayor de los casos este se encuentra *“legitimado y autorizado jurídicamente (artículo 135 constitucional), para establecer reglas que ordenen, prohíban o permitan ordenar, prohibir o permitir a los poderes constituidos clásicos y a órganos constitucionalmente autónomos, como nueva normatividad constitucional. En pocas palabras el Poder Reformador puede “ordenar, prohibir, permitir ordenar, prohibir o permitir” (Gutiérrez Parada Oscar, 2016. p. 59). La definición de federalizar o mejor dicho centralizar materias, debemos entenderlo a partir de lo siguiente:*

“Acción y efecto de otorgar una facultad jurídica a la federación en forma exclusiva, pudiendo ser inédita en el sentido de estar implícita por efecto de tratarse de una materia “natural” al espacio federal y que no se puede

considerar que residualmente pertenecía al espacio local o haberla tenido del espacio local”

Otra definición implica quitar una materia del espacio local y se otorga a la federación, y que identificamos como federalización en sentido amplio. El caso típico de federalización en esta acepción es el caso de la materia laboral/jurisdiccional”.⁴⁸

Con ello nos surge el siguiente cuestionamiento, si se puede federalizar una materia quitándola del espacio local para entregarla al ámbito federal, por ello caemos en cuenta que, si bien la Constitución de 1917 no existía el concepto de concurrencia, este fue apareciendo con el paso del tiempo, Gutiérrez Parada Oscar en su obra nos comenta que fueron alrededor de 220 decretos de modificaciones (reformas, derogaciones o adiciones) tomando como base 1917 a 2014, para efectos de esta tesis y como delimitación se abordara la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, por la razón de que la Controversia constitucional 233/2016 y la discusión en el Tribunal Pleno giro en torno a dicho tema.

2.3. FACULTAD RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA ESTABLECER LA “CONCURRENCIA” EN PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Ahora bien, toca dar cuenta con el punto tercero de este capítulo referente a la Facultad reservada al Congreso de la Unión para establecer la “concurrencia” en distintos ámbitos de gobierno en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, y saber bajo que esquema es que se le doto de concurrencia a esta materia, partiendo de la base de que si bien en la constitución de 1917 no existía tal denominación de concurrencia, como es que dicha materia se la otorgo la propia federación y se le dio contenido.

⁴⁸ Gutierrez Parada Oscar. Sistema Federal TENDENCIA ACTUAL Federalismo Normativo Centralmente Dirigido. Porrúa. México. 2016, p.2.

Al consultar el Diario Oficial de la Federación (DOF) en el **Decreto 116/220 de fecha 10-08-1987** este establece lo siguiente:

Decreto: Por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este decreto emitido por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, estableciendo la facultad concurrente para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Otorgando la facultad al Congreso de la Unión para expedir Leyes en materia de Protección al ambiente y de Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico. Dicho reglamento prevé los siguientes fundamentos por el cual fue emitido : La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que me confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de las HH. Cámaras de Diputados y de Senadores de la LIII Legislatura Federal y de la mayoría de los honorables legislaturas de los estados, declara reformado el tercer párrafo del artículo 27 y adicionado con una fracción XXIX-G el artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁹. De lo anterior podemos observar que dicho procedimiento se llevó a cabo en términos del artículo 135 constitucional y del mecanismo ahí previsto como es la aprobación de un mayoría de las legislaturas de los estados, en principio pareciera que no hubo alguna violación al procedimiento legislativo y que todo fue conforme a la Constitución general, sin embargo hay que recordar que en aquella época gobernaba el Partido hegemónico como lo era el

⁴⁹ Visto el 13 de enero de 2021, consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_116_10ago87.pdf

Partido Revolucionario Institucional (PRI) y si bien la figura del Presidencialismo en México no es parte de esta tesis si resulta ser una figura importante ya que su influencia en la toma de decisiones y rumbo que se llevara al país desde cualquier trinchera esta figura tendría un peso en los Poderes de la Unión, en cualquier orden normativo y todavía más en lo que los Gobernadores de los estados hicieran, algo parecido a lo que cometaria el Doctor Jorge Carpizo. Sin embargo, hay que mencionar que dicho Decreto no solo fue emitido con base en lo dispuesto en el 135 constitucional, sino también a partir de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo prevista en el artículo 89 fracción I.⁵⁰ Es a partir de este momento donde encontramos bajo qué criterios es que se emitió dicha ley General que establece concurrencias. De lo anterior notamos que, si bien el texto del 1917 no regulaba dicha materia tampoco se encontraba prevista para el ámbito local, deducimos que entonces la propia federación hizo suya la materia atribuyéndole el carácter de “Ley General” estableciendo la concurrencia en la materia.

2.4 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Por lo que se refiere a este apartado puedo concluir que resulta fundamental conocer las figuras y esquemas competenciales que se han venido construyendo desde la Constitución de 1824 hasta 1917, ya que serán base para comprender de qué manera se componen nuestros ordenes jurídicos. Con la definición de juristas, la academia, Ministros que integran el Alto Tribunal de nuestro país, así como la

⁵⁰ DOF del 10-08-1987. Visto el 13 de enero de 2021 en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4674321&fecha=10/08/1987&cod_diario=201419

construcción jurisprudencial emitida por la SCJN por las vías de control constitucional que conoce la Corte.

En este caso y en especial es la Controversia constitucional donde la SCJN se vio en la necesidad de realizar un ejercicio interpretativo de los artículos 1, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la finalidad de encontrar cuales son los órdenes jurídicos existentes en nuestra Constitución general: Federación, estados, Municipios, CDMX y el constitucional que le corresponde a la Corte para la salvaguarda del texto supremo, asumiendo su papel como Tribunal constitucional. Por otra parte, resulta fundamental comprender que al tener conocimiento sobre el ámbito federal y local no existe una cuestión jerárquica entre ambos ordenes normativos distintos por lo que no se encuentran subordinado el local frente al federal. Por otra parte, resulta interesante conocer la composición de las garantías que integran el sistema federal, esto es, las diversas facultades previstas en el texto constitucional, así como sus reglas de operación en el sistema federal. Si bien contamos con elementos de la constitución norteamericana en cuanto a la forma de organización y al retomar la teoría de los Poderes implícitos, será cuestión de nuestra propia Suprema Corte en su calidad de Tribunal constitucional interpretar nuestra constitución para su salvaguarda y vigencia y evitar lo que advertimos sobre las mutaciones constitucionales que pudieran surgir. Por otro lado, la desconstitucionalización de la fórmula de asignación de competencias que prevé el 124 constitucional puede que se haya visto alterado por las diversas reformas y adiciones a la norma suprema, pero no en su totalidad ha sido desplazada por las

competencias de carácter concurrente. Este fenómeno a mi parecer resulta preocupante ya que una figura como lo es el federalismo se vería transgredida en sus orígenes y su composición, ya que, si partimos de la existencia de facultades originaria y residuales para el ámbito local, sino que como explicamos puede ser la misma federación quien quite una materia del ámbito local para el federal, o en su caso si no se encuentra otorgado a la federación, ella misma puede otorgarse dicha facultad. Finalmente, logro percatarme sobre las materias que se encuentran unificadas a partir de los que dispone el artículo 73 fracción XXX que faculta al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, con ello daríamos cuenta sobre la existencia de otra facultad por parte del Congreso de la Unión para crear leyes unificadoras que al toparnos con ellas tienen la denominación de Leyes Nacionales.

Ello pudiera ser otro indicio sobre otro orden jurídico de los cuales se dio cuenta, por lo que en el mayor de los casos no solo serían cinco sino este último que conformaría el sexto con la denominación "Nacional" tal y como lo encontramos en las siguientes denominaciones: Ley Nacional de Extinción de Dominio necesariamente se le atribuiría la misma denominación y sería la Ley Nacional en Materia Procesal Civil y Familiar esta denominación la encontramos también en el Código Nacional de Procedimientos Penales y en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, leyes Las de carácter unificador que se han denominado Nacionales.

CAPÍTULO III
COMPETENCIAS CONCURRENTES,
SU APARICIÓN EN EL
ORDENAMIENTO JURÍDICO
MEXICANO

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

Para poder dar cuenta con este tercer capítulo será fundamental acudir a la definición de las competencias concurrentes o Leyes Generales que se tiene en diversos ámbitos, esto es, la academia, juristas, si encontramos alguna definición emitida por el Alto Tribunal de nuestro país, en primer lugar, nos interesa la definición general del concepto de concurrencia para comprender su finalidad y aplicación en nuestro sistema jurídico.

En segundo lugar, se abordará de manera específica la materia de Protección al Ambiente Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico, dicha materia es objeto de esta tesis ya que al abordar la Controversia constitucional 233/2016 y la forma en que la Suprema Corte analizó dicha problemática ante el Tribunal Pleno determinando que la materia y competencia en estudio generaba una contienda entre Federación y el Estado de Yucatán.

Por otra parte, nos interesa saber cómo es que las Leyes Generales se han vuelto parte del parámetro de regularidad constitucional y como es que las legislaturas de los estados, Municipios y la propia CDMX en uso de sus facultades emiten su normatividad, pero en arreglo a una Ley General, y cuando ello no es así se realiza un contraste entre normas, esto es, si ya no es directamente con la Constitución para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad , este ejercicio debe realizarse con lo que disponga una Ley general , de lo contrario se declarararía su invalidez de la norma en cuestión por no cumplir con los parámetros establecidos por una ley marco.

Dicho fenómeno se ha presentado de manera frecuente cuando la SCJN ha tenido conocimiento sobre Acciones de inconstitucionalidad, debo aclarar que, aunque

esta tesis no versa sobre dicho medio de control constitucional debe mencionarse ya que es una práctica que se ha venido desarrollando y que han generado criterios jurisprudenciales. Por último, se abordará la crítica sobre si las Leyes Generales le han restado vida al artículo 124 constitucional y como es que dichas normas han transformado al sistema federal.

3.1. LA FACULTAD CONCURRENTES

Como se mencionó anteriormente debemos dar cuenta sobre la definición de la facultad concurrente, Oscar Gutiérrez en su obra “Sistema Federal Tendencia Actual Federalismo Normativo Centralmente Dirigido” la explica de la siguiente manera:

“Es una regla constitutiva del tipo regla que confiere poder normativo, ejecutivo jurisdiccional u otra clase de poder distinto a los anteriores, respecto de una materia genérica, y que se otorga a dos o más órdenes de gobierno de forma expresa mediante un enunciado constitucional que establece el Poder Reformador y por el que se mandata que el legislador ordinario expida una ley general- en sentido de ley marco- por la que se distribuyan competencias entre los órdenes de gobierno respectivos respecto de la materia genérica correspondiente de manera que establezca qué corresponde hacer (reglas de competencia) a cada orden de gobierno”.⁵¹

Lo que llama la atención de esta definición es cuando se hace referencia a emitir una ley general o ley marco a partir de un enunciado, a mi parecer dicho enunciado lo encontramos en el artículo 73 constitucional fracción XXIX en los diversos incisos ahí previstos y que regulan a determinadas materias, el concepto al que alude en su definición debería ser la siguiente:

⁵¹ Gutiérrez Parada Oscar. Sistema Federal TENDENCIA ACTUAL Federalismo Normativo Centralmente Dirigido. Porrúa. México. 2016, p 37

expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Lo la redacción del precepto citado aparece en varios incisos de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, al observar la forma en que se encuentra redactada observamos que dicho enunciado constitucional se encuentra basado en la concurrencia, la cual tiene un fin práctico, involucrar otros ordenes jurídicos: Federación, entidades federativas, Municipios y en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Otro concepto sobre las facultades concurrentes la brinda el jurista Felipe Tena Ramírez, quien las define de la siguiente manera:

Las facultades concurrentes en el sentido castizo de la palabra, que propiamente debería llamarse coincidentes, son las que ejercen simultáneamente por la Federación y por los Estados...son, a no dudarlo, excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea empelada simultáneamente por dos jurisdicciones (facultad coincidente) o de que una facultad sea ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde (facultad concurrente en sentido norteamericano).La existencia de dichas excepciones sólo se explica en aquellos regímenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derecho al gobierno central y están alerta para poder hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión. Por eso México, país de régimen federal precario y ficticio, las facultades concurrentes no han prosperado. En el sentido norteamericano nuestra Constitución no las consagra, pero llegado el caso de que un poder del Congreso no negado expresamente a los Estados permaneciera inactivo por parte de aquél, sería pertinente aplicar la tesis norteamericana y argentina como excepción al artículo 124...en cuanto a facultades coincidentes, hay en nuestra Constitución algunos raros casos. Por vía de ejemplo puede citarse el de la fracción XXV del artículo 73, que antes de la reforma de 1931 consignaba la facultad de la federación sobre sus planes educativos, sin menoscabo, de la libertad de los Estados para legislar en el mismo ramo. Por eso es que la Suprema Corte de Justicia ha expresado en alguna ejecutoria que, a pesar del art. 124, de la Constitución no realizó en toda su pureza el

sistema de enumerar las facultades del poder central y dejar todas las restantes a merced de los Estados puesto que en algunos artículos de la Carta Federal se confieren a los Estados algunas atribuciones, en otros se les prohíbe el ejercicio de otras que también se especifican, y a veces se concede la misma facultad atributiva a la Federación y a los Estados, estableciéndose así una jurisdicción concurrente⁵².

De la anterior definición encontramos aciertos y cuestionamientos al respecto, en primer lugar hay que señalar que es correcto que las facultades concurrentes hoy día en la práctica son una excepción al artículo 124 constitucional, ello es correcto y es que a partir de una interpretación de la SCJN se analizó de manera concreta el artículo 133 constitucional, determinando a que es lo que se refiere dicho artículo cuando hace refiere a un conjunto de normas que integran la Ley Suprema de la Unión, ello lo demostraremos más adelante con un criterio emitido por la SCJN donde definió tal concepto, en segundo lugar hay que tener cuidado cuando se habla sobre la jurisdicción concurrente o “dual” ya que esta podemos encontrarla en el artículo 104 fracción II de la Constitución general o bien como figura regulada en la Ley de Amparo, por lo que el objeto de esta tesis es el estudio de la “Facultad Concurrente” y su intromisión en el sistema federal y como es que ello pudiera afectar a formula de asignación de competencias establecida en el artículo 124 constitucional, en tercer lugar la crítica que realiza Tena Ramírez sobre la supuesta precariedad del sistema federal y la falta de facultades concurrentes, por lo que nuestra observación respecto a esta crítica es que el tiempo ha jugado un factor importante ya que si en un momento como fue la Constitución general de 1917 no se encontraba acuñado el concepto de facultad concurrente y eso era un suceso

⁵²Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 20 ed., Porrúa, México, 1984, pp. 121-123

que hiciera que no prosperaran dichas facultades, hoy día la aperción de facultades concurrentes ha sido un fenómeno presente en nuestro ordenamiento jurídico.

Otra definición sobre facultad concurrente la brinda de igual manera Oscar Gutiérrez quien comenta lo siguiente:

Las facultades concurrentes deben ser expresas, es decir, puestas en el texto constitucional, por tratarse de una excepción al principio que implica lo establecido en el artículo 124 constitucional. Este punto conlleva considerar que al tratarse de una excepción la interpretación de una facultad concurrente es restringida por lo que no cabe hablar de facultades concurrentes implícitas, es decir, no es correcto derivar facultades concurrentes de la facultad genérica- llamada facultad implícita- del artículo 73 fracción XXX constitucional, ni tampoco fundamentar una ley general, en sentido de una ley marco, en otra ley general, en sentido de ley marco, o una combinación entre facultad implícita y ley general, en sentido de ley marco... conforme se fueron incrementando las leyes expedidas por el Congreso General con base en facultades concurrentes, se les fue calificando(denominando) como leyes generales; en la doctrina se les identifica como leyes marco, incluso erróneamente, se habla de leyes bases⁵³.

De la definición anterior se debe tener cuidado cuando se refieren a la fracción XXX del artículo 73, actualmente su regulación se encuentra en la fracción XXXI⁵⁴ de la definición anterior si bien las denomina como leyes marco no debemos dejar de tomar en consideración la denominación de concurrencia.

Quien también nos habla acerca del tema es el Ministro Javier Laynez Potisek en su artículo “Facultades Concurrentes y Federalismo” quien destaca que fue a partir de siglo XX cuando se le dota de mayor poder a la figura presidencial al grado que tiene influencia sobre el Congreso de la Unión y más todavía sobre la SCJN,

⁵³ Gutiérrez Parada Oscar. Sistema Federal TENDENCIA ACTUAL Federalismo Normativo Centralmente Dirigido. Porrúa. México. 2016, p 43-44

⁵⁴ Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. Visto el 13 de enero de 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf

subordinando a los estados frente a los poderes federales, bajo estas premisas señala la ausencia de un sistema de pesos y contrapesos, por lo que ello da pie a que se cumpla la voluntad del Poder Ejecutivo⁵⁵.

De ello podemos observar que lo que se trata de hacer referencia es el peso que ha tenido la figura del Ejecutivo en cuanto al manejo de la política en el país, pero sobre todo la voluntad de querer centralizar y ejercer el poder desde el propio centro y todavía más, tener leyes que sean estructuradas desde el propio centro sin que logre dar cuenta y ello pase desapercibido.

Otro aspecto que refiere el Ministro Laynez respecto al tema es que “la mayor parte de la discusión sobre el futuro de los Estados sigue girando en torno de la distribución regional del poder, mientras el centro continúa dirigiendo los programas más importantes de la administración pública”⁵⁶.

En ello encontramos razón ya que en el supuesto que analizamos el Estado de Yucatán al emitir el decreto 418/2016 por el cual se buscaba declarar zona libre de cultivos de organismos genéticamente modificados, fue en el caso concreto que el Ejecutivo por medio de la Consejería Jurídica impugno dicho decreto de modo de buscar que se declarara la competencia a favor de la Federación y no en pro del estado de Yucatán en su libre ámbito de libertad configurativa, siempre y cuando se respetara lo previsto por el pacto federal.

Algo que debemos resaltar es a partir del texto constitucional donde encontramos en los artículos 117 y 118 prohibiciones absolutas y relativas y su denominación es

⁵⁵ Laynez Potisek Javier. Facultades Concurrentes y Federalismo. Consultado el 17 de enero de 2021 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/18.pdf>

⁵⁶ Ibidem p. 2

la siguiente, absolutas: aquellas que la Constitución prevé que los estados jamás podrán realizar y se enumeran en el artículo 117. Relativas: son aquellas en que la actuación de las entidades federativas está subordinado a la autorización del Congreso de la Unión, consagradas en el artículo 118. Por lo que resulta fundamental la decisión del Congreso para la existencia de parámetro de validez de normas que, con posteridad emitan las entidades federativas.

Ello puede llevarse a cabo siempre y cuando lo autorice el Congreso de la Unión por medio de una ley marco, o en su caso por medio de un decreto, o en su caso por medio del Órgano Reformador se determine en diversos preceptos que el Congreso de la Unión fije competencias denominado "facultades concurrentes"⁵⁷ que involucren como hemos dicho a la federación, estados, Municipios y en su caso las demarcaciones territoriales de la CDMX. por lo tanto, será dicha ley la que determine el grado de participación de estos ordenes jurídicos. Ahora bien, considero necesario abordar el criterio de la SCJN respecto a las facultades concurrentes y la forma en la que determinó su existencia, por ello cito el criterio sustentado en la Controversia constitucional 29/2000 de la cual derivó la tesis P./J. 142/2001 de rubro y texto siguiente

“FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

Si bien es cierto que el artículo [124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos [3o., fracción VIII](#) y [73, fracción XXV](#)), la de salubridad

⁵⁷ Ibidem p.3

(artículos [4o., párrafo tercero](#) y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos [27, párrafo tercero](#) y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón⁵⁸.

Es justamente este criterio sustentado en la Controversia constitucional 29/2000 el cual nos explica cómo operan las facultades concurrentes en nuestro ordenamiento jurídico y detalla sus características, de lo anterior podemos observar mucho de lo que hemos encontrado en esta investigación, en primer lugar la lectura integral del artículo 124 constitucional como norma rectora del sistema federal, en segundo lugar, la influencia que tiene el Poder Reformador estableciera para el Congreso de la Unión la facultad de emitir leyes generales que emitan la concurrencias, en consecuencia al usar el concepto centralizar, nos damos cuenta que determinadas materias estarían incorporadas a la Federación:

la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C) la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J) las cuales determinan el grado de participación de los distintos ordenes jurídicos, esto es, Federación, Estados, Municipios y la CDMX, así mismo encontramos la materia que buscamos tratar en esta tesis la ambiental regulada por el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución General.

⁵⁸ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, enero de 2002. página 1042, Novena Época, número de registro: 187982

Lo interesante de esta tesis y de la materia que se busca abordar es si en efecto a partir de la definición citada en el criterio jurisprudencial, en este caso el Estado de Yucatán tenía algún grado de actuación frente a la materia. Ahora bien, si el Congreso de la Unión puede emitir este tipo de normas, ello ya se vuelve complejo ya que creíamos que el ordenamiento jurídico del Estado Mexicano solo existía las normas de carácter federal, las cuales son previas a lo que ahora encontramos y que se les denomina como Leyes Generales, pero ello no solo queda ahí, sino que sobre esta base debemos tener en consideración el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 constitucional y las normas que se consideran la ley suprema, este punto lo abordaremos más adelante sobre la interpretación del artículo 133 constitucional.

En consecuencia, considero importante abordar el significado de una Ley General, Oscar Gutiérrez Parada en su ensayo “Qué caracterizamos bajo la locución “leyes generales”: tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano” aborda tal problemática y nos da luz sobre cómo entender la categoría de una Ley General.

Si bien el concepto de Ley General causa confusión, ya que las características de una norma es que es abstracta, impersonal, unilateralidad, bilateralidad, exterioridad, coercibilidad, autonomía, heteronomía y más importante es que son generales. Esta connotación de general pudiera causar confusión por el concepto propiamente de una Ley General específica sobre alguna materia prevista en alguno de los incisos del artículo 73 fracción XXIX de la Constitución. La definición de ley General para Oscar Gutiérrez es la siguiente:

“El calificativo “general” ya no refiere el componente formal de la ley en sí misma, es decir, que sus normas son preponderantemente de carácter general abstracto, sino que refiere un tipo de ley cuya función constitucional en un Estado en el que coexisten diversos órdenes competenciales, como el caso del Estado Federal, es la de “distribuir” (o, si se prefiere, repartir) competencias entre dos o más órdenes de gobierno”⁵⁹.

Esta definición nos deja ver que la denominación de Ley General implica que a partir de su creación esta puede influir en los órdenes competenciales y distribuir competencias entre los órdenes de gobierno, esto es, federación, Estados, Municipios y la CDMX.

Sin embargo hay que tener presente la regla general prevista en el artículo 124⁶⁰ respecto a la distribución de competencias, pero todavía más importante dicha regla no es absoluta sino que cuenta con una excepción y dicha excepción es “lo que disponen las facultades concurrentes, las cuales tienen por objeto mandata que el legislador ordinario lleve a cabo su configuración legal especial, es decir, que en un texto normativo se establezca la distribución o reparto de acciones que cada orden de gobierno debe llevar a cabo respecto de la materia concurrente”⁶¹. Sobre esta base, encontramos las notas características de este tipo de normas:

1. Una marcada tendencia a proteger intereses difusos y colectivos, incluso los llamados derechos sociales (lo que conlleva, de suyo, un alto grado de complejidad);

⁵⁹ Gutiérrez Parada Oscar. “Qué caracterizamos bajo la locución “leyes generales”: tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano”. Abril 2012. P.6 Consultado el 18 enero de 2021 en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf>

⁶⁰ *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.*

⁶¹ Gutiérrez Parada Oscar. “Qué caracterizamos bajo la locución “leyes generales”: tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano”. Abril 2012. P.7 Consultado el 18 enero de 2021 en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf>

2. Son normas que regulan facultades concurrentes entre la Federación, los Estados y los Municipios, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales relativas u ordenando su desarrollo legal (configuración legal)
3. Tienen validez espacial en todo el territorio nacional, sin importar la jurisdicción de que se trate
4. Establecen el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate⁶².

Por lo anterior, se advierte que para la existencia de dichas competencias puedan tener efectos en nuestro ordenamiento jurídico son necesarios dos supuestos: Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate⁶³. De lo anterior podemos establecer que el primer supuesto distribuye competencias entre federación y estados, otorgando bases para el desarrollo de las leyes locales, ello nos hace reflexionar y citar la Acción de Inconstitucionalidad 119/2008, de la cual derivo la Tesis P./J. 5/2010 de rubro y de texto siguiente:

LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.

Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En

⁶² Ibidem, p. 7-8

⁶³ Ibidem, p. 9

este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.

Acción de inconstitucionalidad 119/2008. Diputados integrantes de la Cuarta Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 3 de septiembre de 2009. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Fabiana Estrada Tena.

El Tribunal Pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número 5/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez.⁶⁴

Sobre este criterio debo aclarar que, si bien la propuesta de esta tesis se basa en criterios emitidos que han derivado de Controversias constitucionales, no se debe dejar fuera los criterios emitidos mediante Acción de inconstitucionalidad, ya que sobre dicho medio control de constitucionalidad también conoce la SCJN, lo cual al contar con criterios sobre el mismo tema nutre este trabajo.

Aclarado lo anterior, es fundamental abordar el primer supuesto que dispone que las facultades concurrentes distribuyen competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, a mi parecer aquí aplica lo que nos dice el criterio, esto es, al tener Leyes Generales emitidas por el Congreso de la Unión distribuyen competencias entre los distintos ámbitos competenciales, la Ley General no agota la regulación de la materia que distribuya dicha concurrencia, sino como bien lo dice el criterio la Ley que establece dicha concurrencia (Ley General) es una base mínima para que las entidades se den sus propias normas tomando en consideración sus realidades sociales(lo cual a mi parecer debería ser políticas, económicas y la libre administración de su Hacienda), resulta todavía más interesante lo que nos dice el criterio cuando

⁶⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010. página 2322. Novena Época, número de registro: 165224

menciona que las entidades federativas aumentan las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.

Ello pudiera llevarse a cabo cuando la legislatura del algún Estado en uso de su libertad configurativa pueda aumentar obligaciones o prohibiciones establecidas en dicha Ley General, ello siempre y cuando no contradiga las bases estipuladas en el propio sistema federal. Por lo que respecta al segundo supuesto deja ver la que el régimen federal regula la actividad de los poderes centrales, si bien el criterio citado deja ver que la concurrencia no limita a los estados, con este supuesto nos damos cuenta que en efecto es desde el propio centro donde se ejerce el poder vaciando el sentido de concurrencia en una Ley General, entrometiéndose en los ámbitos competenciales.

3.2. INTERPRETACIÓN EMITIDA POR LA SCJN RESPECTO A LAS LEYES GENERALES A PARTIR DEL AMPARO EN REVISIÓN 120/2002. MC. CAIN MÉXICO, S.A. DE C.V.

Al encontrar la definición concreta sobre la concurrencia y entender la denominación de ley general, ahora se dará cuenta con la interpretación emitida por la SCJN respecto a las Leyes Generales a partir del Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. Para poder abordar este punto resulta fundamental mencionar el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133⁶⁵ constitucional,

⁶⁵ *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas*

el cual hoy día cuenta con un gran número de criterios jurisprudenciales emitidos por la SCJN, que van desde la óptica de una cuestión jerárquica entre las normas ahí previstas, el control ex officio de constitucionalidad, así como un criterio importante sobre lo que se ha denominado y construido sobre el parámetro de regularidad constitucional. Para efectos de esta tesis nos interesa saber qué es lo que se dijo en el Amparo en revisión 120/2002 respecto a la interpretación sobre el artículo 133 constitucional, del cual derivo el criterio sobre las Leyes Generales en el ordenamiento jurídico mexicano, y la forma en que debe entenderse la expresión la Ley suprema de toda la Unión, esto es, el conjunto de normas que inciden en los diversos ámbitos competenciales. Dicho criterio al que nos referimos lo encontramos en la Tesis P. VII/2007 de rubro y texto:

“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo **124 constitucional**. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús

Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.⁶⁶

A mi parecer este criterio es guía para entender la aparición de las Leyes Generales en nuestro ordenamiento, las razones son las siguientes: su aparición parece darse a partir de que la Corte conociera del Amparo revisión 120/2002 y se realizara la interpretación del artículo 133 de nuestra constitución, a partir de ello se definiera qué tipo de normas integran lo que se denomina “La Ley suprema de la Unión”, por lo que la premisa que se tenía en un momento respecto a las leyes que emitiera el Congreso de la Unión, no se estaba refiriendo a la leyes de carácter federal, sino más bien se refiere a valga la redundancia las Leyes Generales que inciden en los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano, por lo que el Poder Revisor de la Constitución juega un papel fundamental al renunciar a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, y es justo lo que Oscar Gutiérrez nos define en su obra que citamos, las leyes generales establecen una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional, entendida como fórmula de asignación de competencias, lo que aquí observamos es la regla general y la excepción a dicha regla impuesta por una Ley General.

Además de que dicho criterio nos advierte que estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas

⁶⁶ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007. página 5. Novena Época, número de registro: 172739

constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, municipales y ahora de la Ciudad de México.

Por lo anterior, podemos advertir que al referirse a que su origen se encuentra en cláusulas constitucionales, ello nos hace pensar que dicha cláusula es la que se encuentra prevista en el artículo 73 fracción XXXI⁶⁷ la cual la encontramos como teoría del Poder Implícito, o en su caso como una facultad implícita que como lo dice el precepto faculta al Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias y que en dicho supuesto se establezcan las Leyes Generales que establezcan dicha concurrencia entre los diversos ámbitos competenciales. Otro criterio emitido sobre el mismo Amparo en revisión 120/2002 y diversos amparos como fueron 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, 1850/2004, 948/2006, 1380/2006, 1850/2004 donde se interpretó el mismo artículo 133 de la Constitución general.

De ello surgió la siguiente tesis aislada P. IX/2007 de texto y rubro siguiente:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación sistemática del artículo [133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado

⁶⁷*Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión*

Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.⁶⁸

De este criterio logramos apreciar una ubicación jerárquica de normas: los Tratados Internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, este criterio es ilustrativo ya que dé misma cuenta vuelve a mencionar a las Leyes Generales y a su vez ya es específica en mencionar después de este tipo de normas, menciona a las Federales y Locales, en consecuencia les asigna una ubicación jerárquica dentro de las normas que integran la Ley Suprema de la Unión.

Por otra parte, encontramos una definición que resulta correcta para esta investigación y para efectos de entender a las Leyes Generales, encontramos en el párrafo 50 del proyecto de la Acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018:

El Poder Reformador de la Constitución estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de protección de datos personales, la cual desarrolla las bases y principios aplicables, así como distintos aspectos que deben ser replicados por las legislaturas de las entidades federativas, permitiendo que éstas tengan libertad configurativa en la medida en que pueden adecuarla a su realidad social e, incluso,

⁶⁸ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007. página 6. Novena Época, número de registro: 172650

perfeccionarla o ampliarla, siempre y cuando esas modificaciones atiendan al sistema nacional implementado⁶⁹.

De ello deducimos que las legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos tanto en la Constitución y la Ley General de la materia que se le esté dando tratamiento, ello siempre que las legislaturas de los estados en uso de su libertad configurativa, siempre y cuando sus disposiciones no violenten lo previsto por la Constitución y la Ley General de alguna materia. Como podemos observar sería la base para que las legislaturas de los estados puedan emitir normas armonizadas y que, al analizarse por algún medio de control constitucional, ya sea por medio de Acción de inconstitucionalidad o Controversia constitucional no sean declaradas invalidas por el Alto Tribunal de nuestro país. Con lo anterior se ha dado cuenta con el punto primero, ahora toca habar sobre el punto segundo correspondiente a este tercer capítulo el cual denominamos Las Leyes Generales como parte del parámetro de regularidad constitucional.

3.3. LAS LEYES GENERALES COMO PARTE DEL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL

Por lo que respecta a este apartado que denominamos Leyes Generales como parte del parámetro de regularidad constitucional se deben analizar cuáles son los criterios interpretativos por los cuales se vale el Tribunal constitucional para dar soluciones a los problemas de litigio constitucional, pues resulta fundamental debido

⁶⁹ Acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, página 13 del proyecto. Consultado el 20 de enero de 2021 en <http://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/resoluciones/documentos/AI-47-2018-Y-SU-ACUMULADA-48-2018.pdf>

a que con ello encontramos cuales son los instrumentos para interpretar las Constitución con las normas que puedan ser contrarias al texto supremo.

Por otra parte, encontramos que el principio de la eficacia integradora esto debido a las siguientes razones: contienen el principio de unidad política como objetivo de la Constitución frente a entes de carácter estatal, y se refiere claramente a la idea del sistema federal y los posibles conflictos que deriven de este, tal y como pudiera ser la invasión de esferas competenciales. Dicho principio interpretativo también se refiere al parámetro constitucional, expresión que resulta fundamental explicarla y que el Alto Tribunal de nuestro país ha desarrollado criterio sobre el parámetro de regularidad constitucional y saber si en efecto las Leyes Generales forman parte de ello. Ahora bien, resulta fundamental entender bajo que esquemas se entiende el parámetro de regularidad constitucional, por lo que debemos entender “el lema “parámetro” indica un término de referencia, de confrontación, utilizado por los tribunales constitucionales para verificar la constitucionalidad del objeto puesto en la base del juicio”(Pavani Giorgia, 2014, p.999),⁷⁰ lo cual nos deja ver que dicho parámetro no solo está conformado por el texto constitucional, sino que este resulta ser más amplio en cuanto a su conformación por lo que resulta fundamental completar dicho parámetro para ejercer un verdadero control sobre las normas. Así pues, encontramos que dicha expresión fue utilizada en el consejo constitucional, “El Conseil constitutionnel francés, por medio de la decisión núm. 71-44 DC de 16 julio 1971 ha reconocido valor jurídico pleno al preámbulo de la Constitución de 1958

⁷⁰ Pavani Giorgia(2014) Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p.999

(que hace referencia a la declaración de los derechos de 1789, al preámbulo de la Constitución de 1946 y a los principios fundamentales de las leyes de la República), y lo ha incorporado en el bloc de constitutionnalité”((Pavani Giorgia, 2014, p.999)⁷¹. Por lo anterior, encontramos que dicho parámetro de regularidad constitucional resulta ser amplio ya que no solo está conformado por la Constitución, sino también por normas “disposiciones sin rango constitucional, previstas en las Constituciones, cuya violación configura una violación indirecta de la carta. Son tales, por ejemplo, las ordonnances organiques francesas, que implementan la Constitución de 1958 (y no pueden ser modificadas “dans le même esprit” y forman parte del núcleo duro - décision núm. 60-6 DC du 15 janvier 1960)”..... “se debe evidenciar la propensión a medir fuentes externas al ordenamiento nacional como los tratados, las convenciones internacionales y, sobre todo, las declaraciones de tutela de los derechos, típica de los países que en los últimos decenios han reformado o adoptado una nueva Constitución.((Pavani Giorgia, 2014, p.999)⁷²

Sin duda alguna estos criterios resultan ser muy ilustrativos por las siguientes razones: 1) la expresión de parámetro constitucional fue utilizada en el consejo constitucional la cual fue base para que otros países y las Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales adoptaran dicha expresión como un elemento facultativo, en cuanto a la conformación de dicho parámetro encontramos a la Constitución y los tratados internacionales y convenciones que versan sobre la materia de derechos humanos, ello resulta fundamental ya que los Tribunales

⁷¹ Ibídem

⁷² Ibídem

Constitucionales cuentan con más elementos que les permitan encontrar soluciones plausibles en cuanto a la interpretación del derecho a tutelar.

Al retomar el punto anterior, considero fundamental hacer referencia a la Contradicción de tesis 293/2011. Dicha contradicción se caracteriza por los siguientes planteamientos: La posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en relación con la Constitución, Criterios jurisprudenciales sobre la jerarquía normativa de los tratados internacionales, Las limitaciones del "criterio jerárquico", El principio de supremacía constitucional a la luz del nuevo marco constitucional y la Restricción a derechos humanos. A ello se le sumo la existencia de un boque de constitucionalidad el cual se caracteriza por contar con los siguientes elementos de interpretación: literal sistemático, genético-teleológico (Zaldívar Arturo. 2018: 56). Ello entendiéndolo como esta idea de parámetro de control de regularidad constitucional, esto es, como el referente para analizar la validez de los actos jurídicos - incluidas las normas generales que se suscitasen en nuestro país (Zaldívar Arturo. 2018: 57)

Esta expresión la encontramos por lo que ocupa al consejo constitucional francés, pero tratándose en el caso español la figura de bloque de constitucionalidad es empleada como la "delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas (Zaldívar Arturo. 2018: 52).

Y tratándose de América Latina dicho concepto opera en el entendido de "otorgar jerarquía constitucional a las normas de derechos humanos de fuente internacional, lo que, de manera similar al caso francés, repercute en la conformación del catálogo de derechos humanos que a la postre se emplea como parámetro para controlar o

revisar la regularidad del resto de las normas que integran el ordenamiento jurídico”
(ibidem)

Poniendo en contraste como es que opera la expresión de parámetro de regularidad constitucional como lo es en el caso francés, español y en América latina, logramos darnos cuenta que el constitucionalismo se “se ha construido a la idea de que la constitución tiene dos finalidades básicas: limitar al poder mediante la división de poderes y tutelar los derechos humanos de las gobernadas y gobernados” este planteamiento resulta interesante debido a que dicha expresión cumple con dos funciones: “la división del poder o tutela de derechos humanos “ (ibidem) lo cual tiene por objeto “1) unidad formal de las fuentes que lo integran, y 2) función procesal en el control de validez que realizan los órganos encargados de su aplicación” (ibidem 58).

Sin duda alguna, estos planteamientos resultan interesantes debido a que encontramos dos vertientes por las cuales es utilizado el bloque de constitucionalidad, ello al ser utilizado como un instrumento de control de poder a los tres poderes y las facultades que estos tengan previstas en el texto supremo, como un instrumento que sirve para tutelar derechos humanos, lo interesante de ello es que nos permite observar es que en el primero de los casos ello podría caer dentro del artículo 105 fracción I de la Constitución general referente a La Controversia constitucional como un medio de regularidad constitucional que en efecto trata de salvaguardar las competencias y dar solución si se presenta algún conflicto entre los sujetos legitimados para interponer dicho medio de control ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De lo anterior se desprenden las siguientes razones; primero si se cuenta con un parámetro de regularidad constitucional que sirve como base para determinar la validez de actos y en su caso normas se pueden considerar invalidas cuando se determinen contrarias a los derechos humanos reconocidos en la Constitución general o Tratados internacionales.

El cuestionamiento que surge es ¿Sería posible que alguna Ley General pudiera considerarse inconstitucional al no establecer principios y bases mínimas para el ejercicio de algún derecho? qué pasaría si una legislatura de un estado al tener presente una omisión actúa en su ámbito de libertad configurativa y establece bases conforme a la Constitución General y no por lo previsto por una Ley General?

3.4. CARACTERÍSTICAS DE LAS LEYES GENERALES: NORMATIVA, OPERATIVA, DE PLANEACIÓN

Ahora bien, toca dar cuenta con las Características de las Leyes Generales: Normativa, Operativa, De planeación. Estas denominaciones las encontramos la Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, proyecto elaborado bajo la Ponencia del Ministro Laynez Potisek, donde se presentó ante el Tribunal Pleno analizó diversas disposiciones de la constitución la Ciudad de México.

Al remitirnos al párrafo 198 del proyecto nos dice que **“no todas las materias concurrentes operan de la misma manera”**⁷³ detallando que por medio de diversos precedentes emitidos por el Alto Tribunal de nuestro país se han

⁷³ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, página 98 del proyecto.

encontrado diversas variantes del concepto de concurrencia y cómo operan estas variantes.

En primer lugar, encontramos la denominación normativa, la cual se define de la siguiente manera:

1. Normativa: se refiere a que además de la distribución competencial prevista en la ley general, existen reglas y principios constitucionales que rigen y orientan la actuación de las instancias legislativas y ejecutivas de la Federación, entidades federativas y municipios. Tal y como es el caso de asentamientos humanos.⁷⁴ Para entender este supuesto debe acudir a lo resultado en la Controversia constitucional 94/2010, así como las 99/2009 y 100/2009 en las que se precisó lo siguiente:

estas facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno funcionan en una relación jerárquico- normativa o de distribución competencial, sino que tiene una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones. De este modo, podemos afirmar inicialmente que: entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá para planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior.⁷⁵

Al respecto de ello encontramos en el libro Federalismo (s) El rompecabezas actual que existen dos vías paralelas y complementarias de dicha facultad en los órdenes de competencia, el primero que ya mencionamos (normativa) y ya se definió y el segundo referente a “planes y programas y acciones relacionadas con la planeación que se conectan entre sí de manera diversa de la primera, mediante criterios de

⁷⁴ Ibidem, p.99.

⁷⁵ Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia. Federalismo (s) El rompecabezas actual. Fondo de Cultura Económica. México. 2018. P 144.

congruencia, coordinación y ajuste” (Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia, 2018. P 144-145). Otra característica es la función operativa.

2. Operativa: permite que las entidades federativas la realización, prestación u operación de ciertos servicios a cargo de sus instituciones públicas y la celebración de convenios entre las entidades y la Federación, en el marco de los que la ley general establezca y conforme a las disposiciones técnicas que emita la Federación⁷⁶.

Para comprender mejor esta definición se debe atender lo resuelto en la Controversia constitucional 54/2009 en la cual se dijo que la materia de Salubridad General es de carácter federal, mientras tanto las normas oficiales mexicanas deben ser aplicadas por autoridades locales operativas de dicha facultad, ello es así ya que las normas oficiales resultan ser obligatorias para dependencias de la Administración Pública Federal, mientras que la observancia por parte de las autoridades locales puede ser producto de un convenio de coordinación cuyas bases estuvieran establecidas en la propia ley general, pero no establecen la obligatoriedad de manera directa en la Ley ⁷⁷ por último, encontramos la de planeación.

3. De planeación: permite a otros niveles distintos de la Federación emitir diversos tipos de planes o programas, pero sujetos a los lineamientos y formalidades previstas respectivamente en las leyes federales o locales, como hemos sostenido tratándose de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio

⁷⁶ Ibidem

⁷⁷ Esta explicación la encontramos en el pie de página 61. Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia. Federalismo (s) El rompecabezas actual. Fondo de Cultura Económica. México. 2018. P 144.

ecológico.⁷⁸ Sobre este último supuesto que abordó la problemática y dio tal solución fue la Controversia constitucional 31/2010.

Por lo que respecta a las variantes de concurrencia normativa y de planeación opera el siguiente esquema:

Distribución de competencias

- a) Independiente de su origen, ambas materias se establecen como facultades concurrentes en el artículo 73 con exactamente la misma mecánica de distribución, como concurrencia de los gobiernos de los distintos órdenes de competencias. La facultad legislativa se mantiene concurrente.
- b) La relación de los distintos órdenes de competencia tiene dos vertientes, la jerárquica-normativa y la de planeación, la primera se refiere a las relaciones de validez y obligatoriedad de las normas y permite la celebración de convenios, para lograr la observancia, mientras que la segunda se rige únicamente por los conceptos de congruencia, coordinación y ajuste para la elaboración de planes y programas en los distintos ámbitos territoriales.
- c) La materia de equilibrio ecológico y de protección, en donde cada una de ellas puede contener sistemas nacionales de nivel e instrumentos específicos de coordinación e información.⁷⁹

La definición la variedad de concurrencias encontramos más elementos de dicho concepto y sobre cómo es que operan en los diversos ámbitos competenciales, por lo que será a nuestro parecer la tercera: la concurrencia en un sentido de Planeación la cual nos habla sobre la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

3.5. FACULTAD CONCURRENTE EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Para abordar este punto será necesario recordar que es lo que se ha dicho respecto de la concurrencia en materia de protección al ambiente y de preservación y

⁷⁸ Ibidem 99-100

⁷⁹ Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia. Federalismo (s) El rompecabezas actual. Fondo de Cultura Económica. México. 2018. P 152.

restauración del equilibrio ecológico. Recordando que su antecedente como lo mencionamos en el capítulo anterior fue el Decreto 116/220 de fecha 10-08-1987 este establece lo siguiente:

Decreto: Por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este decreto emitido por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, estableciendo la facultad concurrente para preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Otorgando la facultad al Congreso de la Unión para expedir Leyes en materia de Protección al ambiente y de Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico.

Otro antecedente que encontramos es el Decreto emitido el 6 de julio por el cual se adiciona la base cuarta del artículo 73 fracción XVI, para quedar como en la actualidad se tiene dicho texto:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y **combatir la contaminación ambiental**, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.⁸⁰

Con ello podemos observar que el decreto contempla combatir la contaminación ambiental, ello resulta fundamental para efectos de esta tesis porque en todo caso al darse dicho supuesto si alguna legislatura busca hacerlo, deberá apegarse a sus leyes que emita o en su caso desarrollar una norma acorde con lo previsto por una Ley general, tal y como encontramos en los criterios ya citados.

Otro antecedente que encontramos en la materia es el Decreto emitido por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León emitido el 28 de junio de año 1999, por

⁸⁰DOF del 6-07-1971. Visto el 16 de enero de 2021 en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=205202&pagina=2&seccion=0

medio del cual el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4o. Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera.

DECLARA:

SE ADICIONA UN PÁRRAFO QUINTO AL ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL Y SE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTICULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único. - Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4o., pasando los párrafos quinto y sexto a ser el sexto y séptimo respectivamente, y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución⁸¹.

Lo que observamos con este Decreto es en primer lugar, que al adicionar el quinto párrafo de la Constitución general se busca garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano, lo cual de alguna manera se encuentra regulado por nuestro ordenamiento jurídico Nacional, pero también dentro de los denominados DESCAs⁸²

Es justo este momento donde nos damos cuenta de una cuestión importante y es que al adicionar la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución general,

⁸¹ DOF del 28/06/1999. Visto el 13 de enero de 2021 en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4950695&fecha=28/06/1999.

⁸² Se identifican como aquellos derechos que se relacionan con la satisfacción de necesidades básicas de las personas, y comprenden distintos derechos humanos, entre ellos: los derechos a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud, al agua, al saneamiento, al trabajo, a la seguridad social, a una vivienda adecuada, a la educación, a la cultura, así como al medio ambiente sano. Consultado el 19 enero de 2021 en <https://www.cndh.org.mx/programa/39/derechos-economicos-sociales-culturales-y-ambientales>.

vinieron otro tipo de reformas que procuraron dotar de contenido a otras disposiciones constitucionales como garantizar que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y todavía más importante que desde la propia rectoría del Estado se procure garantizar lo relativo al desarrollo nacional, procurando que ello sea de manera integral y sustentable, fortaleciendo la Soberanía de la nación.

De lo anterior, advertimos que la materia de Protección al ambiente y de Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico involucra otras disposiciones constitucionales, por lo tanto, la lectura de ese precepto de la Constitución no debería ser de forma aislada sino de manera integral para dar un mayor cumplimiento en cuanto al ejercicio del derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Expuesto lo anterior, toca dar cuenta con los aspectos relacionados con la Protección al ambiente y de Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico, y en su caso sobre el federalismo ambiental.

Sobre la materia Aquilino Vázquez García nos habla en su artículo “El federalismo en materia ambiental” sobre el análisis constitucional relacionado con el concepto de concurrencia, la cual involucra a su parecer: Federación, Estados y Municipios. El criterio que tiene Aquilino Vázquez respecto a la actuación del Estado federal es que se le debe “atribuir al gobierno central la competencia exclusiva para los asuntos que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados la atención de las relaciones privadas de los habitantes”.

Lo que también nos señala es que lo anterior se justifica cuando al remitirnos a la fórmula de asignación de competencias prevista por el artículo 124 constitucional

se encuentra una regla general de reparto de competencias, y a su vez una excepción a la regla, la cual se encuentra en el artículo 73 fracción XXXI, lo cual denominamos en otro capítulo como facultad implícita, la cual tiene su origen en la teoría de los poderes implícitos, lo cual ya explicamos en el primer capítulo.

Por otra parte, el autor nos advierte que “La materia ambiental no está expresamente referida en la Constitución como reservada a la Federación. Sin embargo, diferentes aspectos que la conforman si han sido reservados a la jurisdicción federal, por tanto, los estados se encuentran impedidos para legislar sobre el particular” (Vázquez García Aquilino;2007.)

El cuestionamiento que tiene Aquilino Vázquez parte de una premisa que dejaría una incógnita al decirnos que en efecto la materia ambiental no se encuentra reservada en su totalidad a la federación, ya que en todo caso no tendrá sentido el criterio emitido por la SCJN derivado de la Acción de inconstitucionalidad 119/2018 donde se estableció la jurisprudencia **“LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. ELLAS PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES”**

Ello ya que en todo caso no se le estaría dejando un margen de libertad configurativa a las entidades federativas para cumplir con el supuesto establecido de este criterio jurisprudencial donde la legislatura de un estado puede aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no pueden reducirlas tal y como se ha establecido.

Así mismo Vázquez García nos advierte que:

“Existen facultades para legislar en materia ambiental que recaen exclusivamente en el congreso federal, esto significa que los estados no

pueden legislar sobre esas materias, pero no los impide, cuando para ello la propia Federación le autoriza en Ley, a aplicar dicha legislación federal. En consecuencia, debe hacerse una clara distinción entre lo que son las facultades para legislar y las atribuciones en materia de ejercicio administrativo”.⁸³

Si bien es cierto que las entidades federativas no pueden legislar al respecto, tiene un margen de acción solo por lo que les permita la Ley General de la materia, pero si tendrían atribuciones en materia de ejercicio administrativo, esto es, quienes o cuales serían autoridades encargadas de ejecución.

El autor de dicho artículo se adentra al estudio de la Ley General de Protección al ambiente y de Preservación y Restauración del Equilibrio Ecológico, mencionando que la “LGEEPA es por una parte una Ley Federal sobre protección del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, y por la otra, una ley que descentraliza ciertas atribuciones en los gobiernos locales”(ibidem) la cual delega facultades a las entidades federativas y municipios en los artículos 7 y 8 de la ley citada.

Lo que también encontramos es que la facultad legislativa de las entidades federativas abarcaría dos aspectos: “a) aquellos cuya competencia corresponde exclusivamente a dichos niveles de gobierno, por disposición constitucional, b) aquellos cuya atención por parte de los gobiernos locales fue otorgada por el Congreso de la Unión en la LGEEPA. En este último caso, la facultad legislativa de las entidades federativas se refiere exclusivamente al establecimiento de procedimientos administrativos para ejercer tales facultades” (ibidem). En otro artículo denominado “CONCURRENCIA DE LOS GOBIERNOS FEDERAL,

⁸³ Aquilino Vázquez García “El federalismo en materia ambiental” 2007. Visto en <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/398/vazquez.html>

ESTATALES, Y MUNICIPALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE” escrito por Moramay Leonor Gómez Hurtado nos habla de que en efecto concuerda con esta tesis de que es el federalismo el mecanismo para la distribución del poder y en consecuencia de las competencias asignadas por la constitución. Estamos de acuerdo con dicho artículo cuando menciona que en efecto “las facultades concurrentes se ejecutan de manera coordinada, siendo el Congreso de la Unión el que define la forma y los términos de la participación de dichos niveles de gobierno a través de una ley general” ⁸⁴(Gómez Hurtado Moramay Leonor). Otro texto consultar es “EL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA AMBIENTAL EN MÉXICO” de Julio Trujillo Segura quien sugiere que debe repensarse el concepto de concurrencia conforme al sistema norteamericano o europeo, ello con base en el principio de subsidiaridad.

Para dar inicio con el principio de concurrencia ambiental Julio Trujillo se remite a la fórmula de asignación de competencias prevista por el artículo 124 constitucional, por lo que califica como ambigua la expresión ahí prevista, razón por la cual advierte que dicha ambigüedad “frena la efectividad de la política ambiental”⁸⁵(Trujillo Segura Julio, p.405-406). La observación que se hace respecto al sistema federal es debido a razones políticas e históricas, así como al alto grado de centralismo en la figura del Poder Ejecutivo, por lo que advierte sobre la subordinación a los dos

⁸⁴Gómez Hurtado Moramay Leonor. CONCURRENCIA DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES, Y MUNICIPALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Visto el 19 de enero de 2021 en <http://file:///C:/Users/Admin/Downloads/Gomez-Hurtado-Moramay-Leonor.pdf>

⁸⁵ Trujillo Segura Julio. EL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA AMBIENTAL EN MÉXICO. Visto el 20 de enero de 2021, consultado en [http://file:///C:/Users/Admin/Downloads/1480-1406-1-PB%20\(1\).pdf](http://file:///C:/Users/Admin/Downloads/1480-1406-1-PB%20(1).pdf)

poderes de la Unión en una lógica centralizadora subordinando de igual modo a estados y municipios. (ibidem, p 407). Sobre las bases del derecho ambiental mexicano nos comenta que es un área nueva la cual no llega a cuarenta años, pero que se ha incorporado y evolucionado de manera rápida, por lo que con la legislación que se creó se forma un bloque constitucional en materia ambiental (ibidem, p.410).

Sobre el bloque de derecho ambiental se mencionan las reformas a las cuales nos referimos anteriormente: Artículo 4 párrafo quinto piedra angular del derecho ambiental, al dar rango constitucional y reconocer el derecho humano a un medio ambiente sano, la reforma de 28 de junio de 1999, el mayor reto consistente en garantizar un medio ambiente “adecuado”, de igual forma la reforma al artículo 25 constitucional para ejercer desde la rectoría del Estado el desarrollo nacional, integralidad y sustentabilidad (ibidem, 410) , basada en principios como es a partir de un régimen democrático: basado en la actuación de actores sociales, privados y la sociedad en general, así como el artículo 26 constitucional referente al sistema nacional de planeación democrática. Algo que nos advierte Julio Trujillo es que nuestro sistema federal está encaminado más a una cuestión centralista, tanto la doctrina y jurisprudencia no se preocuparon en la materia, ello debido a que la introducción del concepto en la legislación fue algo tardada(concurrencia) ya que se encontraba relacionada de manera transversal con otras materias: asentamientos humanos (1976), salubridad(1985), y la materia que nos ocupa para esta tesis: preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente(1987). (ibidem, p .414).

Dicha concurrencia nos dice otra voz autorizada como es la del Doctor Brañes es solo una división de atribuciones, menciona lo siguiente “es como un sistema de distribución de competencias respecto a una misma materia que lleva a cabo el Congreso de la Unión ante los diversos órdenes de gobierno existentes en la República”⁸⁶. Un antecedente respecto a una propuesta de reforma y que resulta muy interesante es la de 20 de septiembre de 2007 donde el Senado aprobó un proyecto por el cual se reformaba el artículo 40 constitucional, presentada por el Senador Ramón Galindo Noriega (PAN), dicha iniciativa pretendía incorporar en el artículo 40 constitucional un segundo párrafo que estableciera el principio de subsidiaridad como un eje del sistema federal, lo cual de haberse aprobado hubiera quedado de la siguiente manera “la subsidiaridad y el federalismo cooperativo serán los principios rectores de las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno”⁸⁷ lo cual nos dice Trujillo que de haberse aprobado dicha iniciativa se hubieran podido agilizar los mecanismos de concurrencia”(ibidem, 426).

Por lo anterior, encontramos otra propuesta para esta tesis y para reflexionar con mayor profundidad el principio de subsidiaridad que pudiera incorporarse en el artículo 40 de la Constitución general, y saber qué efectos tendría en nuestra actualidad y sobre todo nos haría mirar al sistema federal desde otra óptica

⁸⁶Brañes Raúl. Manual de derecho ambiental mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp 87-96.

⁸⁷ Ver el Proyecto de decreto por el cual se reforma el artículo 40 Constitucional. Sesión ordinaria del 20 de septiembre de 2007. Visto el 22 enero de 2021 en http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/16649

totalmente distinta. Ahora bien, considero importante mencionar cuales son algunas de las autoridades federales encargadas de la protección al medio ambiente:

1. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

2. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) es un órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT con autonomía técnica y operativa. Tiene como tarea principal incrementar los niveles de observancia de la normativa ambiental, a fin de contribuir al desarrollo sustentable y hacer cumplir las leyes en materia ambiental. Entre sus atribuciones se encuentran vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, y salvaguardar los intereses de la población en materia ambiental, procurando el cumplimiento de la legislación ambiental, sancionando a las personas físicas y morales que violen dichos preceptos legales.

3. La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT que tiene como finalidad conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos a través de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y los Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS) en Regiones Prioritarias para la Conservación, asegurando una adecuada cobertura y representatividad biológica. La LGEEPA define a las áreas naturales protegidas como aquellas zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la Ley (artículo 3, fracción II)

4. Existen dos instituciones que tienen la finalidad de coadyuvar en el cuidado del medio ambiente a través de la investigación y la evaluación de las políticas existentes en la materia, así como con la promoción y la generación de información relevante: el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio). El INECC es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, sectorizado en la SEMARNAT, encargado, entre otras cosas, de formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente.

5. Por su parte, la Conabio es una comisión intersecretarial cuya misión es promover, coordinar, apoyar y realizar actividades dirigidas al conocimiento de la diversidad biológica, así como a su conservación y uso sustentable para beneficio de la sociedad. La Conabio fue concebida como una organización de investigación aplicada, promotora de investigación básica, que compila y genera información sobre biodiversidad, desarrolla capacidades humanas en el área de informática de

la biodiversidad y es fuente pública de información y conocimiento accesible para toda la sociedad⁸⁸

Al conocer cuáles son algunas de las autoridades federales en la materia ambiental, resulta fundamental mencionar cuales son algunas Leyes relacionadas a la materia ambiental que se encuentran reguladas por nuestro ordenamiento jurídico:

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Aguas Nacionales y la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, entre otras, y sus respectivos reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas que son definidas en la Ley Federal de Metrología y Normalización como “la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación” (artículo 3, fracción XI).⁸⁹

Sin duda alguna, existen una gran variedad de legislación ambiental en nuestro sistema jurídico que regulan la actividad ambiental, así como diversas Normas Oficiales al respecto, entre el conjunto de normas señaladas se encuentra la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la cual habrá de ayudarnos en la tesis planteada, ya que sobre ello verso la materia que se conoció en la controversia constitucional 233/2016 interpuesta por el Ejecutivo Federal.

3.6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Lo que se puede concluir en este tercer capítulo es que es a partir de las definiciones encontradas en la academia, juristas y criterios de la SCJN que nos dan luz sobre el concepto de concurrencia y su aparición en nuestros ordenamientos jurídicos.

⁸⁸ CNDH. El derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar. 2014. Consultado el 21 de enero de 2021 en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/22-DH-alMedioAmbSano.pdf>

⁸⁹ Ibidem.

En primer lugar, debo señalar que en efecto las facultades concurrentes deben entenderse como una regla que confiere poder normativo, ejecutivo o jurisdiccional, ya que para percatarnos sobre el enunciado previsto en el artículo 73 fracción XXIX en sus diversos incisos que establecen la concurrencia entre los distintos ámbitos normativos previstos en nuestra Constitución general, dicho enunciado lo encontramos de la siguiente manera: *expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.*

En segundo lugar, debo señalar que es correcto que las facultades concurrentes hoy día son una excepción al artículo 124 constitucional, es que a partir de una interpretación de la SCJN se analizó de manera concreta el artículo 133 constitucional. Y es que es a partir de la Controversia constitucional 29/2000 se nos explica cómo operan las facultades concurrentes en nuestro ordenamiento jurídico detallando sus características, y es que es también la influencia del Poder Reformador quien estableciera para el Congreso de la Unión para emitir leyes generales que emitan la concurrencias, ocupare el concepto centralizar, esto es, incorporar al ámbito de la Federación las siguientes materias: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C) la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J) las cuales determinan el grado de participación de los distintos ordenes jurídicos, esto es, Federación, Estados, Municipios y la CDMX, así mismo

encontramos la materia que buscamos tratar en esta tesis la ambiental regulada por el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución general.

Lo anterior nos deja ver la variedad de federalismos regulados por nuestra Constitución General. Por otra parte, encontramos en los artículos 117 y 118 prohibiciones absolutas y relativas y su denominación es la siguiente, absolutas: aquellas que la Constitución prevé que los estados jamás podrán realizar y se enumeran en el artículo 117. Relativas: son aquellas en que la actuación de las entidades federativas está subordinado a la autorización del Congreso de la Unión, consagradas en el artículo 118.

En tercer lugar, debo señalar algo importante y es hay que tener presente la regla general prevista en el artículo 124 como fórmula de asignación de competencias, es que dicha regla no es absoluta sino que cuenta con una excepción y dicha excepción es lo que disponen las facultades concurrentes, las cuales tienen por objeto mandar que el legislador ordinario lleve a cabo su configuración legal especial, es decir, que en un texto normativo se establezca la distribución o reparto de acciones que cada orden de gobierno debe llevar a cabo respecto de la materia concurrente.

En cuarto lugar, debemos considerar que al tener Leyes Generales emitidas por el Congreso de la Unión distribuyen competencias entre los distintos ámbitos competenciales, la Ley General no agota la regulación de la materia que distribuya dicha concurrencia, sino como bien lo dice el criterio la Ley que establece dicha concurrencia (Ley General) es una base mínima para que las entidades se den sus propias normas tomando en consideración sus realidades sociales(lo cual a mi parecer debería ser políticas, económicas y la libre administración de su Hacienda),

resulta todavía más interesante lo que nos dice el criterio cuando menciona que las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una Ley General, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.

Un criterio que se debe tomar en consideración es el que nos menciona la aparición de la concurrencia en el ordenamiento jurídico, lo cual logra darse a partir de que la Corte conociera del Amparo revisión 120/2002 y se realizara la interpretación del artículo 133 de nuestra constitución, y a partir de ello se definiera a qué tipo de normas integran lo que se denomina “La Ley suprema de la Unión” y las cláusulas constitucionales que permiten la incorporación de este tipo de Leyes, lo cual logra darse a partir de la facultad implícita que como lo dice el precepto faculta al Congreso de la Unión para expedir todas las leyes que sean necesarias y que en dicho supuesto se establezcan las Leyes Generales que establezcan dicha concurrencia entre los diversos ámbitos competenciales.

En cuarto lugar, debo señalar que resulta útil conocer las variantes de concurrencia en nuestro ordenamiento jurídicos como son: Normativa, Operativa, De planeación, en ellas encontramos reglas en cuanto a su aplicación que se dan respecto a diversas materias.

En quinto lugar, considero fundamental hablar sobre un bloque constitucional en materia ambiental, ya que es a partir de sus antecedentes y modificaciones al texto supremo donde nos hace entender bajo que contextos es que se da inicio con la materia ambiental, la ardua labor de la doctrina y hoy día puedo mencionar sobre la labor interpretativa y jurisprudencial de la SCJN para construir criterios sobre la forma de entender el sentido de concurrencia.

Por último, quiero señalar que, en efecto resulta interesante conocer cómo sería nuestro sistema federal si es que se hubiera aprobado la reforma e incorporado un segundo párrafo, con el principio de subsidiaridad en la base de un sistema federal que en ocasiones parece descentralizar materias, otras ocasiones centraliza y la mayor de las veces contrasta con la fórmula original de asignación de competencias prevista en el artículo 124 constitucional.

CAPITULO IV
LA METODOLOGÍA DE LA LÍNEA
JURISPRUDENCIAL Y LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

Por lo que se refiere a este capítulo se desarrollaran los siguientes puntos: La noción de la metodología de la línea jurisprudencial desde López Medina, Línea Jurisprudencial de la Controversia Constitucional, definición de la Controversia Constitucional, Legitimación, Procedencia/Improcedencia, Plazos para presentar la demanda, requisitos de la demanda, Instrucción, y por último las conclusiones.

Por lo que respecta al primer punto a tratar: La noción de la metodología de la línea jurisprudencial desde López Medina, se hará referencia a la noción de la metodología jurisprudencial a partir del supuesto que queremos analizar, que es la Controversia constitucional 233/2016 si es que en momentos previos la SCJN se habría pronunciado sobre la materia emitiendo una sentencia en la vía de control constitucional que nos proponemos analizar y que a nuestro juicio es un mecanismo que bien puede garantizar el sistema federal a partir de lo que el Alto Tribunal de nuestro país determine en ejercicio interpretativo donde delimite que es lo que le corresponde a cada ámbito normativo, resolviendo en el caso concreto con una serie de criterios ya definidos que a la par sirven para la resolución de los asuntos presentados, los cuales se han denominado precedentes.

En segundo lugar, me interesa plantear una especie de línea jurisprudencial sobre dicho medio de control constitucional, esto es, una presentación sobre criterios jurisprudenciales que detonen sus características, así como su primer criterio definido por el Alto Tribunal de nuestro país, el cual da las pautas y definición sobre dicho medio de control constitucional, así que dicho acercamiento será a base de criterios emitidos por la SCJN.

En tercer lugar, se dará cuenta sobre el mismo medio de control constitucional, pero desde una cuestión práctica, esto es, el proceso que implica tramitar una Controversia constitucional ante la Corte, por lo cual me remitiré al artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria que regula dicho proceso, de igual forma me remitiré a criterios jurisprudenciales que han regulado supuestos de Legitimación, Procedencia/Improcedencia, Plazos para presentar la demanda, Requisitos de la demanda, Instrucción, lo cuales los ligo con la elaboración de proyecto del Ministro ponente en el asunto que nos ocupa.

4.1. LA NOCIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL DESDE LÓPEZ MEDINA

En el libro “El derecho de los jueces” del autor Diego Eduardo López Medina; encontramos en el capítulo quinto “La línea jurisprudencial: Análisis dinámico de precedentes” en dicho capítulo nos da las pautas sobre lo que debe entenderse como el “derecho de origen jurisprudencial” (López Medina, 2009, p 139). Algo que llama bastante la atención pues es el Poder Judicial Federal el que en el caso en concreto emitirá tal derecho, por lo que dichos órganos encargado de crear tal derecho serán tal y como lo mandata nuestra Constitución general en su artículo 94: “Una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito” (CPEUM).

En dicho capítulo el autor señala tres aspectos relevantes para entender pronunciamientos más relevantes sobre las sentencias:” (i) acotar el patrón fáctico concreto. conflicto de intereses y derechos. propiamente un escenario constitucional, (ii) identificación de sentencias más relevantes, “sentencias hito” (iii) construcción de teorías estructurales que permitan la creación de pronunciamientos

jurisprudenciales” ((López Medina, 2009, p 140) Por lo que dichos elementos tienen por objeto encontrar un “balance constitucional.”

Por otra parte, el autor señala en dicho capítulo la importancia de la “regla de reiteración” y menciona el mecanismo de creación jurisprudencial, en nuestro sistema ordenamiento jurídico encontramos el mismo mecanismo de reiteración. De ello hay que poner bastante atención ya que a partir de la reforma en materia de derechos humanos en 2011 y seguido de la reforma a la Ley de Amparo en el año de 2013 encontramos regulado en los artículos 222 a 224 de la Ley de Amparo la creación de jurisprudencia por reiteración de criterios la cual opera a partir de que se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos, ello cuando se trate de la Suprema Corte funcionando en Pleno, ya que es ahí donde se reúnen los 11 Ministros, y en la misma instancia pero cuando se trate de alguna de sus dos Salas se requiere de por lo menos mayoría de por lo menos 4 votos, tratándose de un Tribunal Colegiado de Circuito se requiere de una votación unánime. Por lo que se refiere a la creación de jurisprudencia encontramos su fundamento en el artículo 107 constitucional fracción XIII el cual se encuentra reglamentado por la Ley de Amparo en los artículos 225 a 227, los cuales faculta a las siguientes instancias: El Pleno o Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Plenos de Circuito, así como para denunciar una contradicción de tesis, esto es, que ante el pleno de la SCJN sea interpuesta tanto por los Ministros como por los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito, los Jueces de Distrito, el Procurador General de la

República. Por otra parte encontramos que el artículo 230 regula lo relativo a la sustitución de jurisprudencia , por lo que se presenta el mismo supuesto de votación : 8 votos en Pleno y mayoría de 4 votos en Sala para poder sustituir la jurisprudencia, tratándose de la SCJN, por lo se refiere a un Tribunal Colegiado de Circuito a petición del alguno de sus magistrados solicite al Pleno de dicho circuito la sustitución de alguna jurisprudencia, así mismo puede solicitarlo ante el propio Pleno de la SCJN o alguna de sus salas, y propiamente la SCJN.

En segundo lugar, el texto mencionado nos da una clave respecto a la creación de líneas jurisprudenciales las cuales deben estudiarse a partir de la “definición e interpretación de derechos constitucionales” y de patrones fácticos denominados “escenarios constitucionales” por lo que para la creación de una línea jurisprudencial nos da las primeras pautas las cuales parecen partir de cuestionamientos sobre el derecho que se pretende cuestionar , poniendo el siguiente ejemplo: “derecho al buen nombre” por lo que sugiere que para poder realizar dicho ejercicio se debe “identificar el patrón fáctico fundamental relacionándolo con el norma constitucional controlante.

En tercer lugar, el autor señala otro ejemplo como es el libre desarrollo de la personalidad y como tal nos explica como el “balance entre diversas configuraciones de intereses” lo cual explica y logramos entender que el “escenario constitucional es una “zona de choque de intereses” entre la protección del derecho en conflicto donde influyen los siguientes factores: “culturales, morales, políticos, y económicos”

De lo anterior encontramos los siguientes conceptos: escenarios constitucionales, elementos fácticos relacionados con la norma constitucional, balance constitucional, sentencias relevantes, sentencias hito, jurisprudencia, precedente y su

obligatoriedad, así como una serie de cuestionamientos para armar una línea jurisprudencial y encontrar los elementos ya antes mencionados.

En cuarto lugar, encontramos una base importante por lo que se refiere a las sentencias emitidas por una “Alta Corte” o en su caso queremos verlo desde el punto de vista de un Tribunal Constitucional y menciona lo siguiente: “sentencias fundadoras de línea, sentencias hito y sentencias que confirman la doctrina”.

En quinto lugar, el autor menciona el tipo de sentencias a partir de cuales se puede armar una línea jurisprudencial las cuales deben de tener patrón fáctico que han de ser denominadas como “sentencias hito”, de lo cual nos advierte que una “línea de jurisprudencias tiene varias sentencias hito, esto es, sentencias que tienen un peso estructural fundamental dentro de la misma” (López Medina, 2009, p 162) o sentencia dominante como él les llama.

Por ello nos da una serie de elementos para encontrar una sentencia hito: “punto arquimedico de apoyo (ser las más recientes existencia de un escenario constitucional; se encuentran en índices de jurisprudencias preparados, relatorías de la Corte o publicaciones privadas ingeniería inversa, telaraña de los puntos nodales de la jurisprudencia” (López Medina, 2009, p 168 y 169)

Por último, con todos estos datos aportados por el autor pretendemos realizar una línea jurisprudencial respecto a un tema que no puede estar separado: el sistema federal como un medio que les permite a los distintos ámbitos de gobierno actuar en determinada materia, en relación sobre si en este caso el Poder Ejecutivo de Yucatán se encontraba facultado para emitir un decreto que declarara a dicho Estado como zona libre de cultivo de organismos genéticamente modificados, para

lo cual pretendemos analizar la sentencia derivada de la Controversia constitucional 233/2016 la cual trató dicho tema.

Las interrogantes que surgen son las siguientes: ¿Por qué en la Controversia constitucional el Gobernador del Estado de Yucatán planteó argumentos referentes a la protección de derechos humanos, si dicho medio de control solo obedece a la invasión de esferas competenciales? ¿La sentencia dictada en la controversia constitucional debe calificarse como “sentencia hito” al ser la primera que se conoció en dicho medio de control constitucional, el cual procura la defensa del federalismo? ¿Qué tipo de sentencias puede emitir un Tribunal Constitucional como órgano protector de derechos humanos, y que tipo de sentencia encontramos en el caso en concreto dadas las cuestiones fácticas? Con lo anterior se ha dado cuenta sobre el primer punto, ahora toca dar cuenta con el punto segundo.

4.2 LÍNEA JURISPRUDENCIAL DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Previo a dar inicio con lo que pudiera ser una línea jurisprudencial sobre la Controversia constitucional me gustaría contextualizar sobre el artículo 105 de nuestra constitución y la reforma de 1994 que pretenden transformar a la SCJN en un verdadero Tribunal constitucional. Lo previsto por el artículo 105 de la constitución de 1917 se vio superada por la reforma constitucional de 1994 la cual resultó ser una reforma que impuso una nueva idea sobre la Suprema Corte de nuestro país: se le dio mayores elementos para que sea considerada como un Tribunal Constitucional.

Sobre la reforma de 1994 el Doctor Jorge Carpizo habla al respecto:

Seis años después aparece la reforma constitucional en materia judicial más importante de los últimos años. La reforma del 31 de diciembre de 1994 comprendió un total de 27 artículos sustantivos y 12 transitorios. La importancia de la misma se desdobra en dos aspectos fundamentales: primero, en la composición orgánica de nuestro más alto tribunal; y segundo, en la creación de todo un sistema de control constitucional, acercándonos considerablemente a los tribunales constitucionales europeos.⁹⁰

Sobre esa misma base encontramos esos cambios a los que hace referencia el Doctor Jorge Carpizo cuando menciona cambios en la composición orgánica y la creación de un sistema de control constitucional como a continuación se hará referencia:

a. En cuanto a la composición orgánica, se vuelve al texto original de 1917, reduciéndose el número de integrantes de la suprema corte de 26 a 11 asimismo se suprime la inamovilidad de sus miembros al establecer un periodo de quince años, aunque en el artículo transitorio cuarto del decreto de reformas se establece que el periodo de los actuales ministros vence, en forma escalonada, el último día de noviembre del 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015.

Esta nueva composición orgánica se acerca considerablemente a los tribunales constitucionales europeos cuyos miembros varían entre nueve y dieciséis y son electos por periodos determinados.

Otro aspecto importante es la creación de la judicatura federal como órgano integrante del poder judicial e independiente de la suprema corte de clara influencia española para la administración del poder judicial federal y velar por la carrera judicial, a través de sistemas objetivos de control y asenso de los funcionarios judiciales (posteriormente se modificó la estructura del consejo, mediante la creación del consejo se le quita aquella carga administrativa que antes realizaba la Suprema Corte.

b. Adicionalmente a estos cambios orgánicos, la reforma de 1994 estableció todo un sistema de control constitucional, que se vio cristalizado en la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 11 de mayo de 1995. Si bien con precedentes del siglo XIX, se crea un nuevo proceso que tiene por objeto la impugnación abstracta de las normas de

⁹⁰Carpizo Jorge, Reformas Constitucionales al Poder Judicial de la Federación y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 83, mayo-agosto de 1995, nueva serie, año XXVIII, Universidad Nacional Autónoma de México.

carácter general, de competencia exclusiva del pleno de la Corte. Por otra parte, se ampliaron los supuestos de la controversia constitucional que resuelve los conflictos constitucionales entre los órganos del estado.⁹¹

Adicionalmente encontramos cual es la posición en la que se encuentra el Alto Tribunal de nuestro país

La función primordial de un tribunal constitucional es la defensa de la Ley Suprema, por ello sus atribuciones y competencias, así como por los efectos de sus resoluciones, lo colocan en una posición jerárquicamente superior a los tres poderes tradicionales los cuales están obligados a acatar sin excusa las resoluciones del tribunal constitucional ya que su fuerza es la fuerza misma de la Constitución, del orden jurídico, del Estado de derecho, o si se quiere, teniendo en cuenta las ideas de Hans Kelsen aplicadas al sistema constitucional mexicano a partir de 1988, el tribunal constitucional nuestro -la Suprema Corte de Justicia- no es un órgano de la federación sino de la unidad del Estado Federal -del cual la federación es sólo una de las partes constitutivas-. La Suprema Corte de Justicia garantiza el cumplimiento y la eficacia de la Constitución ya que, si alguno de sus preceptos es violado, éste puede ser resarcido o remediado a través de los diversos procedimientos y procesos que integran la jurisdicción constitucional mexicana.⁹²

Este criterio que tiene el Doctor Jorge Carpizo resulta ser una visión clara sobre el objeto de la reforma de 1994, respecto a dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con las características de un Tribunal Constitucional, ya que como se hizo referencia se tiene la ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Federal la cual regula el procedimiento ante esa sede, por lo que también dicha reforma dio la facultad a la Suprema Corte el estudio en abstracto de las normas generales, lo cual corresponde propiamente a la Acción de Inconstitucionalidad, donde su objeto es preservar el principio de supremacía constitucional.

⁹¹Camargo González Ismael. (2016) Derecho procesal constitucional practica forense controversia constitucional acción de inconstitucionalidad. México: Editorial Flores. Pág. 12-13.

⁹² Ibídem

Por lo que en palabras del Doctor Brage Camazano quien a su juicio sucede lo siguiente:

“el juicio llevado a cabo por el tribunal de la constitucionalidad (sea un Tribunal Constitucional, sea una Sala de lo Constitucional, sea una Corte Suprema) es: a) un juicio normativo, esto es, un contraste entre dos normad, una de las cuales es a Constitución y otra ha de ser una norma jurídica infraconstitucional (especialmente, leyes formales o parlamentarias o con el rango de fuerza de éstas), b) un juicio abstracto, esto es, un juicio al margen de todo caso concreto, caso concreto que pueda existir o no, pero que no condiciona el enjuiciamiento de la constitucionalidad ni la valoración de ésta... Por lo que se declara la inconstitucionalidad de la norma jurídica enjuiciada... Conllevara la nulidad .. Con efectos generales, erga omnes..”⁹³

Ello resulta importante porque nos damos cuenta que mediante un juicio de contraste entre una norma de carácter general la cual se considera pudiere estar tildada de ser contraria a la Constitución y es a partir donde el juez constitucional mediante un análisis y ante la propuesta de un proyecto presentado ante el Tribunal Pleno determina si dicha norma en cuestión resulta o no contraria al texto supremo o los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte. Precisamente es ese planteamiento que se hace respecto a los procedimientos que integran la jurisdicción constitucional mexicana, ya que sea que a partir de una acción de inconstitucionalidad o una controversia constitucional la Suprema Corte tenga conocimiento sobre alguno de estos medios de control, y en el caso concreto determinar cuál es la problemática a resolver si se trata de la preservación de la supremacía constitucional o sobre cuestiones que versen sobre el sistema federal, esto es, sobre invasión de esferas competenciales.

⁹³ Brage Camazano Joaquín (2005). La Acción abstracta de inconstitucionalidad. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Pág. 4

Por ello los elementos anteriormente mencionados encontramos que la reforma de 1994 mantiene la misma estructura que hoy tenemos respecto al artículo 105 fracción I de la Constitución general, el cual regula lo relativo a la Controversia constitucional.

El cual contemplando las fracciones ahí previstas hacen referencia a lo siguiente

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a)** La Federación y una entidad federativa;
- b)** La Federación y un municipio;
- c)** El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;
- d)** Una entidad federativa y otra;
- e)** Se deroga.
- f)** Se deroga.
- g)** Dos municipios de diversos Estados;
- h)** Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i)** Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j)** Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k)** Se deroga.

l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

e) Se deroga

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que

vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.⁹⁴

Con lo anterior podemos observar de manera integral la forma en la que se encuentra regulado el artículo 105 constitucional y los asuntos de los cuales conoce la SCJN como se le ha querido denominar, asuntos propios de un Tribunal constitucional y procurar la justicia constitucional. Sobre este último punto de la justicia constitucional el Doctor Fix Zamudio la define como: “Conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados Órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos, a aquellos organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones, que para su actividad se establecen en la misma Carta Fundamental”.⁹⁵ Ello nos muestra que es a partir de la justicia constitucional se garantizara el Estado de derecho, el cual

⁹⁴visto el 21 de enero de 2021, visto en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

⁹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional, México, UNAM, 1968, p. 15

conformado por la clásica división de poderes dividida entre el Ejecutivo y Legislativo encontrara solución en las determinación emitidas por el Poder Judicial, el cual al contar con una Suprema Corte o en su caso un Tribunal Constitucional, lo cual a mi parecer hará uso de su técnica interpretativa e impartirá la justicia de carácter constitucional, esto es, garantizar la vigencia y la supremacía de nuestra constitución, a partir de los diversos medios de control constitucional que conozca dicho Tribunal, jugando un papel fundamental como un árbitro definiendo que es lo que establece el texto supremo para cada poder como también para cada ámbito de gobierno y hoy día a los Órganos Constitucionales Autónomos.

Sobre la justicia constitucional y sobre los instrumentos de carácter procesal que le conforman encontramos los siguientes: Juicio de amparo, Controversia constitucional, Acción de inconstitucionalidad, en su momento lo que fue a facultad investigador de la Suprema Corte, Juicio político, Sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos(del cual realiza la CNDH) , Juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, Juicio de revisión constitucional electoral. Jurisdicción constitucional supranacional (Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Por ello, al saber cuáles son los instrumentos de carácter procesal que integran la justicia constitucional, debemos remitirnos al artículo 105 constitucional, el cual en su fracción I contempla a la Controversia Constitucional, y la fracción II a la Acción de Inconstitucionalidad, por lo que cada medio de control de los cuales conoce el Máximo Tribunal de nuestro país se distingue por sus tener características distintas, por lo que será nuestro objetivo cual es la finalidad de la Controversia Constitucional.

Dicho lo anterior, considero necesario precisar cuáles son las características de dicho medio de control, con lo que pretendo responder al siguiente cuestionamiento ¿Qué es una controversia constitucional y cuál es su propósito en el texto constitucional? Para responder a dicho cuestionamiento considero importante retomar lo que se ha dicho en la academia, así como jurisprudencia emitida por el máximo Tribunal de nuestro país.

Sobre esa misma base contemplar los antecedentes históricos de dicho medio de control, concepto, sujetos legitimados para promover la controversia, supuestos de procedencia e improcedencia plazos para presentar la demanda, requisitos de la demanda, tipo de sentencias que se obtienen a partir de la votación, así como su contenido y sus efectos, ello con la finalidad de encontrar una línea jurisprudencial sobre dicho medio de control constitucional. Para poder armar una línea jurisprudencial sobre la controversia constitucional, me remitiré a criterios añejos y actuales emitidos por el Alto Tribunal de nuestro país que definen algunos rasgos sobre nuestro objeto de estudio. La creación de criterio jurisprudencial ayuda a comprender cuál es la lógica de dicho medio de control, el primer criterio jurisprudencial que resulta ser bastante acertado en cuanto a su definición. Por ello sirve de ilustración la siguiente Jurisprudencia (precedente) que data de la 5 época en la controversia constitucional 2/32, resuelta el 17 de octubre de 1932 de texto y rubro:

“CONFLICTOS CONSTITUCIONALES”

Si la Federación sostiene que la ley expedida por un Estado, ha invadido las atribuciones exclusivas de aquélla, y el Estado sostiene lo contrario, es inconcuso que la cuestión constituye un conflicto de carácter constitucional, cuya resolución compete a la Suprema Corte de Justicia, atento lo

dispuesto en el artículo 105 de la Constitución, que, de modo imperativo, define la facultad exclusiva y privativa de la Corte, para conocer de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados. Las disposiciones de los artículos 103 y 107 de la propia Constitución, se refieren a actos de las autoridades federales o locales, que restrinjan o vulneren la soberanía de la Federación o de los Estados, siempre que con ellos se lesione una garantía individual; pero cuando no existe esta última circunstancia y un Estado o la Federación estiman lesionada su soberanía, entonces el juicio de amparo es ineficaz para resolver la pugna entre esas dos entidades, y en tal caso, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución y con la teoría jurídica del Poder Judicial, que encomiendan a la Justicia Federal la función esencial de interpretar la Constitución, es la Suprema Corte de Justicia la única autoridad capacitada para mantener la integridad del Pacto Federal, no mediante el juicio de amparo, sino con arreglo al artículo 105 ya citado, que, como se ha expresado en alguna ejecutoria, resultaría una inmotivada y redundante repetición del 103, si fuera el juicio de amparo el único medio de que pudiera disponerse para resolver esa clase de conflictos. Por otra parte, de no ser así, no habría otro medio que la fuerza armada para resolver los conflictos que se suscitaban entre la Federación y los Estados, y si bien conforme al artículo 98 de la Constitución de 1857, sólo correspondía a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se suscitaban entre los Estados y el de aquellas en que la Unión fuere parte, y de conformidad con los artículos 101 y 102 de la propia Constitución anterior, los Tribunales de la Federación debían resolver, por medio del juicio de amparo, las mismas controversias a que se refiere el artículo 103 de la Constitución vigente, tal circunstancia no es concluyente para resolver en sentido negativo la actual competencia de la Suprema Corte, para resolver esos conflictos, tanto porque la Constitución de 1917, sí incluye esa competencia, cuanto porque es innegable que el constituyente del 57 tuvo una visión incompleta del juicio constitucional, ya que sólo lo tomó en consideración para restablecer la supremacía de la Carta Federal, cuando de su violación resultase la de las garantías del individuo; pero no para restablecer esa misma supremacía, cuando fuese violada alguna de las soberanías que establece, con menoscabo de la coexistencia de las mismas, sin que hubiere agravio alguno individual; de aquí que su sistema resultara, como en efecto resultó, deficiente, toda vez que ni confirió expresamente a la Corte la facultad de resolver las controversias dichas, ni creó órgano alguno jurídico para resolverlas; por esto el constituyente de Querétaro, queriendo implantar el postulado supremo de toda sociedad organizada, de que el imperio de la ley y no la violencia, debe ser la fuente de los derechos y deberes, tanto de los individuos como del poder público, para llenar el vacío de la Constitución anterior, amplió en su artículo 105, la función jurídica de la Suprema Corte, como el más Alto Intérprete de la Constitución, atribuyéndole competencia para conocer de los conflictos de carácter constitucional, entre la Federación y uno o más Estados, reservando al Senado de la República el conocimiento de los conflictos de carácter político; sin que esto implique

una supremacía del Poder Judicial sobre los demás Poderes de la Federación, ni de los Estados, ni menos un ataque a la soberanía de aquélla o la de éstos, porque como se ha dicho, en alguna ejecutoria, la Corte, como órgano encargado de aplicar la ley, debe interpretarla como fue redactada y para los fines con que fue hecha, y no puede decirse que un poder tenga más facultades que otro, ni supremacía sobre los demás, si hace uso de las que le demarca la misma Constitución, que es la Ley Suprema.⁹⁶

Este criterio resulta ser bastante ilustrativo ya que nos define que debemos entender por conflictos constitucionales y la vía de solución para dichos conflictos, y que poder será el que conocerá de dicho asunto, encontramos la preservación de una forma de gobierno: la preservación del Pacto o sistema federal preservando el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 de nuestro texto supremo, por lo que la vía de solución de conflictos se encuentra regulada en el artículo 105 de la constitución cuando existiera un conflicto constitucional, esto es, un conflicto entre la Federación uno o más Estados.

A ello considero importante mencionar que dicha tesis nos hace referencia al pacto federal ver el artículo 105 como como una garantía del dicho sistema, pero no solo ello sino determinar por la Constitución otras garantías previstas para la protección y vigencia del sistema federal y que sea ante esa sede judicial que puedan hacerse valer dichas garantías. Sin duda alguna el criterio de “conflictos constitucionales” nos da un panorama acertado sobre el espíritu del artículo 105 constitucional y sobre la finalidad que tiene la controversia constitucional en el Estado mexicano, por lo que garantizar la vigencia del sistema federal como sistema de organización

⁹⁶ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXVI, 17 de octubre de 1932 página 1067. Quinta Época, número de registro: 279358.

resulta ser complejo cuando existen diversos actores políticos, económicos y una sociedad plural que demanda tener la resolución de un Tribunal Constitucional y acceder a la justicia constitucional.

Algo que podemos observar sobre la controversia 2/32 denominada conflictos constitucionales es que el constituyente de esa época le otorgó a la Corte la facultad de ser interprete de la Constitución, así como ser un garante del sistema federal a través de dicha vía de control, por lo que la Corte juega un gran papel en el sistema de contrapesos, esto es, un órgano que resulta ser un árbitro entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, así como los conflictos que se susciten cuando una norma general este en duda con la supremacía de nuestra Constitución, además dar una vía de solución ante los conflictos de carácter competencial.

Este criterio resulta ser bastante ilustrativo ya que al encontrar a la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad como los asuntos de los cuales conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación debemos encontrar cuales son las diferencias entre ambos medios de control, y cuáles son sus funciones en específicas, ello con el objetivo de encontrar que medio es el que da vigencia al sistema federal y bajo que premisas es que se da este medio de control y que sujetos pueden interponerlo ante el Alto Tribunal de nuestro país. Por lo tanto, estos criterios dan una buena referencia sobre el planteamiento de la Controversia Constitucional para la solución de conflictos de carácter constitucional y de preservación del pacto federal, por lo que en la actualidad el texto actual y la evolución interpretativa de la Suprema Corte contempla mayor número de precedentes judiciales y de criterios orientados al entendimiento actual de dicho

medio de control. Posteriormente se expondrán criterios de procedencia e improcedencia de dicho medio de control.

Por otra parte, nos apoyamos de otro criterio jurisprudencial emitido por la Suprema Corte con el fin de encontrar cuales son las diferencias que existen entre la Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad, por lo que resulta fundamental citar la tesis P./J. 71/2000 de la novena época, la cual lleva el rubro y texto siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los

Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.⁹⁷

Lo que encontramos en este criterio de la novena época es la clara distinción entre ambos medios de constitucionalidad. El primero de ellos el cual nos da un panorama más claro en cuanto a nuestra búsqueda es la Controversia Constitucional donde encontramos los siguientes elementos:

En la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental;

La controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma;

Tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma;

Respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia);

En cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas;

Por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos.

⁹⁷ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, página 965. Novena Época. número de registro: 191381.

Los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte.

Por otra parte, considero que el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal deberá de contar con algún criterio jurisprudencial que defina el interés con el cual deberán de contar cada uno de los sujetos legitimados por dicho artículo para promover la controversia constitucional. Por ello encontramos criterio definido por la Suprema Corte en la tesis P.J. 83/2001 de rubro y texto:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA”

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. [71/2000](#), visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es "[CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.](#)", que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la [fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada,

para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁹⁸

Lo que encontramos en dicho precedente es un concepto de carácter procesal, esto es, un concepto como es el “interés legítimo” con lo que en la práctica se debe de tener cuidado ya que dicho concepto se encuentra también en el artículo 107 constitucional, referente a la figura del juicio de amparo. En ello hay que tener cuidado por lo que cada concepto opera de manera distinta. Dicho precedente en cita es muy específico respecto al interés legítimo para promover controversia constitucional, ello cuando da a entender lo siguiente: un agravio se traduce en interés legítimo cuando se lesione la esfera competencial de un ente, poder u órgano de los cuales se encuentran previstos en el artículo 105, fracción I del texto constitucional, por lo que se estará frente a su especial situación frente al acto que consideren que algún acto o norma trasgrede su ámbito competencial.

Sobre esta base es importante encontrar aspectos de carácter procesal, lo cual nos muestra aspectos fundamentales como legitimación pasiva y activa en cuanto a quien emite la norma o acto en cuestión y quien promueve la controversia constitucional. Por lo que encontramos la tesis 96 P.J/LXXIII/98

⁹⁸ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIV, Julio de 2001, página 875. Novena Época. número de registro: 189327.

de la novena época, la cual derivó de la controversia constitucional 51/ 96.

Dicha tesis lleva por rubro y texto siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA”

De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos [40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la [fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema](#), de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.⁹⁹

Este precedente nos muestra claramente quien tiene legitimación pasiva: órgano que emite el acto o norma en cuestión. Legitimación activa: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y, por

⁹⁹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Diciembre de 1998, página 790. Novena Época. número de registro: 195024

último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado. Sobre esta base es importante mencionar a los órganos constitucionales autónomos que también pueden plantear este medio de control constitucional. Por otra parte, al referirnos a criterios más recientes como es la décima época encontramos el concepto de afectación amplio: un medio que se debe acreditar que la emisión de un acto o de una norma en efecto por lo cual exista un principio de agravio en perjuicio de quien considera se vulnera su competencia, por lo que sirve de ejemplo la Tesis P.J/42/2015 de texto y rubro:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.”

La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente

violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.¹⁰⁰

Este precedente resulta ilustrativo debido a que se nos hace referencia al estudio del concepto de al principio de afectación un elemento que sirve para el estudio y procedencia de dicho medio de control.

Otros aspectos importantes que señala esta tesis son las violaciones que se hacen a la constitución las cuáles serán las que se deben estudiar, estas son: Las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. En este rastreo de criterios jurisprudenciales que encontramos desde la 5, 9 y 10 época de la Suprema Corte encontramos cuales han sido los precedentes que nos ayudan a entender su posición como Tribunal constitucional y su labor interpretativa del Texto supremo y su trabajo como órgano garante del sistema federal: mantener y preservar el orden y vigencia de la Constitución a través de sus facultades y sobre la base de los medios de control constitucional que conoce. Por lo que en todo caso nos centraremos en entender

¹⁰⁰ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, página 33. Décima Época. número de registro 2010668

la naturaleza de la controversia y los efectos de una sentencia que se tiene en esta vía de control, y sobre todo con ello damos cuenta con una línea jurisprudencial con criterios derivados de diversas controversias constitucionales que han marcado las pautas para entender a base de criterios la naturaleza de este medio de control constitucional. Con lo anterior se ha dado cuenta con el punto segundo de esta tesis, ahora bien, al encontrar estos elementos que nos ayudan a entender que la vía correcta de estudio es partir de la naturaleza de dicho medio de control constitucional. Ahora toca dar cuenta con el punto tercero de esta tesis en el cual abordamos una definición sobre la Controversia constitucional.

4.3. DEFINICIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

Las notas distintivas de este medio de control constitucional van muy de la mano respecto de la opinión del Ministro Juventino V. Castro y Castro quien considera lo siguiente:

“en amparo se defienden las garantías constitucionales (individuales); en la controversia constitucional al sistema federal tal y como lo enuncia la constitución política y lo interpreta la suprema corte de justicia de la nación. En amparo hay agravio personal y directo (como fundamento para reclamar); en las controversias constitucionales hay una defensa de la constitución. Para nosotros, la controversia constitucional, es el instrumento procesal por medio del cual se tratan de resolver conflictos entre órganos constitucionales o entre distintos niveles de gobierno. El pluralismo genera conflictos entre órganos y niveles de gobierno denominados por distintos partidos políticos.¹⁰¹”

La opinión de este Ministro nos muestra parte de nuestra búsqueda, la cual consiste en saber cuál es la vía de control constitucional que resulta ser acorde para la

¹⁰¹ Camargo González Ismael Derecho procesal constitucional practica forense Controversia Constitucional Acción de Inconstitucionalidad. 2016. México, editorial Flores, pág. 33

defensa del sistema Federal, y en efecto resulta ser la controversia constitucional el medio idónea para tal defensa. Por otra parte, la Ministra en retiro Olga Sánchez Cordero se refiere a dicho medio de control constitucional de la siguiente manera:

“La controversia constitucional son procedimientos planteados ante la suprema corte de justicia de la nación, accionables por la federación, los estados y municipios, el distrito federal o municipios, así como por el ejecutivo federal, congreso de la unión o cualquiera de sus cámaras o comisión permanente, poderes de un estado y órgano de gobierno del distrito federal(que tiene como objetivo) solicitar la invalidación de normas generales o de actos concretos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenando; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados. Todo ello con el fin de preservar el sistema y la estructura de la constitución política. La controversia constitucional se centra en la posible invasión de esferas competenciales. A diferencia del amparo no se requiere un derecho fundamental y puede referirse tanto en actos concretos de autoridad como disposiciones generales. Por ello, implica la revisión de la constitucionalidad de actos y disposiciones generales de los diferentes órganos de gobierno.¹⁰²”

La opinión de la Ministra en retiro también da un panorama claro sobre dicho medio de control constitucional, por lo que a ello también debemos de incorporar la legitimación hoy día de los órganos constitucionales autónomos. Sobre dicho medio de control encontramos que su regulación se encuentra regulada por la Constitución general, en su “artículo 105 fracción I constitucional, así como por su Ley Reglamentaria, y a falta de disposición expresa se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles” (Camargo González, 2016, p34-35).

Algunas características y elementos que encontramos sobre dicho medio de control constitucional la brindan Ismael Camargo González en su obra “Derecho procesal constitucional práctica forense Controversia constitucional Acción de

¹⁰² Ibídem, pág 34

inconstitucionalidad Tramitación, Sustanciación y Resolución” dando la siguiente definición: “ se trata de un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, que cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido otorgadas.. su naturaleza de juicio interorgánico, y que básicamente se encamina a la defensa de su esfera competencial” (Camargo González, 2016, p.-35) Sobre esa base el autor nos advierte que en efecto el objetivo de la controversia constitucional es frenar la actuación de los poderes u órganos previstos en la norma suprema, por lo que hablando en términos procesales y de sujetos legitimados quienes interponen dicho medio de control constitucional ante el Alto Tribunal de nuestro país “buscan cesar una invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la constitución o bien cuando esta invasión se concreta en una norma general....(ibidem) la suspensión si se concede frente a actos impugnados en este en esta vía de control constitucional.

Si bien mencionamos en líneas anteriores la reforma del año 1994 debo señalar que otro objetivo respecto a dotar a la SCJN y darle pautas para ser un Tribunal constitucional “. exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales; para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.”¹⁰³

¹⁰³ Ferrer Mac-Gregor Eduardo. Artículo 94 constitucional historia y regulación actual del Poder Judicial de la Federación. Visto el 22 de enero de 2021 en <http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3384/21.pdf>

Ello lo menciono como punto importante ya que dicha reforma fue dotar de facultades a la SCJN para mirarle como lo que es: un Tribunal Constitucional. Por ello era necesario explicar a detalle y retomar las voces autorizadas para en primer lugar explicar la naturaleza de un Tribunal constitucional.

Para entender la idea del Tribunal Constitucional debemos atender el criterio del Doctor Héctor Fix Zamudio:

Son los organismos judiciales especializados en la solución de los conflictos que se rigen por la aplicación directa de las disposiciones de carácter constitucional. II Existen dos enfoques para determinar la naturaleza de los citados tribunales constitucionales; el primero de carácter estricto se refiere a los organismos que deciden de manera exclusiva sobre dichas controversias constitucionales, pero en sentido amplio se califican de constitucionales a los tribunales constitucionales de mayor jerarquía que poseen la función esencial de establecer la interpretación final de las disposiciones de las leyes fundamentales. Sólo en el segundo sentido podemos considerar que existe en el ordenamiento mexicano un tribunal constitucional, si como tal calificamos a la SCJN en cuanto a su función esencial de intérprete definitivo de nuestras normas constitucionales, ya sea a través del juicio de amparo o bien, al menos teóricamente, por lo que respecta a su conocimiento de las controversias establecidas por el art. 105 de la C. III. Desde un punto de vista estricto, el primer organismo de esa naturaleza fue el establecido por la Constitución austríaca de 1920, que acogió las ideas de los ilustres juristas Hans Kelsen, miembro de la comisión de redacción, sobre la necesidad de crear una jurisdicción especializada en materia constitucional, la cual estuvo representada por la Corte Constitucional que conocía y conoce (suprimida en 1934, fue establecida en 1945) de la inconstitucionalidad de las leyes federales y locales: de los conflictos entre los órganos del poder, y de la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados; de manera exclusiva en los dos primeros supuestos.¹⁰⁴

Las ideas del Doctor Fix Zamudio nos muestran un panorama completo de la idea del Tribunal Constitucional, así como de su encomienda en cuanto a la solución de

¹⁰⁴Fix Zamudio Héctor, Diccionario jurídico mexicano, Tomo VIII (Rep-Z), Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1984, p.355.

conflictos de carácter constitucional, así como la interpretación de las disposiciones de carácter constitucional que se presenten como lo hemos mencionado con anterioridad en cuanto al ejercicio del poder público. Por otra parte, la exposición del Doctor Fix Zamudio nos deja ver que tratándose de nuestra Suprema Corte de Justicia se desempeña como Tribunal Constitucional en un sentido material, esto es, facultades por lo que se refiere a la interpretación de la Constitución general, ello nos haría entender que para comprender a profundidad la idea del Tribunal constitucional este se compone de elementos materiales y también de carácter formal.

Así mismo, la explicación nos remite a un antecedente de este tipo, por lo que señala al jurista Hans Kelsen como un referente en cuanto a lo que se refiere a la jurisdicción especializada en materia constitucional, es importante recalcar ello ya que este jurista parte del criterio de observar al Tribunal Constitucional como un legislador negativo por lo que su idea va encaminada en el siguiente sentido “aunque se organiza en forma de tribunal, “no ejercita en realidad una función jurisdiccional” y ello porque la anulación de una ley significa establecer “una norma general, puesto que tal anulación tiene el mismo carácter de generalidad de la formación de leyes, siendo por así decirlo una creación de signo negativo , y por consiguiente una función legislativa.”¹⁰⁵ Sobre esa misma base dicho jurista expresa que el hablar de una división del poder legislativo debe dividirse en dos órganos, esto es, “el parlamento que tiene la iniciativa de leyes; y el Tribunal

¹⁰⁵ Brage Camazano Joaquín. La acción abstracta de inconstitucionalidad, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2005, p. 85.

Constitucional, que tiene una facultad de eliminar las leyes que contradigan la constitución”¹⁰⁶ lo cual implicaría según el jurista a dos problemáticas:

a) Por una parte, que carezca de la *“libre creación que caracteriza a la actividad legislativa”*, ya que la anulación de una ley es “esencialmente” aplicación de las normas de la Constitución

b) Y, por otro lado, tiene como consecuencia que el tribunal constitucional no puede actuar nunca de oficio(no tiene iniciativa legislativa), sino únicamente a instancia de parte, es decir, siempre que previamente esas normas sean impugnadas por los órganos políticos legitimados para ello o, a lo sumo, según admite posteriormente y se consagrará constitucionalmente en reforma constitucional austriaca de 1929, por los tribunales (superiores) con facultades de plantear ante el tribunal constitucional la constitucionalidad de una norma que tengan que aplicar a un caso de que están conociendo.¹⁰⁷

Las ideas de este jurista deja ver otra idea de cómo debe entenderse dicha Institución, por lo que referirse a dos problemáticas estas también deben ser estudiadas desde las siguientes perspectivas: las declaraciones de inconstitucionalidad emitidas por el tribunal con efectos de valor constitutivo y no declarativo, esto es, efectos a futuro y no de manera retroactiva, por lo que al no plantearse el estudio de la norma considerada inconstitucional sigue manteniéndose válida, por otra parte la declaración de inconstitucionalidad con efectos generales, esto es, que la norma se declare invalida por ser contraria la Constitución y que la norma que resulte contraria al texto supremo sea expulsada del ordenamiento jurídico. Sin duda alguna ello deja ver un concepto que debe ser atendido en función de las tareas que desarrolla el Tribunal Constitucional, dicho

¹⁰⁶ *Ibíd*em

¹⁰⁷ *Ibíd*em. P 86

concepto resulta ser la justicia constitucional la cual debe estar presente en un Estado de derecho.

Ahora bien, al haber dado cuenta con la idea de Tribunal constitucional y sus características de dicha instancia, abordare de manera general los puntos 4. Legitimación. 5. Procedencia/Improcedencia. 6. Plazos para presentar la demanda 7. Instrucción, lo abordaré de manera general ya que me basaré en estos supuestos tomando como base el proyecto de la controversia constitucional 233/2016. Basándome en el artículo 105 constitucional, su Ley Reglamentaria, disposiciones supletorias si es el caso en específico como es el Código Federal de Procedimientos Civiles, y criterios jurisprudenciales que ayuden a comprender.

4.4. LEGITIMACIÓN (ACTIVA Y PASIVA)

En este primer punto, se cumple el supuesto previsto por el artículo 105 constitucional fracción I inciso a)¹⁰⁸ ya que en representación del Poder Ejecutivo promovió la demanda Alfonso Humberto Castillejos Cervantes quien en su momento fue el Consejero del Ejecutivo Federal, su representación la acredito con copia de su nombramiento otorgado por el Ejecutivo Federal.

Por lo que ello queda dicho con lo que menciona el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional ¹⁰⁹ y es que el

¹⁰⁸ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

a) La Federación y una entidad federativa;

(...)

¹⁰⁹ ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que

tercer párrafo ¹¹⁰de dicho artículo se menciona que el Poder Ejecutivo Federal puede ser representado por los siguientes funcionarios: Secretario de estado, jefe de departamento administrativo, y aquí se cumple dicho supuesto de legitimación ya que es el Consejero Jurídico quien le representa.

Por otra parte, al cumplir con los requisitos de legitimación activa, el Consejero jurídico promovió controversia constitucional el trece de diciembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la SCJN, señalando como acto impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán lo siguiente:

El Decreto 418/2016 por el que se declara al estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles 26 de octubre de 2016. ¹¹¹

En dicho decreto encontramos cual es la litis planteada en el asunto mencionado y lo que es materia de esta tesis.

4.4.1. LEGITIMACIÓN PASIVA

Lo que encontramos en el proyecto al cual nos referimos es que el Ministro instructor tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Yucatán en cuanto se le atribuyó la

los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

(...)

¹¹⁰ El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

¹¹¹ Véase la página 1 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal.

emisión del decreto impugnado en términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución general, en consecuencia se le requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación a la demanda.

Por lo que en representación de la parte demandada compareció Rolando Rodrigo Zapata Bello, quien se ostentó como Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, quien acreditó con copia certificada del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, que contiene el Decreto 567 de veinte de septiembre de dos mil doce, por el que se le declaró gobernador de dicha entidad federativa para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil doce al treinta de septiembre de dos mil dieciocho.¹¹²

Ahora bien, mencionaré cuales fueron los artículos constitucionales que se consideraban vulnerados y los conceptos de invalidez planteados por el Poder Ejecutivo: Violación a los artículos 4, párrafos cuarto y quinto; 16; 27, párrafos tercero y último, fracción XX; 73, fracciones XVI y XXIX-G; 89, fracciones I y XX; 90; 117, fracción V; 124 y 133 de la Constitución General.

En el primer concepto de invalidez el Ejecutivo Federal hizo valer dos conceptos de invalidez, el primero de ello expone las siguientes razones.

Primer concepto de invalidez: El decreto impugnado invade las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal para determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados, conforme a las facultades otorgadas a la federación, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de salubridad general y protección al ambiente.

El decreto emitido por el Poder estatal demandado declaró al Estado de Yucatán como zona libre de organismos genéticamente modificados y designó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de dicha entidad, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, cuando el

¹¹² Véase la página 45-46 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal.

artículo 90, fracción II, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, prevé que autoridades son las competentes¹¹³ la misma legislación en el artículo 25¹¹⁴ del ordenamiento referido, la participación de las entidades federativas en esa materia se restringe a la celebración de convenios o acuerdos de coordinación con la Federación, mediante las Secretarías respectivas y con el conocimiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.¹¹⁵

Por otra parte, se establece que los artículos 1; 2, fracción XXXIII; 3; 105; 106 y 108 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se estableció que sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional y su aplicación e interpretación –para efectos administrativos– son atribución de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria¹¹⁶

Por otra parte se menciona que es el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria el facultado para emitir acuerdos que contengan las declaratorias de zonas libres, de baja prevalencia y de baja protección de plagas reglamentadas, respecto de determinadas entidades federativas, o bien, resolver su suspensión, dejarla sin efectos y su restablecimiento, a solicitud de los gobiernos interesados y mediante la satisfacción de las formas, requisitos y procedimientos establecidos¹¹⁷

Por su parte el Poder demandado fundó el acto impugnado en el artículo 7, fracción XIX, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente¹¹⁸, lo cierto es que el decreto combatido no constituye una

¹¹³ ARTÍCULO 90.- Se podrán establecer zonas libres de OGMs para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante, conforme a los siguientes lineamientos generales:

(...)

II. Dichas zonas serán determinadas por la SAGARPA mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, previo dictamen de la CIBIOGEM, con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, tomando en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos

¹¹⁴ ARTÍCULO 25.- La Federación, por conducto de las Secretarías en el ámbito de su competencia y en los términos de las disposiciones aplicables, con el conocimiento de la CIBIOGEM, podrá celebrar convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con el objeto de

¹¹⁵ Véase la página 14-15 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal

¹¹⁶ Véase la página 15 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal

¹¹⁷ Ibidem, p. 16

¹¹⁸ ARTÍCULO 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

(...)

XIX.- La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental

recomendación, sino una declaratoria de zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

Segundo concepto de invalidez: otro argumento planteado por el Ejecutivo Federal es que el decreto cuestionado transgredía el artículo 117 fracción V¹¹⁹ de la Constitución general, de lo cual en capítulo anterior hablamos sobre las prohibiciones absolutas como aquellas que la Constitución prevé que los estados jamás podrán realizar y se enumeran en el artículo mencionado.

En consecuencia, el Ejecutivo plantea que el poder ejecutivo de dicho estado carecía de atribuciones para declarar al estado como zona libre de organismos genéticamente modificados, ya que a su juicio se invadía su competencia en materia de bioseguridad.

Estos argumentos al referirse a que se estableció que dichas disposiciones son de “observancia general en todo el territorio nacional y su aplicación e interpretación –para efectos administrativos” nos da un primer indicio indirecto sobre la concurrencia y la variedad de la que hablamos, las cuales mencionamos en el capítulo correspondiente son tres, pero para estos efectos y la materia que tratamos son las siguientes: Normativa : establece relaciones jerárquicas o de división competencial de las que deriva la validez de las disposiciones emitidas en cada orden de competencia, y De Planeación: basada en programas y acciones relacionadas con la planeación que se conectan entre sí de manera diversa de la primera, mediante criterios de congruencia, coordinación y ajuste.¹²⁰

Por último, considero que es importante aclarar el concepto de legitimación activa y pasiva para efectos de la Controversia constitucional, basándonos en el criterio sustentado la tesis 96 P.J/LXXIII/98 de la novena época, la cual deriva de la controversia constitucional 51/ 96. Dicha tesis lleva por rubro y texto siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA”

¹¹⁹ Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso
(..)

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

¹²⁰ Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia. Federalismo (s) El rompecabezas actual. Fondo de Cultura Económica. México. 2018. Págs. 144-145

De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos [40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la [fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema](#), de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica¹²¹

Este precedente nos muestra claramente quien tiene legitimación pasiva: órgano que emite el acto o norma en cuestión.

4.4.2. LEGITIMACIÓN ACTIVA

La Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y, por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado como

¹²¹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, diciembre de 1998, página 790. Novena Época. número de registro: 195024.

podemos observar acuden a impugnar una norma o acto que consideran invade su competencia.

4.5. PROCEDENCIA/IMPROCEDENCIA

Para entender el supuesto de procedencia en una controversia constitucional considero relevante mencionar que el artículo 10¹²² de la Ley Reglamentaria del artículo 105 menciona las partes en un juicio derivado de una controversia constitucional, con ello se dará pauta con los supuestos de procedencia e improcedencia. Dicho lo anterior considero atinado atender la obra “¿Qué son las controversias constitucionales? Obra de la SCJN, donde encontramos la siguiente definición sobre procedencia.

La procedencia de este tipo de juicios depende de que la esfera competencial del promovente sea afectada, por un acto concreto o una disposición de carácter general, cuya aplicación entrañe una contravención a la Constitución General de la República. Pese a que esto derive de lo dispuesto por la propia Constitución y la Ley Reglamentaria, la necesidad de que los agravios incidan en la esfera jurídica del promovente ha sido establecido por los criterios jurisprudenciales que, al respecto, ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues no se encuentra contenida explícitamente en los ordenamientos citados¹²³.

¹²² ARTICULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

¹²³ SCJN. ¿Qué son las controversias constitucionales? Primera edición 2001. México. Dirección general de la coordinación de compilación y sistematización de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. P29. Visto el 23 de enero de 2021 en http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2007/59076/59076_pd.pdf

Por lo anterior, observamos que en efecto quien promueve controversia constitucional debe demostrar una afectación a su ámbito competencial cuando se emita una norma o un acto que sea propio de su competencia, o mejor dicho que quien promueva cuente con interés legítimo para interponer dicho medio de control constitucional, la creación jurisprudencial sobre dicho concepto es muy distinta para efectos de amparo y la controversia constitucional, por lo que solo abordaremos esta última al ser materia de nuestro estudio. Para efectos de lo procesal constitucional y del supuesto de procedencia considero idóneo referirme a la tesis

1a. CXVIII/2014 de texto y rubro:

INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.

De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

Controversia constitucional 91/2012. Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos. 4 de diciembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Makawi Staines Díaz.¹²⁴

¹²⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 721. Décima Época, número de registro: 2006022

El criterio en cita resulta importante para efectos de procedencia en la controversia constitucional, ya que en efecto quien promueva dicho medio de control debe acreditar con un interés legítimo para promover ante la SCJN, en la tesis observamos que en efecto dicho supuesto de procedencia se basa en lo siguiente: emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual deriva no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución general, como las garantías institucionales, este supuesto tal y como nos dice la tesis citada sirven para acreditar la procedencia basado en el interés legítimo. Expuesto lo anterior, ahora toca dar cuenta con el punto seis referentes a los Plazos para presentar la demanda.

4.6. PLAZOS PARA PRESENTAR LA DEMANDA

Para dar cuenta sobre este punto me referiré a la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, así como el proyecto que se está analizando. Por lo que se refiere a la Ley Reglamentario encontramos que lo relativo a los plazos para presentar la demanda lo encontramos en el Capítulo cuarto denominado De la demanda y su contestación. Por lo cual encontramos que es el artículo 21 ¹²⁵de

¹²⁵ ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine

dicha legislación el cual regula los supuestos para la presentación de la demanda, las dos primeras fracciones, la primera que se refiere a actos y la fracción segunda refiere a normas generales prevén un plazo de treinta días, para efectos de esta tesis y del conflicto presentado. En el caso en concreto y dada la naturaleza del conflicto, esto es, el acto impugnado por el Ejecutivo Federal el cual fue el decreto 418/2016, y dadas su naturaleza del decreto estamos frente a una norma general, lo cierto es que el propio proyecto que analizamos nos dice que dicho decreto no se expidió propiamente como una ley general, pero lo cierto es que sus características participan de ello al contener los siguientes elementos: abstracto, general, impersonal y obligatorio ¹²⁶

Ello es así ya que son los propios criterios emitidos por el Alto Tribunal de nuestro país los que nos orientan al respecto sobre la naturaleza de una ley o un decreto, por ello es importante citar la jurisprudencia P/J 23/99 de texto y rubro lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.

Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En

¹²⁶ Véase la página 41 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal.

conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.

Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sergio Manuel Aguilera Gómez y otros, en su carácter de diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.¹²⁷

Este criterio nos orienta bastante para determinar que para efectos del plazo y de la naturaleza del acto que se estudiaba en concreto, ya que lo establecido en el artículo 21 fracción II de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional y con el criterio jurisprudencial citado la naturaleza el acto impugnado se trató de una norma general al contener los elementos de esta.

De otro modo, el proyecto nos dice que el plazo de treinta días para impugnar tal decreto transcurrió del día jueves veintisiete de octubre al martes trece de diciembre de dos mil dieciséis ¹²⁸por lo que, al presentarse en esa última fecha, resultó

¹²⁷ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, página 256. Novena Época, número de registro: 194260.

¹²⁸ Se retoma el pie de página 3 de la página 41 del proyecto: "Sin tomar en cuenta para el cómputo los días veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre; uno, dos, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre; así como el tres, cuatro, diez y once de diciembre, todos de dos mil dieciséis, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en el Acuerdo General 18/2013, punto primero, incisos a), b), c), m) y n); y en el artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.

oportuna ¹²⁹ Al dar cuenta con este punto sexto, toma desarrollar lo relativo a los requisitos de la demanda.

4.7. REQUISITOS DE LA DEMANDA

Para dar cuenta sobre el punto séptimo referente a los requisitos de la demanda, se deben tomar en cuenta lo previsto por el artículo 22 ¹³⁰ de la Ley Reglamentaria a la cual nos hemos referido, por lo que a la par se establecerán dichos supuestos en el proyecto que analizamos en esta tesis. Por lo cual nos enfocaremos en cada una de las fracciones previstas por dicho artículo y como se cumplió cada requisito

I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente: como mencionamos el Poder que acudió a presentar la Controversia constitucional fue el Ejecutivo Federal por conducto del Consejero Jurídico Federal con base en lo dispuesto en el artículo 11 párrafo tercero de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, promovió la demanda Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, su representación la acredita con copia de su nombramiento otorgado por el Ejecutivo Federal. El domicilio se acredita en el expediente que se actuó.

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio; como Poder demandado compareció Rolando Rodrigo Zapata Bello, quien se ostentó como Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, quien acredita con copia certificada del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, que contiene el Decreto 567 de veinte de septiembre de dos mil doce, por el que se le declaró gobernador de dicha entidad federativa para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil doce al treinta de

¹²⁹ Véase la página 41 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal.

¹³⁰ ARTICULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:

I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y

VII. Los conceptos de invalidez.

septiembre de dos mil dieciocho. El domicilio lo acredito en el expediente en el que se actuó.

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios; en el caso concreto no hubo terceros interesados pero el Procurador General de la República formuló opinión sobre dicho asunto: En relación con las causas de improcedencia planteadas por el Poder Ejecutivo Estatal, señaló que la relativa a la extemporaneidad de la demanda debía declararse infundada porque los días treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre de dos mil dieciséis fueron inhábiles no corrieron términos conforme al Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que la demanda fue presentada en tiempo.

consideró que debía desestimarse la causa de improcedencia en la que se sostuvo la falta de interés legítimo del Poder actor bajo la consideración de que no se acreditó la invasión directa a su esfera competencial.

Sostuvo que si bien es cierto que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán pretendió fundar el acto impugnado en el artículo 7, fracción XIX, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, conforme al cual se confiere la facultad a las entidades federativas de emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, lo cierto es que el decreto no constituye una recomendación, sino una declaratoria de zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

Finalmente, en relación con la violación aducida al artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, precisó que, si la finalidad del decreto impugnado es emitir la declaratoria de que el Estado de Yucatán es una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, es evidente que ello implica una prohibición indirecta para la entrada de este tipo de productos o mercancías dentro el territorio de esa entidad federativa, los cuales ya no podrán ser comercializados ahí¹³¹

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado; se señaló el Decreto 418/2016 por el que se declara al estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles 26 de octubre de 2016.

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados: artículos constitucionales que se consideraban vulnerados y los conceptos de invalidez planteados por el Poder Ejecutivo: Violación a los

¹³¹ Véase las páginas 35-39 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal

artículos 4, párrafos cuarto y quinto; 16; 27, párrafos tercero y último, fracción XX; 73, fracciones XVI y XXIX-G; 89, fracciones I y XX; 90; 117, fracción V; 124 y 133 de la Constitución General

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande: El dieciocho de marzo de dos mil cinco se publicó en el DOF la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente modificados, cuyas finalidades está determinar las competencias de las dependencias de la Administración Pública Federal en materia de bioseguridad de los organismos genéticamente modificados y establecer las bases para el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, mediante la cual las Secretarías que la integren deben actuar de manera coordinada, en el ámbito de sus competencias, en lo relativo a la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.

El veintiséis de octubre de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, expedido por el titular del Poder de dicha entidad federativa.

VII. Los conceptos de invalidez: Primer concepto de invalidez: El decreto impugnado invade las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal para determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados, conforme a las facultades otorgadas a la federación, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de salubridad general y protección al ambiente.

El decreto emitido por el Poder estatal demandado declaró al Estado de Yucatán como zona libre de organismos genéticamente modificados y designó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de dicha entidad, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, cuando el artículo 90, fracción II, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, prevé que autoridades son las competentes

¹³² la misma legislación en el artículo 25¹³³ del ordenamiento referido, la participación de las entidades federativas en esa materia se restringe a la celebración de convenios o acuerdos de coordinación con la Federación, mediante las Secretarías respectivas y con el conocimiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.¹³⁴

Por otra parte, se menciona a los artículos 1; 2, fracción XXXIII; 3; 105; 106 y 108 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, donde se estableció que sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional y su aplicación e interpretación –para efectos administrativos– son atribución de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria¹³⁵

Por otra parte se menciona que es el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria el facultado para emitir acuerdos que contengan las declaratorias de zonas libres, de baja prevalencia y de baja protección de plagas reglamentadas, respecto de determinadas entidades federativas, o bien, resolver su suspensión, dejarla sin efectos y su restablecimiento, a solicitud de los gobiernos interesados y mediante la satisfacción de las formas, requisitos y procedimientos establecidos.¹³⁶

Por su parte el Poder demandado fundó el acto impugnado en el artículo 7, fracción XIX, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente¹³⁷, lo cierto es que el decreto combatido no constituye una recomendación, sino una declaratoria de zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

¹³² ARTÍCULO 90.- Se podrán establecer zonas libres de OGMs para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante, conforme a los siguientes lineamientos generales:

(...)

II. Dichas zonas serán determinadas por la SAGARPA mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, previo dictamen de la CIBIOGEM, con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, tomando en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos

¹³³ ARTÍCULO 25.- La Federación, por conducto de las Secretarías en el ámbito de su competencia y en los términos de las disposiciones aplicables, con el conocimiento de la CIBIOGEM, podrá celebrar convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con el objeto de

¹³⁴ Véase la página 14-15 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal

¹³⁵ Véase la página 15 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal

¹³⁶ Ibidem, p. 16

¹³⁷ ARTÍCULO 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

(...)

XIX.- La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental

Segundo concepto de invalidez: Otro argumento planteado por el Ejecutivo Federal es que el decreto cuestionado transgredía el artículo 117 fracción V¹³⁸ de la Constitución general, de lo cual en capítulo anterior hablamos sobre las prohibiciones absolutas como aquellas que la Constitución prevé que los estados jamás podrán realizar y se enumeran en el artículo mencionado.

En consecuencia, el Ejecutivo Federal plantea que el poder ejecutivo de dicho estado carecía de atribuciones para declarar al estado como zona libre de organismos genéticamente modificados, ya que a su juicio se invadía su competencia en materia de bioseguridad.

Estos argumentos al referirse a que se estableció que dichas disposiciones son de “observancia general en todo el territorio nacional y su aplicación e interpretación –para efectos administrativos” nos da un primer indicio indirecto sobre la concurrencia y la variedad de la que hablamos, las cuales como mencionamos en el capítulo correspondiente son tres, pero para estos efectos y la materia que tratamos son las siguientes: Normativa : establece relaciones jerárquicas o de división competencial de las que deriva la validez de las disposiciones emitidas en cada orden de competencia, y De Planeación: basada en programas y acciones relacionadas con la planeación que se conectan entre sí de manera diversa de la primera, mediante criterios de congruencia, coordinación y ajuste.

4.8. INSTRUCCIÓN

Por lo que refiere a este punto referente al proceso de instrucción me basaré en lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, así como el proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 para mencionar quien fue el Ministro instructor y ponente del asunto, así como de algún criterio jurisprudencial que ayude a comprender la labor que se realiza durante la instrucción.

El proceso de la instrucción de una Controversia constitucional lo encontramos previsto en el capítulo V denominado De la instrucción, dicho proceso se encuentra

¹³⁸ Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso

(..)

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

regulado en los artículos 24 a 38 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional. Una vez recibida la demanda de Controversia constitucional el ministro presidente designa al Ministro instructor del asunto para que elabore el proyecto de resolución y lo presente ante las Salas de la SCJN o ante el Tribunal Pleno. Para los efectos de la instrucción considero importante mencionar que el artículo 25 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional¹³⁹ nos advierte que en el escrito de demanda se analice si previo a darle trámite debe atenderse a algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia. Para ese supuesto es importante mencionar la Tesis P./J. 128/2001 la cual lleva de texto y rubro:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA" PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo [25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución](#) Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa. Recurso de reclamación 209/2001, deducido de la controversia constitucional 28/2001. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. 11 de octubre de 2001. Mayoría de ocho votos. Ausentes: Juan Díaz Romero y José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón¹⁴⁰.

¹³⁹ ARTICULO 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

¹⁴⁰ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre de 2001, página 803. Novena Época, número de registro: 188643.

Lo que observamos del anterior criterio y acorde a lo previsto por el proyecto que analizamos no se presentó esta problemática ya que el proyecto nos señala que en acuerdo de trece de diciembre de dos mil dieciséis, el ministro presidente de la SCJN ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas para que fungiera como instructor del procedimiento.¹⁴¹ Para los mismos efectos, por auto de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán y lo emplazó para que formulara su contestación; asimismo, dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.¹⁴²

4.9. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Lo que se puede concluir en este capítulo que se denominó “estructura e interpretación constitucional de la controversia constitucional prevista en el artículo 105 fracción I de la Constitución general” es que tratamos de ver a dicho medio de control como un instrumento que fortalece al sistema federal.

En el caso concreto al retomar una línea jurisprudencial debemos tomar en consideración las siguientes bases para su construcción: sentencias emitidas por una “Alta Corte” o en su caso queremos verlo desde el punto de vista de un Tribunal Constitucional y menciona lo siguiente: “sentencias fundadoras de línea, sentencias hito y sentencias que confirman la doctrina. Ya que nuestro objeto de estudio es

¹⁴¹ Véase la página 17 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal

¹⁴² Ibidem.

encontrar una sentencia hito que nos arroje elementos para poder desarrollar una línea jurisprudencial, a base de sentencias hito que determinen un criterio jurisprudencial emitido por los diversos mecanismos de creación jurisprudencial, ello no solo queda en la creación de un criterio emitido por un Tribunal constitucional, sino lo que se procura es dar certeza jurídica y todavía más, se busca impartir la justicia constitucional. A mi parecer es que en efecto al contar con una sentencia sobre organismos genéticamente modificados y el criterio del Alto Tribunal de nuestro país nos encontramos frente a una sentencia hito que marca una línea de criterio sobre cómo entender las competencias previstas en nuestro sistema federal. Por otra parte, para determinar una línea jurisprudencial sobre la Controversia constitucional y su función como protectora del sistema federal, es que a partir de la reforma de 1994 se busca dotar a la SCJN en más facultades, las cuales son acordes a las de un Tribunal constitucional, por lo cual la reforma de 1994 es el parteaguas para ver a la SCJN de nuestros días como ello, y es que es a partir de las definiciones que encontramos de la academia, pero todavía más de los criterios añejos que se han construido por parte de la SCJN para dar una definición sobre sus facultades, esto es, sobre los asuntos de su competencia que le han sido encomendados desde la Constitución general. Por lo que en el caso concreto nos centramos en comprender a partir del artículo 105 fracción I y de su Ley Reglamentaria y de los propios criterios jurisprudenciales como es que opera la Controversia constitucional y sus diferencias con otros medios de control constitucional como la Acción de inconstitucionalidad y cuál es su objeto de estudio, así como de los sujetos que participan y la materia que pueden plantear

Por lo que se refiere a la parte procesal encontramos conceptos interesantes como es el interés legítimo en controversia constitucional para que pueda interponerse dicho medio de control ante el Alto Tribunal de nuestro país, el cual se basa más en una vulneración a la esfera competencial. En el mismo sentido al encontrar lo relativo a legitimación activa y pasiva, sirve para identificar quienes participan en dicho proceso, quien emitió la norma o acto que se considera invade competencias, así como el principio de afectación amplio relacionada a la división de poderes y las competencias previstas por la norma suprema. Por lo que se refiere a la parte procesal que se refiere a Legitimación, Procedencia/Improcedencia, Plazos para presentar la demanda, Requisitos de la demanda, Instrucción, se trató de identificar cada uno de estos supuestos con el proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 lo cual resulto enriquecedor al identificar la problemática directamente desde el proyecto. Ya que los criterios emitidos por un Tribunal Constitucional brindan certeza jurídica y no solo ello, sino que se procura ir más allá de ello, esto es, se procura aplicar la justicia constitucional.

CAPITULO V
ANÁLISIS DE SENTENCIA.
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
233/2016 DE LA SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

PRESENTACIÓN DEL CAPÍTULO

Para abordar este último capítulo me remitiré al proyecto ya citado, así como la versión taquigráfica donde se discutió el asunto, ello con la finalidad de citar cuales fueron los argumentos torales sobre el sistema federal y sobre qué base se tuvo que resolver dicho asunto, ello visto desde una posición minoritaria que argumentaba que se debía declarar la validez del decreto cuestionado.

A su vez, haré referencia a que es lo que significa que durante una discusión de los asuntos algún Ministro no concuerde con las consideraciones del proyecto presentado ya sea ante las Salas, y en el caso concreto ante el Tribunal Pleno, y en consecuencia emita un voto Particular con consideraciones diversas al proyecto señalando su criterio jurídico y la manera en que se debió abordar la problemática en cuestión.

Por lo anterior, quiero mencionar que en dicho supuesto encontramos que el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá formuló un voto particular donde vierte sus consideraciones sobre el tratamiento que se le tenía que dar al proyecto y la forma en que se debía abordar la problemática. Sobre esa base encontraré cuales fueron los argumentos torales que presenta el voto particular sobre el sistema federal y sobre esta lógica lo que es objeto de esta tesis rescatar dichos argumentos y saber si en algún momento y con otra nueva integración del Alto Tribunal nuevos Ministros y que sea un mayoría que pudieran adoptar el criterio y abordar problemáticas similares desde ese criterio, esto es, desde una salida más federalista.

Ahora daré cuenta con el primer punto a tratar, previo a me gustaría abordar el siguiente cuestionamiento ¿La controversia constitucional como posible medio de protección a derechos humanos? Como una reflexión que abordaré en las conclusiones generales. Por lo anterior será importante referirme a la versión taquigráfica de ocho de agosto de dos mil diecinueve donde se discutió la resolución de la Controversia constitucional 233/2016. Para poder dar cuenta con este primer punto me remitiré al proyecto al cual nos hemos referido, así como a la versión taquigráfica de los días doce y trece de agosto de dos mil diecinueve, rescatando argumentos que pudieran estar ligados en analizar la Controversia constitucional como un instrumento garante del sistema federal. Posteriormente daré inicio con los argumentos torales planteados por el Ejecutivo Federal, así como el Ejecutivo del Estado de Yucatán, para saber las premisas sobre las que plantearon sus conceptos de invalidez y los argumentos referentes que al emitir el decreto 418/2016 que declaraba al estado como zona libre de cultivos genéticamente modificados. La propuesta del proyecto presentada por el Ministro Ponente ante el Alto Tribunal de nuestro país fue la siguiente:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA ESTA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO 418/2016 POR EL QUE SE DECLARA AL ESTADO DE YUCATÁN ZONA LIBRE DE CULTIVOS AGRÍCOLAS CON ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN EL MIÉRCOLES VEINTISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA Y EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN.

El primer punto que encontramos en el proyecto respecto al problema jurídico que se presentó fue determinar cuál es el órgano competente para emitir los acuerdos relativos a las zonas libres de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados; es decir, si debe atribuirse al ámbito local, o bien, al federal.¹⁴³

Señalaré cuales fueron los argumentos del Ponente y de quienes iban con el sentido del proyecto con las consideraciones o quienes estando con el sentido abordaron cuestiones metodológicas en cuento al estudio y en consecuencia declarar la invalidez del decreto combatido.

Posteriormente, los argumentos de la Ministra Norma Lucia Piña Hernández y del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá que a mi parecer siguen más una línea de estudio respecto al sistema federal en el sentido de aplicar la fórmula de distribución y asignación de competencias desde la facultad residual, esto es, desde lo previsto en el artículo 124 constitucional.

Como mencioné, abordaré los argumentos del proyecto, su estudio y los argumentos a favor del mismo. El Ministro Ponente en el proyecto precisó que al analizar el artículo 90 fracción II de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados¹⁴⁴, correspondía originalmente a la Secretaría de

¹⁴³ Ministro Franco González Salas, Versión Taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 12 de agosto de 2019. Págs. 4-5.

¹⁴⁴ ARTÍCULO 90.- Se podrán establecer zonas libres de OGMs para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante, conforme a los siguientes lineamientos generales:

(...)

II. Dichas zonas serán determinadas por la SAGARPA mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, previo dictamen de la CIBIOGEM, con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, tomando en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos

Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), hoy Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados previo dictamen de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados y opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad¹⁴⁵ ya que sobre esa base se facultaba a la Secretaría referida para establecer en los acuerdos las medidas de seguridad que puedan adoptarse en las zonas libres de organismos genéticamente modificados, con la finalidad de garantizar la protección adecuada de los productos agrícolas orgánicos¹⁴⁶ ello en virtud de que el ejercicio de atribuciones por parte de los Estados respecto de los organismos genéticamente modificados está limitada a la celebración de acuerdos o convenios con la Federación para monitorear los riesgos que pudiera causar la liberación de estos y para la vigilancia del cumplimiento en la aplicación de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Dicho lo anterior el Ponente del asunto mencionó que es la Federación quien cuenta con la facultad de establecer las zonas libres de organismos genéticamente modificados, por lo que se puede concluir que este ejerce atribuciones exclusivas al respecto y, de existir coordinación con los gobiernos de los Estados, ésta se limita a la celebración de los acuerdos o convenios referidos.¹⁴⁷ En consecuencia, se advirtió que el decreto emitido por el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán debía declararse su invalidez al no contar con facultades para declarar zonas libres de organismos genéticamente

¹⁴⁵ Ibidem. p.6

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ Ibidem. p 6-7.

modificados, ya que la materia resultaba reservada para la Federación, ello con base en un procedimiento en el que se prevé la participación de los gobiernos de las entidades federativas. Esta fue la argumentación del Ponente, ahora hare referencia a quienes se encontraban con el sentido del proyecto.

5.1. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016

Para dar cuenta con este punto abordaré cuestiones como los datos generales del proyecto, el Ministro instructor: José Fernando Franco González Salas. (Ponente del asunto), fecha en que se resolvió el asunto, que autoridad resolvió, así como de quienes fueron las partes en la Controversia constitucional ya citada, y por último las partes en el juicio.

En primer lugar, debo mencionar que el asunto que buscamos analizar es la Controversia constitucional 233/2016 la cual se discutió los días doce y trece de agosto de 2019, donde finalmente el asunto se resolvió el trece de agosto, con una votación mayoritaria de nueve votos por parte de quienes integran la SCJN en el sentido de declarar la invalidez del decreto 418/2016 emitido por el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, declarando la invalidez del decreto cuestionado publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles 26 de octubre de 2016, el cual declaraba al Estado como zona libre organismos genéticamente modificados.

En segundo lugar, me referiré a las partes en el juicio que derivo en la Controversia constitucional ya citada, con base en el artículo 105 constitucional fracción I inciso a)¹⁴⁸ encontramos que en representación del Poder Ejecutivo promovió la demanda

¹⁴⁸ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

Alfonso Humberto Castillejos Cervantes quien en su momento fue el Consejero del Ejecutivo Federal, su representación la acredito con copia de su nombramiento otorgado por el Ejecutivo Federal, sobre esa base el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional ¹⁴⁹ y tercer párrafo ¹⁵⁰ de dicho artículo se menciona que el Poder Ejecutivo Federal puede ser representado por los siguientes funcionarios: Secretario de estado, jefe de departamento administrativo, y aquí se cumple dicho supuesto de legitimación ya que es el Consejero Jurídico quien le representa.

Al encontrarse en el supuesto que dispone el artículo 105 constitucional y cumplir con los requisitos previsto de la Ley Reglamentaria cumplió con los requisitos de legitimación activa, en el caso en concreto el Consejero jurídico promovió controversia constitucional el trece de diciembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la SCJN, señalando como acto impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán lo siguiente:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

a) La Federación y una entidad federativa;

(...)

¹⁴⁹ ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

(...)

¹⁵⁰ El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan

El Decreto 418/2016 por el que se declara al estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles 26 de octubre de 2016.¹⁵¹

Ahora bien, toca mencionar al Poder demandado en dicha controversia. Tal y como lo mencionamos en el capítulo III de esta tesis en representación de la parte demandada compareció Rolando Rodrigo Zapata Bello, quien se ostentó como Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, quien acreditó con copia certificada del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, que contiene el Decreto 567 de veinte de septiembre de dos mil doce, por el que se le declaró gobernador de dicha entidad federativa para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil doce al treinta de septiembre de dos mil dieciocho.¹⁵²

Sobre los conceptos de invalidez planteados por el Ejecutivo Federal ya nos referimos en el capítulo tercero, por lo que ahora toca mencionar el punto VI del capítulo III el cual menciona lo siguiente: **manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande:** El dieciocho de marzo de dos mil cinco se publicó en el DOF la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, cuya finalidad es determinar las competencias de las dependencias de la Administración Pública Federal en materia de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados y establecer las bases para el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos

¹⁵¹ Véase la página 1 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal.

¹⁵² Véase la página 45-46 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal.

Genéticamente Modificados, mediante la cual las Secretarías que la integren deben actuar de manera coordinada, en el ámbito de sus competencias, en lo relativo a la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.

El veintiséis de octubre de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, expedido por el titular del Poder de dicha entidad federativa.

Por lo cual a partir de dicho antecedente pareciera que la intención de dicha Ley que se publicó en el DOF reserva la competencia a la Federación para que a partir de las dependencias de la Administración Pública federal en materia de bioseguridad se establezcan las bases para el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Por último, toca mencionar que por lo que respecta al proceso de instrucción de una Controversia constitucional lo encontramos previsto en el capítulo V denominado De la instrucción, dicho proceso se encuentra regulado en los artículos 24 a 38 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional. El proyecto nos señala que en acuerdo de trece de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de la SCJN ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas para que fungiera como instructor del procedimiento.¹⁵³

¹⁵³ Véase la página 17 del proyecto de la Controversia constitucional 233/2016 Promovida por el Poder Ejecutivo Federal

Para los mismos efectos por auto de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán y lo emplazó para que formulara su contestación; asimismo, dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera¹⁵⁴

5.2. HECHOS RELEVANTES EN LAS SESIONES DE 12 Y 13 DE AGOSTO DE 2019

Ahora, toca dar cuenta con este segundo punto que denominamos hechos relevantes, el cual consideramos que al discutirse el proyecto los días doce y trece de agosto de 2019 surgieron argumentos que no siguen la misma línea del proyecto, pero que concordaban en declarar la invalidez del decreto cuestionado, planteando argumentos de índole competencial. Estas consideraciones las tomamos como base respecto a lo que planteamos en esta tesis, lo cual influye en la defensa del sistema federal a partir de la fórmula de asignación de competencias establecida por el artículo 124 constitucional.

Así mismo se expusieron otros argumentos que refieren a la obligación del Estado mexicano por lo que respecta al artículo 1 del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el cual dispone que los Estados se encuentran obligados a adoptar un enfoque de precaución en la utilización de organismos genéticamente modificados, ello con el fin de atender al riesgo que puede generar para la conservación de la diversidad biológica y la salud humana, por lo que también se hubiera podido abordar lo

¹⁵⁴ Ibidem.

referente al Convenio sobre la Diversidad Biológica de la Organización de las Naciones Unidas.

Así mismo se hace referencia al Amparo en Revisión 499/2015, donde la Segunda Sala determinó que “la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato podría causar un impacto significativo en el ambiente en el que se desarrollan las comunidades indígenas, debido a la posibilidad de generar alteraciones sobre la diversidad biológica, así como a la sanidad animal y vegetal, por otro lado, – resolvió– persiste el peligro de dispersión de semillas genéticamente modificadas en áreas donde no está permitida su liberación, incluyendo áreas naturales protegidas.”¹⁵⁵

Sobre esta base, me gustaría hacer referencia al argumento de la Ministra Piña Hernández quien señaló lo siguiente: “la regulación de organismos genéticamente modificados es transversal a diversas materias en la que la Federación y los Estados tienen atribuciones concurrentes.” ¹⁵⁶

Este argumento tiene bastante peso ya que desde su punto de vista la materia que se discutía no era exclusiva de la Federación, sino que implicaba la participación de las entidades federativas al tratarse de una facultad concurrente.

Posteriormente la Ministra nos da un argumento referente a la fórmula de asignación de competencias, lo cual explica de la siguiente manera(...) “la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados es una ley Federal que no distribuye

¹⁵⁵ Ministra Norma Lucia Piña Hernández, Versión Taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 12 de agosto de 2019. Pág 11

¹⁵⁶ Ministra Piña Hernández, Versión Taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 12 de agosto de 2019.

competencias entre los distintos órdenes de gobierno, sino que establece mecanismos de coordinación entre los Estados y la Federación, así como atribuciones concretas a favor de la Federación, en la materia; esto implica, de conformidad con el artículo 124 constitucional, que lo no expresamente conferido a la Federación corresponde a los Estados en la esfera de su competencia”¹⁵⁷

Bajo este argumento encontramos una línea más federalista al tomar como base la facultad residual prevista por el artículo 124 constitucional, y como se dijo en todo caso se está frente a una materia transversal que lo que implica son mecanismos de coordinación entre Federación y entidades federativas.

Durante su argumentación encontró la siguiente “salida” “la declaración de zona libre, competencia de la Federación en términos del artículo 90 de la Ley Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados no es la única manera de prohibir la utilización de organismos genéticamente modificados, pues los Estados cuentan con atribuciones en otras materias que convergen con la utilización de este tipo de organismos, pensemos —por ejemplo— en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”¹⁵⁸

Lo anterior nos deja ver que sería a partir de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el sentido de concurrencia la base que pudiera permitir un cierto margen de acción para el estado de Yucatán. Por último, un argumento que resalta es que a partir del decreto cuestionado se:

“estableció una política estatal de protección al medio ambiente y desarrollo agrícola sustentable de cero riesgos, en relación con los organismos genéticamente modificados, misma que no sólo le corresponde en términos del texto constitucional, sino además implica el

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Ibidem.

acatamiento del principio de precaución a que el Estado Mexicano está obligado, de conformidad con el marco internacional suscrito por nuestro país”¹⁵⁹

Por otra parte, la Ministra Piña Hernández señaló el principio precautorio de la siguiente manera: “es fundamental recalcar que el reconocimiento de la atribución de los Estados de prohibir la utilización de organismos genéticamente modificados, así como del paquete tecnológico, es acorde el principio de precaución que exige que, ante cualquier riesgo de daño al medio ambiente o a la salud, se tomen todas las medidas necesarias para evitarlo, esto aunque no exista certeza científica al respecto”¹⁶⁰

Sobre la misma base de declarar la validez del decreto 418/2016 el Ministro González Alcántara Carrancá articuló sus argumentos al inicio de su participación en expresar su desacuerdo con el proyecto ya que este presentaba como estudio que al estudiar una materia concurrente se excluye lo previsto por el artículo 124 constitucional y al no encontrar sustento legal, se determina que la atribución le corresponde a la Federación.

Por lo que su argumento fue que el concepto de “bioseguridad, carece de un asidero constitucional. De acuerdo con su ley, este concepto refiere a la regulación comercial de actividades realizadas con organismos genéticamente modificados para proteger tanto la salud humana como el medio ambiente, esto es, la ley se describe desde tres aristas: primordialmente la de comercio, pero también la de

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ Ibidem. p.10

salubridad general y la de equilibrio ecológico, cuya preservación aparece como una finalidad”¹⁶¹

Otro argumento fue el siguiente “(...) El decreto impugnado no está relacionado con la salubridad general ni con el comercio, donde tuviera cabida hablar de facultades eminentemente federales; por el contrario, el decreto se emitió para proteger el equilibrio ecológico, por lo que considero que debe seguir rigiendo la concurrencia en materia de equilibrio ecológico”¹⁶²

Por lo que se refiere a la fórmula de distribución de competencias establecidas desde la Constitución general se dijo lo siguiente:

“(...)ante la ausencia de una facultad expresa a favor de la Federación en la materia, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, esta corresponde a las entidades federativas, máxime que, atendiendo específicamente a la distribución de competencias en materia de equilibrio ecológico, el Poder Reformador sentó las bases de la distribución competencial en la Carta Magna, constriñendo el objeto de la ley general no a la distribución, sino al establecimiento de una concurrencia como una forma de organización, atendiendo al ámbito de competencias asignadas constitucionalmente a cada orden.”¹⁶³

Este argumento resulta interesante para efectos de esta tesis ya que con lo anterior confirmamos la influencia del Poder reformador respecto a la distribución competencial a partir de una Ley General sentando las bases de concurrencia, esto es, la asignación de competencias asignadas directamente desde la Constitución general a los distintos órdenes normativos.

¹⁶¹ Ministro González Alcántara Carrancá. Versión Taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 12 de agosto de 2019

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Ibidem.

Por último, se dijo algo interesante desde el punto de vista del Ministro Alcántara Carranca: encontrar una base constitucional para determinar que en efecto el establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados sea una atribución exclusiva de la Federación. Su argumento fue expresado en el siguiente sentido:

“(...) no logro encontrar un asidero constitucional para reconocer a la Federación una facultad exclusiva para determinar una zona libre de transgénicos por razones ambientales y, con ello, privar a una de las entidades de la República, es decir, al Estado de Yucatán de su facultad originaria y desarrollada en su ley general, consistente en tomar medidas ecológicas acordes con la naturaleza y características culturales de los ecosistemas existentes en su territorio (...).”¹⁶⁴

Lo anterior debemos analizarlo desde el artículo 124 de nuestra Constitución, el cual impone un límite a las facultades de la Federación, ya que los artículos 40 y 41 prevén las facultades originarias de los Estados soberanos, las cuales no han sido delegadas a la federación y que las entidades federativas cuentan con un margen de actuación, ya que es el Ministro quien hace referencia a la facultad originaria que bien pueda desarrollar a partir de una Ley General.

Con ello puedo dar cuenta sobre este punto segundo, por lo que ahora abordaré el punto tercero.

5.3. PROBLEMA JURÍDICO A DILUCIDAR

Por lo que respecta a este punto me enfocaré en exponer cual fue el problema jurídico a dilucidar en la Controversia constitucional 233/2016.

Como señalamos anteriormente el Ejecutivo Federal por conducto de su consejero jurídico plantearon la invalidez del decreto ya mencionado, a su juicio se veían

¹⁶⁴ Ibidem.

violentados diversos artículos de la Constitución general a partir de la emisión del decreto ya citado: Violación a los artículos 4, párrafos cuarto y quinto; 16; 27, párrafos tercero y último, fracción XX; 73, fracciones XVI y XXIX-G; 89, fracciones I y XX; 90; 117, fracción V; 124 y 133 de la Constitución General.

Lo que podemos observar es que la discusión del proyecto se basó que una mayoría de los Ministros consideraban que en efecto el decreto combatido invadía las facultades de la federación, por lo que en el caso en concreto no se podía encontrar una base sólida para determinar que la materia de Bioseguridad que implicaba el estudio sobre organismos genéticamente modificados tuviera sustento constitucional para determinar que la materia se encontraba reservada al ámbito Federal.

El problema jurídico consiste en determinar cuál es el órgano competente para emitir los acuerdos relativos a las zonas libres de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados; es decir, si debe atribuirse al ámbito local, o bien, al federal.¹⁶⁵

Sobre esa base el proyecto del Ministro Ponente partió de la siguiente base: determinar si lo previsto en el artículo 90, fracción II de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, correspondía originalmente a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), hoy Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados previo dictamen de la Comisión

¹⁶⁵ Ministro Franco González Salas, Versión Taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 12 de agosto de 2019. Págs. 4-5.

Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados y opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

Por lo anterior el Ministro Ponente señaló que “ni constitucional ni legalmente pueda sostenerse que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán tiene facultades conferidas expresamente para declarar zonas libres de organismos genéticamente modificados, pues ello es competencia de la Federación, mediante un procedimiento en el que se prevé la participación de los gobiernos de las entidades federativas”¹⁶⁶

Por otra parte, cabe señalar que la mayoría de los Ministros estuvo con el sentido del proyecto, pero se apartaron de la metodología planteada por el proyecto, sin embargo concluyeron en la invalidez del decreto cuestionado, cada uno de los Ministros de esa mayoría manifestó argumentos distintos que los hacían llegar a dicha determinación.

5.4. ARGUMENTOS QUE MOTIVARON DICHA RESOLUCIÓN

En este apartado me enfocaré a exponer cuales fueron los argumentos de la mayoría de las Ministras y Ministros que consideraron que el decreto cuestionado invadía la esfera competencial de la Federación.

Las razones que fundamentaron la sentencia en el sentido de declarar la invalidez del decreto 418/2016. La mayoría de los Ministros expresó apartarse de la metodología del proyecto por lo cual expresaron diversos argumentos que

¹⁶⁶ Ibidem 6.

determinaron que en el caso en concreto se trataba de una competencia exclusiva de la Federación.

los Ministros Medina Mora y Laynez Potisek parten de la base de que la materia se trata de un tema de facultades exclusivas de la Federación en materia de salud y fitosanitario, por lo que en el caso en concreto la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados no es concurrente, sino que esta se trata de una ley federal.

Por otra parte, la Ministra Esquivel Mossa mencionó que las entidades federativas no pueden establecer las zonas libres sin que ello implique que se encuentran excluidas de emitir su opinión con respecto al efecto que determine la citada autoridad federal, ello ya que el artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados prevé que corresponde a la autoridad federal(SAGARPA) determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados, por lo que se debía atender a los requisitos previstos en dicha legislación.

Por lo que respecta a los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán señalaron que se debía realizar un estudio a partir del ámbito competencial, por lo que se sugirió que a su vez se incluyera un estudio más amplio sobre la naturaleza de la función.

Por su parte el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena expresó que al agotar la materia concretamente y el estudiar el artículo 90, este no daba espacio a las entidades federativas para que legislen en esa materia.

El Ministro Pardo Rebolledo dijo estar a favor del proyecto, pues se trataba de una materia concurrente, por lo que en el caso en concreto se relacionaba con la materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico, pero no descartaba la idea de que

ello tuviera relación con otras materias, sin embargo el tema de la concurrencia se encontraba definido en la Ley Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, ya que por disposición constitucional, la federación tiene la facultad para establecer la concurrencia en la materia , en consecuencia y desde su punto de vista la concurrencia en este caso en concreto se define dando la facultad a la autoridad federal para el establecimiento de estas zonas libres y la concurrencia a las entidades federativas para emitir opinión respecto de la constitución de estas zonas¹⁶⁷.

Por último, el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea mencionó cuál era el parámetro de regularidad constitucional en el caso en concreto, fijándolo a partir de las Leyes Generales de Salud y Equilibrio Ecológico, un punto importante que señaló y que mucho se ha enfocado esta tesis es que el artículo 124 constitucional es una regla general que tiene diversas excepciones, por lo que en el caso en concreto las facultades concurrentes es precisamente la Constitución general quien le da la atribución de distribuir competencias a la Ley General, en consecuencia no aplica la facultad residual del 124 porque esa facultad la otorgó la Constitución a la Ley General , es a partir de esta base sobre la cual no opera la facultad residual. Por lo anterior se hizo referencia a que se debería realizar un análisis profundo sobre el la facultad residual y sus excepciones: prohibiciones absolutas, prohibiciones relativas, inhibiciones, facultades concurrentes en su vertiente de aparentemente coincidentes y de Ley General que distribuye competencias, ya que

¹⁶⁷ Consultado el 10 de julio de 2021 en <https://federalismo.nexos.com.mx/2019/11/corresponde-a-la-federacion-o-a-las-entidades-federativas-la-declaracion-de-zonas-libres-de-cultivos-con-organismos-geneticamente-modificados/>.

el artículo que se menciona es una regla general que no opera en todo el sistema federal mexicano.

Por lo anterior hago cita a sus palabras sobre cómo explica dicha regla el Ministro Presidente

“La Constitución no se interpreta a través de las leyes generales, las leyes generales se interpretan a partir de la Constitución; cuando interpretamos la Constitución a partir de las leyes generales, estamos queriendo desentrañar el sentido de la norma de carácter general de rango superior a partir de la norma de grado inferior. Las normas de grado inferior no determinan el contenido de la norma de grado superior, salvo que crean que el artículo 124 opera siempre y que, aunque haya una prohibición, si no la tiene la Federación lo pueden hacer los Estados, etcétera; pero me parece que esta interpretación del artículo 124 es constitucionalmente sólida y creo que desde ahí es como se construye el sistema federal de distribución de competencias mexicano. Estamos en facultad concurrente, la Constitución le da la facultad al Congreso de la Unión para emanar una ley general, y es –precisamente– esa ley general la que va a decir qué le toca a la Federación, qué le toca al Estado y qué le toca al municipio, porque la Constitución lo establece; cuando la Constitución no lo establezca, entonces estamos en otro supuesto.”¹⁶⁸

5.5. VOTO PARTICULAR DEL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

Para abordar lo relativo al voto particular, en primer lugar, debo referirme a la definición de lo que debe entenderse como tal, por ello el jurista Peter Häberle nos da una introducción de lo que significa un voto particular: “los votos particulares de los jueces constitucionales que sostienen interpretaciones alternativas pueden convertirse en una forma especial de anunciar, promover, e incluso de acelerar, la “mutación constitucional”.¹⁶⁹

¹⁶⁸ ¹⁶⁸ Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Versión Taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 13 de agosto de 2019

¹⁶⁹ Häberle Peter. El Estado Constitucional. Instituto de investigaciones Jurídicas. México. 2001, p.63

Esa definición la encontramos desde el punto de vista de dicho jurista, pero tratándose del ámbito jurisdiccional y sobre una definición que se acerca a lo que se debe entender por un voto particular es la tesis P. LXII/2006 de rubro y texto siguiente:

VOTOS PARTICULAR O CONCURRENTE. NO PUEDE FORMULARLOS EL MINISTRO QUE INTERVINO EN LA DISCUSIÓN DE UN ASUNTO, PERO NO PARTICIPÓ EN SU VOTACIÓN. De los artículos 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 46, fracción VI, 64, fracciones I y VII, y 66 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que los Ministros pueden expresar su opinión acerca de un asunto en las sesiones que se realicen, y están obligados a emitir su voto a favor o en contra del proyecto de resolución, salvo que no hayan estado presentes en su discusión o no puedan, por impedimento, participar en ella. Por tanto, el derecho a formular voto particular por escrito, si disienten del sentido del fallo aprobado por la mayoría, o voto concurrente, si comparten el sentido pero discrepan de las consideraciones que lo sustentan, nace cuando materializan esa postura en sesión mediante su voto, como acto personal y definitivo; de lo contrario, aun en el supuesto de que hayan intervenido en la discusión del asunto, si no emitieron la decisión final, no podrán exponer por ese medio la inconformidad con su sentido o consideraciones, ya que esos votos forman parte de la resolución aprobada, en la que únicamente aparecen los Ministros que participaron en la votación. Lo anterior no implica que se restrinjan los derechos de los Ministros para participar con voz en la discusión de un asunto cuando se retiran antes de la votación final, pues conservan el derecho a solicitar que la opinión que hayan externado en la sesión respectiva o presentado en ésta por escrito, conste en la razón que elabora el Secretario General de Acuerdos, la cual se agrega al expediente, pero que a diferencia del voto particular o concurrente, no forma parte de la resolución aprobada por la mayoría.¹⁷⁰

Con la anterior introducción y teniendo claro el objeto del voto particular considero que ahora si puedo contextualizar en el voto particular del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá que emitió al resolverse la controversia constitucional

¹⁷⁰ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Enero de 2007, página 106. Novena Época, número de registro: 173417

que citamos en el presente trabajo, ello ya que su criterio a mi parecer rescata la esencia de cómo es que debió de resolverse la litis planteada. Por lo anterior abordaré los siguientes elementos del voto que rescatan la esencia del sistema federal y sobre qué base tuvo que resolverse la controversia planteada.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016.

ARGUMENTO DE LA MAYORÍA QUE DECLARÓ LA INVALIDEZ DEL DECRETO

418/2016 VS LA POSTURA DEL VOTO PARTICULAR: Por mayoría de nueve votos la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno determinaron que se debía declarar la inconstitucionalidad del decreto impugnado 418/2016 (votando en ese sentido la Ministra y los Ministros: Esquivel Mossa, Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea). Frente a quienes consideraban que se debía declarar la validez del decreto cuestionado: Ministra Piña Hernández y quien formula dicho voto el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. La litis planteada en dicho asunto fue: determinar si la atribución de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados correspondía a la Federación, o bien, a las entidades federativas. Para poder dar inicio con dicho estudio encontramos la siguiente base: exponer el funcionamiento del sistema de reparto de competencias. Se partió de la denominada “cláusula residual” prevista por el artículo 124 de la Constitución Federal conforme a la cual corresponde a las entidades federativas todas las competencias que no hayan sido asignadas expresamente a la Federación, para matizar el entendimiento con la presentación de supuestas “excepciones” de

esta regla general. Estas excepciones refieren a las prohibiciones absolutas a las entidades federativas (artículo 117), prohibiciones relativas (artículo 118), “inhibiciones constitucionales” y finalmente, facultades concurrentes. A su vez, se desmembró al concepto de concurrencia, en facultades “coincidentes”, “aparentemente concurrentes ¹⁷¹” en las que la Constitución distribuye de manera directa entre la Federación y los Estados” y en facultades cuya distribución queda delegada al legislador ordinario, a través de una Ley General.

La mayoría del Pleno consideró que la materia de estudio era “la bioseguridad” por lo tanto, se estaba frente al último tipo de concurrencia. Con ello, empezó el análisis definiendo la materia según lo dispuesto en la Ley Federal de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, con base en esta definición, se concluyó que la bioseguridad “trascendía” a los conceptos de salud, sanidad vegetal y medio ambiente.

Por lo anterior, se determinó que dicho asunto se debía estudiar el artículo 4, párrafo cuarto de la Constitución general, llegando a la Ley General de Salud, que prevé dentro de la salubridad general, el control sanitario de los productos y servicios y de su importación y exportación (artículo 3, fracción XXII). Agregando que el artículo 13, apartado B, de dicha ley no otorgó competencia a las entidades federativas en materia de control sanitario, mientras que el artículo 17 Bis sí le otorga competencias en esta materia a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, entre las que se encuentran las de proponer al Secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación

¹⁷¹ Éstas fueron definidas, en la página 53 del engrose, como aquellas que “en principio se considera que corresponden tanto a la Federación como a los Estados, pero no es así”.

respecto de productos biotecnológicos y elaborar y expedir Normas Oficiales Mexicanas relativas a los productos materia de su competencia. Sobre esa base, se señaló que la Ley General de Salud establece en diversos artículos la facultad de la Secretaría de Salud de ejercer el control sanitario del proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud. Asimismo, se indicó que la Ley Federal de Sanidad Vegetal le otorga a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural competencia en materia de bioseguridad.

Por lo cual se recurrió a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en su artículo 87 Bis establece que el aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre o de otros recursos, con la finalidad de ser utilizados en biotecnología, requiere la autorización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. De lo anterior se concluyó que, “con base en las disposiciones anteriores”, la materia de bioseguridad es competencia de la Federación.

Por otra parte, la mayoría emitió argumentos respecto al artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la cual faculta a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados para proteger productos agrícolas orgánicos, por lo cual se determinó que el establecimiento de zonas libres es una facultad exclusiva de la Federación, y que, en todo caso, el ejercicio de atribuciones por parte de los entidades federativas respecto de los organismos genéticamente modificados se condiciona a la celebración de acuerdos o convenios con la Federación. **(argumentos de la mayoría)**

Ahora bien, me referiré a las razones del disenso por parte del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá: tal y como lo manifestó en las sesiones de los días doce y trece de agosto de 2019, no compartió la metodología, ni consideraciones, ni el resultado al que llegó el Tribunal Pleno. Su disenso metodológico fue el relacionado con el entendimiento sobre el artículo 124 constitucional y las Leyes Generales en el ordenamiento jurídico mexicano.

El Ministro formuló una metodología en su voto particular para abordar problemas competenciales en materias concurrentes: Partir de la base de la diversa clasificación de distintos tipos de facultades. Conceptualizar a las facultades concurrentes como una excepción al artículo 124 constitucional. Por ello, con base en la definición legal del concepto, se señala a la bioseguridad como una materia concurrente en la que la distribución competencial es delegada al legislador. Lo anterior, le permite, previo a la determinación de la materia con base en un análisis del decreto impugnado y del régimen competencial constitucional que la regula, determinar la incompetencia de la entidad federativa.

Razones por las cuales quien formula el voto particular no coincide con la interpretación que se hace del artículo 124 constitucional. Pues a su parecer dicho artículo no se limita a establecer una cláusula residual conforme a la cual, las facultades que no sean asignadas expresamente a la Federación les corresponden a las entidades. Por lo cual considera que el artículo conlleva un reconocimiento de **la soberanía originaria de las entidades federativas**, es decir, del hecho de que todas las facultades les correspondían originariamente y que sólo en virtud de normas constitucionales éstas pueden ser asignadas a la Federación de forma exclusiva.

Ello ya que a su parecer impide considerar a las materias concurrentes, en las que las facultades son distribuidas por una ley general, **“como un supuesto de excepción al artículo 124 constitucional en el que éste pierde cualquier operatividad.** En primer lugar, **la sentencia parece hacer referencia a las leyes generales como un concepto unívoco, como instrumentos normativos que cumplen una misma función”.** Por lo cual a su punto de vista la función de las Leyes Generales puede ser distintas de acuerdo con la materia concreta.

En específico, es importante prestar atención a los términos en que el texto constitucional faculta al Congreso de la Unión, así como al resto de los artículos constitucionales que regulan la materia en cuestión. Por ello, el solo hecho de que la Constitución habilite al Congreso de la Unión a emitir una Ley General no implica necesariamente que se prive a las entidades federativas de sus competencias originarias, ni que pierda totalmente operatividad la cláusula residual prevista en el artículo 124 constitucional.

Razones por las cuales su disenso radica a que el solo hecho de que la Constitución habilite al Congreso de la Unión a emitir una Ley general **“no implica necesariamente que se prive a las entidades federativas de sus competencias originarias”**, ni que pierda operatividad la cláusula residual prevista en el artículo 124 constitucional.

Otro aspecto fundamental que señala el voto particular es que la Constitución prevea que una materia es concurrente, lo cual no implica un supuesto de excepción al artículo 124 constitucional, ni conlleva que éste resulte irrelevante para resolver los conflictos competenciales que surjan respecto de estas materias. Ello ya que a su parecer el carácter originario de las facultades estatales no se ve excluido en las

materias donde se ha facultado al legislador ordinario para emitir una “**Ley General**” y la existencia de ésta no se traduce necesariamente en una habilitación al Congreso de la Unión para privar a las entidades federativas de todas las facultades en una materia.

Por lo que la crítica radica en el sentido de que, frente a la heterogeneidad de las cláusulas habilitantes, la disparidad de las leyes de ahí emitidas, y la proliferación de leyes denominadas generales, convendría atender específicamente a los términos y especificidades de cada materia, para poder salvaguardar el federalismo. Razón por lo cual no concuerda en que la materia competencial relevante en el caso en estudio fuera la de bioseguridad, por lo que para fijar la materia de estudio se debía realizar un análisis del objeto del decreto impugnado conforme al régimen competencial previsto constitucionalmente. Esto es, la determinación de la materia depende de un **análisis constitucional**: la materia debe identificarse **“contrastando directamente el objeto de la norma u acto impugnado con la Constitución y el régimen competencial ahí previsto”**. Una vez hecho lo anterior, y únicamente en el caso de que, conforme a la Constitución, la materia sea concurrente y la distribución competencial esté parcialmente conferida a una ley general, podría acudir a esta última para desentrañar una competencia en específico, ya que la Ley General sólo puede ser considerada parte del parámetro de regularidad de otra ley, cuando la Constitución Federal la habilitó expresamente a incidir en la validez de otros ordenamientos, ya sea a través de la facultad de distribuir competencias, de establecer bases y principios, de desarrollar bases mínimas.

Por lo anteriormente expuesto quien emite el voto particular considera que **“la sentencia no realiza exhaustivamente el análisis constitucional, ni tampoco se realiza un contraste con el objeto de la norma impugnada con la Constitución y el régimen competencial ahí previsto”**. Más bien asume que la norma impugnada corresponde a la materia de bioseguridad, tal y como es definida en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, y pretende determinar a quién le corresponde el ejercicio de las facultades relacionadas con esta materia mediante el análisis directo de diversas leyes relativas a materias distintas y de diversa naturaleza como la Ley General de Salud, la Ley Federal de Sanidad Vegetal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como la Ley de Bioseguridad a la que se hizo referencia.

Sin embargo, al haberse realizado un contraste directo con la Constitución, se advertiría que la bioseguridad es un concepto jurídico utilizado en diversas leyes, no es un criterio que la Constitución utilice para realizar una distribución competencial entre los distintos órdenes de gobierno y sus poderes. **“En consecuencia, no puede considerarse que la bioseguridad sea una materia para efectos de la distribución competencial establecida constitucionalmente y, mucho menos, una materia concurrente”**.

El Ministro consideró que el Tribunal Pleno debió haber **“contrastado el objeto del decreto impugnado directamente con la Constitución y el régimen competencial que prevé, partiendo de la premisa de la soberanía originaria de las entidades federativas reconocida en el artículo 124 constitucional”**. Dicho análisis habría permitido identificar correctamente la materia a la que corresponde el decreto impugnado y, en caso de tratarse de una materia concurrente con parte

de la distribución delegada al legislador ordinario, cuál es la ley general que distribuye las facultades en la materia y si ésta le atribuye la facultad ejercida por el Poder Ejecutivo Estatal a la Federación, caso en el cual se habría actualizado la invasión competencial alegada.

Aplicación de metodología aplicable al caso de estudio.

A juicio del Ministro Alcántara Carrancà, el estudio del decreto impugnado y su exposición de motivos, se advierte que la declaración del Estado de Yucatán como zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados tuvo como objeto procurar la diversidad en el territorio de la entidad federativa y, con ello, proteger el equilibrio ecológico. Por lo tanto, las bases de la protección al medio ambiente y la conservación del equilibrio ecológico se encuentran previstas en el artículo 27 constitucional. En ese mismo artículo, se sientan las bases de la distribución competencial en la materia. A su vez, el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución general faculta al Congreso de la Unión para expedir una Ley General, la cual establezca concurrencia entre los distintos ámbitos normativos previstos por el texto supremo.

En ningún sentido se pretendió excluir la piedra angular del federalismo que es la facultad originaria de las entidades federativas en todas aquellas materias que no están expresamente atribuidas a la Federación, por lo tanto los términos en los que está redactado el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal parten de un reconocimiento de que las entidades federativas deben preservar parte de sus facultades originarias en la materia de equilibrio ecológico, conforme a las bases del artículo 27 constitucional.

Sobre esa base, si de la Constitución y de la Ley General en la materia no se desprende una facultad exclusiva de la Federación para determinar una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados en jurisdicción local por razones puramente ambientales, debe concluirse que las entidades federativas conservan esta competencia. Por lo tanto, **“si la Constitución y la Ley General no asignan esta competencia a la Federación, una ley federal no podría hacerlo”**, pues, conforme a la Constitución, es en la Ley General en la que deben establecerse los términos de la concurrencia en la materia.

Por lo tanto, del estudio de la Constitución Federal, de Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente no se prevé que la Federación cuente con facultades para establecer zonas libres de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados dentro de las entidades federativas. Por ello, no puede afirmarse que el decreto impugnado invade la competencia prevista en el artículo 87 Bis de la ley general a favor de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Lo anterior, obliga a concluir que la entidad federativa conserva su facultad en materia de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente, de establecer zonas libres de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados. Ello es así ya que los artículos 7 fracciones II y V, 20 bis 2 de la Ley General de Equilibrio Ecológico **“reconocen que las entidades federativas cuentan con competencia para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación, así como competencia para**

establecer, regular, administrar y vigilar las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local”.

Cabe mencionar que el artículo 45 de esta misma ley prevé que el establecimiento de áreas naturales protegidas puede tener por objeto salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres y la biodiversidad, que es justo lo que pretende hacer el decreto cuestionado.

Asimismo, encontramos que el decreto impugnado no fue emitido con el objeto de salvaguardar la salubridad general, ni reguló aspectos específicos de esta materia o de la de comercio, **sino que se limitó a la protección del equilibrio ecológico.**, el hecho de que la Federación pudiera ser competente para establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados en materia de salubridad general o de comercio no impide que la entidad federativa esté facultada a hacerlo en el ámbito del equilibrio ecológico.

En consecuencia, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados no puede utilizarse como fundamento para concluir que el Poder Ejecutivo estatal invadió la esfera de competencias de la Federación y, en específico, la competencia prevista en el artículo 90 de esta ley a favor de la Secretaría de Agricultura de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados.

Por lo anterior, debe concluirse que **“la Ley de Bioseguridad no es una ley general que pueda, conforme a la Constitución, distribuir las facultades correspondientes a una materia específica”**. Al igual que la Ley Federal de Sanidad Vegetal que se cita en la sentencia, **se trata de una ley federal que no**

puede incidir en la esfera de atribuciones de las entidades federativas y mucho menos privarles de sus facultades originarias”.

En consecuencia, a juicio del Ministro el decreto impugnado **“fue emitido en ejercicio de una facultad originaria”** de la entidad federativa en materia de equilibrio ecológico, por lo tanto, desde su perspectiva, el Tribunal Pleno debió haber reconocido su validez del decreto cuestionado.

5.6. ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE LOS ARGUMENTOS DE LA MAYORÍA Y DEL VOTO PARTICULAR

Con los argumentos esgrimidos por la mayoría de los Ministros que basaron su determinación en el sentido de declarar la invalidez del decreto cuestionado encontramos los siguientes argumentos que sustentaron la sentencia emitida en la Controversia constitucional:

1. Se trata de un tema de facultades exclusivas de la Federación en materia de salud y fitosanitario, por lo que en el caso en concreto la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados no es concurrente, es una ley federal.
2. Las entidades federativas no pueden, por sí mismas, establecer las zonas libres sin que ello implique que se encuentran excluidas de emitir su opinión con respecto al efecto que determine la citada autoridad federal, ello ya que el artículo 90, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados prevé que corresponde a la autoridad federal(SAGARPA) determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados, por lo que se debía atender a los requisitos previstos en dicha legislación.
3. Se tenía que partir del ámbito competencial, por lo tanto, se debía incluir un estudio más amplio sobre la naturaleza de la función.
4. Al agotar la materia concretamente y el estudiar el artículo 90, este no daba espacio a las entidades federativas para que legislen en esa materia.
5. Se trataba de una materia concurrente, en el caso en concreto ello se relacionaba con la materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico, por lo que no descartó la idea de que ello tuviera relación con otras materias, sin embargo la el tema de la concurrencia se encontraba definido en la Ley Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, ya que por disposición constitucional, la federación tiene la facultad para establecer la concurrencia en la materia , en consecuencia

y desde su punto de vista la concurrencia en este caso en concreto se define dando la facultad a la autoridad federal para el establecimiento de estas zonas libres y la concurrencia a las entidades federativas para emitir opinión respecto de la constitución de estas zonas.

6. El parámetro de regularidad constitucional en el caso en concreto, fijándolo a partir de las Leyes Generales de Salud y Equilibrio Ecológico, en tanto el artículo 124 constitucional es una regla general que tiene diversas excepciones, en el caso en concreto las facultades concurrentes es precisamente la Constitución general quien le da la atribución de distribuir competencias a la Ley general, en consecuencia no aplica la facultad residual del 124 porque esa facultad la otorgó la Constitución a la Ley General, por lo que es a partir de esta base sobre la cual no opera la facultad residual prevista por el artículo 124. Por lo anterior se hizo referencia a que se debería realizar un análisis profundo sobre el la facultad residual y sus excepciones: prohibiciones absolutas, prohibiciones relativas, inhibiciones, facultades concurrentes en su vertiente de aparentemente coincidentes y de Ley General que distribuye competencias, ya que el artículo que se menciona es una regla general que no opera en todo el sistema federal mexicano.

Con esta serie de argumentos que justificaron la invalidez del decreto cuestionado nos damos cuenta que la fórmula de asignación de competencias al ser una regla general admite excepciones, razón por lo cual no resulta absoluta, ya que lo que determine una Ley General, determinará bajo qué circunstancias opera la excepción a la regla general, ya que en el caso en concreto será a partir de sus principios y bases establecidos a los cuales se sujetaran las entidades federativas como un piso mínimo para establecer sus legislaciones, es por ello que a mi parecer con la excepción a la regla es como debe entender hoy día la idea del federalismo mexicano, el cual se vuelve complejo ya que será a partir de una Ley General y de diversos ordenamientos que en un sentido arrojen la concurrencia en determinada materia.

De lo anterior, no solo se puede observar otra forma de entender el sistema federal a partir de las Leyes Generales, y la nueva fórmula de asignación de competencias, sino que surge el cuestionamiento de replantearnos la idea del sistema federal a partir del sentido de concurrencia.

Por otra parte, no se debe dejar de lado de los argumentos expuestos es que en el caso en concreto la materia en cuestión correspondía al ámbito federal, lo cual no daba un margen de actuación a las entidades federativas respecto a sus facultades originarias, ni de manera residual, sino que se expuso como es bajo que supuestos operan las excepciones a la regla general de la fórmula de asignación de competencias prevista por el artículo 124 constitucional. Ello nos deja ver otro supuesto del cual nos referimos y es la centralización de determinadas materias, lo cual implica un poder desde el centro ejercido por el Poder Ejecutivo, ello es claro ya que quien interpuso la controversia constitucional fue dicho poder. Lo anterior nos daría a entender que la centralización también juega un papel importante respecto al negocio público: materias como son el comercio, las competencias que influyen en la hacienda de las entidades federativas y que se pueden ver sujetas y dependientes de la Federación.

Bajo otra perspectiva puedo decir que hoy día el entendimiento del sistema federal resulta fundamental en diversas áreas de lo jurídico y de lo político en el Estado mexicano, por lo que con dicho pronunciamiento emitido por el Alto Tribunal de nuestro país dejó ir la oportunidad de fijar un criterio importante sobre cómo entender la facultad residual y las facultades originarias de las entidades federativas, dejando de lado la idea federalista y adoptando una posición más centralizadora, demostrando la subordinación de las entidades federativas frente a la federación, perdiendo desde mi punto de vista un gran grado de autonomía frente a los negocios que puedan administrar los estados o bien emitir políticas acordes a la realidad y necesidades políticas, económicas y culturales de cada estado. Lo cual se traduce a una limitante a las facultades originarias de las entidades federativas, las cuales parecería se encontrarían subordinadas a lo que determine el centro.

Ahora bien, del voto particular podemos encontrar grandes rasgos sobre como salvaguardar el sistema federal, uno de ellos a mi parecer es el ejercicio interpretativo que se debió de realizar: la lectura del artículo 124 constitucional el cual se le restó vigencia a partir de encontrar en una ley de carácter federal un supuesto sustento competencias que parecía no existir, sobre la misma base de los ejercicios interpretativos rescatamos del voto particular el contrastar una norma o en este caso el decreto cuestionado no con una ley federal ni general, sino contrastando y analizando directamente desde la propia Constitución general.

Ya que como se dijo en el voto particular la materia en cuestión parece no tener un asidero constitucional en cuanto a su regulación, razón por la cual se hubiera podido declarar a validez del decreto cuestionado y hacerse valer las facultades originarias y residuales operando de manera conjunta, por lo cual encontramos que una Ley General no debería restarle operatividad al artículo 124 y la facultad residual.

5.7 CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Este último capítulo a mi parecer rescata bastantes elementos del derecho procesal constitucional previstos desde la Constitución general en su artículo 105 y su Ley Reglamentaria lo cual implica el proceso de trámite ante la SCJN para interponer una controversia constitucional por los sujetos legitimados para ello, así como el proceso de instrucción y los elementos que debe tomar en consideración el Ministro instructor (Ponente) para elaborar un proyecto de resolución y presentarlo a consideración de las Ministras y los Ministros que integran el Tribunal Pleno quienes puedan apoyar el proyecto o no lo estén, por lo que en su caso habrán de formular votos concurrentes o

como en el caso que estudiamos un voto particular donde aborden una metodología sobre cómo es que se debió abordar la litis planteada.

La esencia de este último capítulo radica en los argumentos que se dieron respecto al problema jurídico a dilucidar: es competencia federal o local declarar zonas libres de organismos genéticamente modificados.

Sobre ese punto de partida topamos con argumentos de una mayoría que asume una postura de carácter competencial a favor de la federación, esgrimiendo argumentos sobre las limitantes que operan la facultad residual, mejor dicho, al artículo 124 de la Constitución general: ello es una regla general que tiene diversas excepciones, por lo que en el caso en concreto las facultades concurrentes es precisamente la Constitución General quien da la atribución de distribuir competencias a la Ley General, en consecuencia no aplica la facultad residual del 124 porque esa facultad la otorgó la Constitución a la Ley General, es a partir de esta base sobre la cual no opera la facultad residual prevista por el artículo 124. Vemos una reflexión sobre la facultad residual y sus excepciones: prohibiciones absolutas, prohibiciones relativas, inhibiciones, facultades concurrentes en su vertiente de aparentemente coincidentes y de Ley General que distribuye competencias, en consecuencia, el artículo 124 es una regla general que no opera en todo el sistema federal mexicano.

En ello encontramos que se ha desnaturalizado la esencia de la facultad residual y su operatividad con las facultades originarias de las entidades federativas.

Sin embargo, el criterio emitido en el voto particular parece dar una salida sobre cómo mantener vigente el artículo 124 constitucional y la vigencia del sistema federal a partir de la salvaguarda de la fórmula de distribución de competencias por la vía residual, ello es así ya que el contraste que se realice debe emitirse directamente contrastando con

la Constitución general, ello es así y permite dicha salida ya que la materia en cuestión no tenía un asidero constitucional para determinar que la facultad le correspondía a la federación, sin embargo habrá otros supuestos en que si bien si se cuenta con un asidero constitucional, una determinada Ley General será acorde con sus principios y bases de la norma suprema, por lo que será en cada caso en donde se deba realizar dicho metodología de manera individual a cada materia que se encuentre en regulada en las diversas Leyes Generales existentes en nuestro ordenamiento jurídico, lo cual para el caso en concreto no sucedió ya que dicha materia como se dijo al no contar con un sustento constitucional ni en una Ley General si se hubiera podido considerar la validez del decreto impugnado.

Algo que se debe recalcar es precisamente el parámetro existente en nuestro texto constitucional a tomar en consideración: artículos 39, 40, 41 primer párrafo, 73, 115, 116, 117, 118, 122, 124 y 133 constitucional como una base para determinar si se trata de facultades exclusivas de la federación, facultades originarias o en su caso residual. De lo anterior, y al encontrar un parámetro que determina frente a qué tipo de facultad se está, puedo decir que también debe tenerse presente la fórmula de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas.

Por último, puedo decir que el caso que analizamos en la presente tesis es que existe una falta de claridad por lo que se refiere al uso de mecanismos de coordinación y de convenios entre la federación y la participación de las entidades federativas para que estas puedan emitir políticas de carácter ambiental tal y como sucedió en el caso que estudiamos.

CONSIDERACIONES O CONCLUSIONES GENERALES DEL TRABAJO

1. ¿Cuáles son algunos antecedentes y caracterización dogmática del principio federalista en México?

El principio federalista lo encontramos en la idea federalista que nace en la breve etapa histórica de nuestro país comprendida entre 1812 y la Constitución de 1824, ya que El federalismo del acta constitutiva no era desunir lo unido, sino mantener ligado lo desunido. Es a partir de la Constitución de 1824 y el acta constitutiva de 1847 y la Constitución de 1917 donde se determinó establecer como forma de organización política y jurídica al sistema federal, instaurando la clásica división de poderes dividido en ejecutivo, legislativo y judicial, buscando mantener la unión de los estados parte de la federación. Otro antecedente es la influencia de la Constitución norteamericana y el peso que tiene esta para que optemos por el sistema federal e incorporarlo en nuestra constitución general.

2. De qué manera se estructura y se interpreta constitucionalmente y legalmente el principio federalista en México y cuáles son los medios de control al respecto?

El principio federalista debe entenderse e interpretarse a la luz de los artículos 39, 40, 41, 49, 73, 105, 115, 116, 117, 118, 122, 124 y 133 de nuestra Constitución general y sobre lo que determine el Alto Tribunal de nuestro país en sus criterios jurisprudenciales, ello para saber hasta qué punto se encuentra facultada la federación por el artículo 124 constitucional y bajo que supuestos las entidades federativas frente a la federación. Sobre esa base si se considera que se invade su esfera competencial será con fundamento en el artículo 105 constitucional fracción I y su Ley Reglamentaria se acudirá ante la SCJN para interponer una controversia constitucional, con el fin de que se analice si se invade alguna competencia dada directamente por la Constitución a las entidades federativas, o como en el caso en

concreto acudirá la federación para impugnar lo que considere vulnere su esfera competencial.

3. ¿Cuál es el alcance jurídico de las competencias concurrentes, su aparición en el ordenamiento jurídico mexicano?

A mi parecer resulta importante el criterio emitido por la SCJN donde se analiza el artículo 133 constitucional y el conjunto de leyes que conforman la ley suprema de la Unión, por lo que al remitirse al Congreso de la Unión parecería que bien refiere a las Leyes Federales y no es así, sino a disposiciones normativas que determinan la participación de diversos ámbitos normativos dictándoles un marco de operación frente a determinadas materias.

Su aparición en el ordenamiento jurídico es que a mi parecer desnaturaliza la fórmula de asignación de competencias originarias y residuales, lo cual se traduciría en una centralización de materias restando autonomía a las entidades federativas para dictar políticas acordes a su realidad social y económica.

Su alcance resulta hoy muy amplio de modo que ello me hace cuestionar si realmente hoy día nuestro sistema federal se encuentra vigente o debe replantearse tal y como encontramos en la tesis expuesta, esto es, el artículo 40 constitucional que vaya de la mano con un segundo párrafo que estableciera el principio de subsidiaridad, como un eje del sistema federal lo cual nos haría entender a la subsidiaridad y el federalismo cooperativo como principios rectores de las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno.

4. ¿Cómo se ha venido dando desarrollo a la línea jurisprudencial y cuales son algunos temas nodales que se advierten del análisis de la jurisprudencia 233/2016 producto hermenéutico de la SCJN respecto al federalismo?

Desde mi punto de vista la línea jurisprudencial se desarrolla a partir de los siguientes elementos: Análisis dinámico de precedentes, (1) acotar el patrón fáctico concreto, conflicto de intereses y derechos, propiamente un escenario constitucional, (2) identificación de sentencias más relevantes, “sentencias hito” (3) construcción de teorías estructurales que permitan la creación de pronunciamientos jurisprudenciales, “escenarios constitucionales” sentencias hito, jurisprudencia, precedente y su obligatoriedad, lo cual es producto de la labor interpretativa de un tribunal constitucional, el cual establece las bases para emitir sentencias fundadoras de línea, sentencias hito y sentencias que confirman la doctrina.

La forma en que analiza la sentencia emitida en la controversia constitucional 233/2016, se emite un criterio de carácter competencial que fija las bases para entender la fórmula de distribución de competencias previstas por el artículo 124 constitucional y como es que opera la facultad residual como regla general y cuando como se establecen límites a dicha regla, esto es, prohibiciones absolutas y relativas que tienen los estados, restándole operatividad al artículo 124 de nuestra Constitución, lo cual trae como consecuencia que el sistema federal se vea fracturado y limitado por la forma en que se interpretó las facultades originarias de los estados.

Por otro lado, en esta tesis realicé el siguiente planteamiento: En México a partir del fortalecimiento de un marco constitucional que le da protagonismo en interpretación constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha venido ensanchando la noción interpretativa jurisprudencial del principio federalista, aunque existe un gran avance al respecto, es necesario que estas innovadoras interpretaciones permeen de manera integral en todos y cada uno de los niveles de

gobierno, donde se aplica la norma relativa al sistema federalista. Sin embargo, al realizar dicha investigación encontré diversas circunstancias históricas, políticas y jurídicas que han motivado a la SCJN a realizar diversos ejercicios interpretativos que emitiendo criterios jurisprudenciales y precedentes derivados de los medios de control constitucional que conoce, esto es, acción de inconstitucionalidad, y principalmente la controversia constitucional como el instrumento protector del sistema federal y de las competencias asignadas para cada ámbito de gobierno que permite acudir ante la SCJN, cuando se invaden las esferas competenciales esperando se declare la invalidez de una norma o acto contrario a la Constitución general.

Si bien se le ha encargado a la SCJN la defensa de la Constitución general y lo ha venido realizando a partir de interpretar la norma suprema, así como contrastándola frente a otros ordenamientos para declarar validez o invalidez según sea el caso. Pero es a partir de la aparición de las facultades concurrentes o Leyes Generales que han ido debilitando al sistema federal.

En consecuencia, dicho debilitamiento se ha venido efectuando ya que la fórmula de distribución de competencias prevista en el artículo 124 constitucional(residual) se le ha interpretado como una regla que no resulta absoluta, sino que esta se limita cuando existe una Ley General en determinada materia, así como las excepciones absolutas a las entidades federativas(artículo 117) y relativas (artículo 118), lo cual a mi parecer no permite que se opere de manera conjunta la facultad residual en conjunto con las facultades originarias de los estados previstas en los artículos 40 y 41 de la Constitución general. En consecuencia y derivado de la hipótesis puedo

concluir lo siguiente: en primer lugar, es que en efecto la SCJN puede realizar ejercicios interpretativos que fortalezcan al sistema federal, fortaleciendo la autonomía entre cada orden de gobierno, lo cual no implicaría romper el pacto federal y poner en peligro a los poderes ya constituidos, sino que las políticas dictadas por las entidades federativas serían acordes a sus realidades, esto es, ver al sistema federal desde una vertiente sociológica que permita una salida viable a las problemáticas existentes. En efecto habrá supuestos donde el Alto Tribunal de nuestro país haya dictado sentencias que fortalezcan a nuestro sistema federal, pero en el caso al que nos referimos como fue la Controversia constitucional 233/2016, a mi parecer se dejó ir la oportunidad de declarar la validez del decreto cuestionado que declaraba al estado de Yucatán como zona libre de cultivos genéticamente modificados, específicamente en esta materia.

Sostengo lo anterior al retomar las consideraciones expuestas en el voto particular emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, considero que sus razones expuestas permitían una salida más federalista y no tan centralista, ya que con ello las entidades federativas se ven subordinadas a la federación y a lo que dicte una Ley General. Dicho criterio queda sustentado cuando se realiza un ejercicio interpretativo en el siguiente sentido: la materia debe identificarse contrastando directamente el objeto de la norma u acto impugnado con la Constitución y el régimen competencial ahí previsto, al haberse realizado un contraste directo con la Constitución, se advertiría que la bioseguridad es un concepto jurídico utilizado en diversas leyes, no es un criterio que la Constitución utilice para realizar una distribución competencial entre los distintos órdenes de

gobierno y sus poderes. En consecuencia, no puede considerarse que la bioseguridad sea una materia para efectos de la distribución competencial establecida constitucionalmente y, mucho menos, una materia concurrente. En pocas palabras se debía realizar un contraste del objeto del decreto impugnado directamente con la Constitución y el régimen competencial que prevé, partiendo de la premisa de la soberanía originaria de las entidades federativas reconocida en los artículos 40, 41 y operando de manera conjunta con la facultad residual del artículo 124 constitucional. En conclusión, dicho voto pudiera servir para casos futuros donde ante una nueva integración del Tribunal Pleno pudiera justificarse el abandono de criterio y optar por una salida como ya lo dije más federalista, con ello advertimos que el sistema federal debería replantearse desde una óptica sociológica acorde a las necesidades de las entidades federativas y no a partir del centro. Con ello bien se puede decir que en efecto se cumple la hipótesis de esta tesis para efectos de la noción interpretativa jurisprudencial del principio federalista, ya que la SCJN juega ese papel primordial de interprete y guardián de la Constitución general, pero habrá otros supuestos como el que estudiamos donde el criterio federalista pueda ser cuestionado ya que se puede observar la subordinación de los estados frente a la Federación lo cual me hace ver la importancia del voto particular y otro escenario donde exista otra conformación del Tribunal Pleno se haga el planteamiento de dichas razones y consideraciones, con lo cual pudiera justificarse el abandono de dicho criterio y encontrar una salida más viable basada en un nuevo precedente judicial que le de vigencia al sistema federal.

BIBLIOGRAFÍA

A.Hamilton, J. Madison. J. Jay. El Federalista. Fondo de Cultura Económica. QualityEbook v0.64. 1788. Pag 279- 284 y 419- 426.

Brage Camazano Joaquín. La acción abstracta de inconstitucionalidad, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2005, p. 55, 56 y 57.

Brañes Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp 87-96.

Camargo González Ismael. (2016) Derecho procesal constitucional practica forense controversia constitucional acción de inconstitucionalidad. México: Editorial Flores.

Carpizo Jorge, Reformas Constitucionales al Poder Judicial de la Federación y a la Jurisdicción Constitucional, del 31 de diciembre de 1994, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 83, mayo-agosto de 1995, nueva serie, año XXVIII, Universidad Nacional Autónoma de México.

Cossío Díaz José Ramon. Los Órganos del Senado de la República. Porrúa. México 2003. p. 44.

Cossío, José Ramón. Dogmática Constitucional y Régimen Autoritario. Fontamara. Mexico. 2005.

Fix Zamudio Héctor, Diccionario jurídico mexicano, Tomo VIII (Rep-Z), Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1984, p.355.

Fix-Zamudio, Héctor, Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional, México, UNAM, 1968, p. 15.

Guastini, Riccardo. "La Sintaxis del Derecho". Marcial Pons. Madrid, España. 2016. Pág. 365-370.

Gutiérrez Parada Oscar. Sistema Federal TENDENCIA ACTUAL Federalismo Normativo Centralmente Dirigido. Porrúa. México. 2016.

Häberle Peter. El Estado Constitucional. Instituto de investigaciones Jurídicas. México. 2001, p.63.

Diego Eduardo. Teoría del derecho y los trasplantes jurídicos. Universidad Javeriana. Colombia. 2009.

López Medina, Diego Eduardo. El Derecho de los Jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial. Universidad de los Andes. Legis. 2006.

López Medina, Diego Eduardo. Teoría del derecho y los trasplantes jurídicos. Universidad Javeriana. Colombia. 2009.

Mejía Gaza Raúl Manuel y Rojas Zamudio Laura Patricia. Federalismo (s) El rompecabezas actual. Fondo de Cultura Económica. México. 2018.

Pavani. Giorgia(2014) Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional. Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014, p. 999.

Serna de la Garza José María. El sistema federal trayectoria y características. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 2016.

Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 20 ed, Porrúa, México, 1984, pp. 121-123.

Zaldívar Arturo. Procedencia del juicio de amparo contra actos de particulares”, en Tafoya Hernández J. Guadalupe (coord.), Elementos para el estudio del Juicio de Amparo, México, 1 edición. Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, p.57.

Zoraida Vázquez Josefina. El Establecimiento del Federalismo en México (1821-1827). El Colegio de México. México, 2003.

JURISPRUDENCIA Y TESIS

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999. página 709. Novena Época, número de registro: 193262.

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005. página 2062. Novena Época, número de registro: 177006.

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, enero de 2002. página 1042, Novena Época, número de registro: 187982

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010. página 2322. Novena Época, número de registro: 165224

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007. página 5. Novena Época, número de registro: 172739

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007. página 6. Novena Época, número de registro: 172650

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXVI, 17 de octubre de 1932 página 1067. Quinta Época, número de registro: 279358

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Agosto de 2000, página 965. Novena Época. número de registro: 191381.

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIV, Julio de 2001, página 875. Novena Época. número de registro: 189327.

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Diciembre de 1998, página 790. Novena Época. número de registro: 195024

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I , página 33. Décima Época. número de registro 2010668

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Diciembre de 1998, página 790. Novena Época. número de registro: 195024

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 721. Décima Época, número de registro: 2006022

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Abril de 1999, página 256. Novena Época, número de registro: 194260.

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Octubre de 2001, página 803. Novena Época, número de registro: 188643

Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Enero de 2007, página 106. Novena Época, número de registro: 173417

LEGISLACIÓN FEDERAL ESPECIALIZADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley del Juicio de Amparo

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

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Carpizo Jorge. Sistema Federal Mexicano. FCE. México. 1972, p. 7. visto el 12 de enero de 2021 en [http: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/7485/6751](http://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/gaceta-mexicana/article/view/7485/6751)

Faya Viesca Jacinto. El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México. 1988, p. 87. Visto el 11 de enero de 2021 en [http: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4525/13.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4525/13.pdf)

FERRER MAC-GREGOR EDUARDO. Artículo 94 constitucional historia y regulación actual del Poder Judicial de la Federación. Visto el 22 de enero de 2021 en [http: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3384/21.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3384/21.pdf)

García Ramírez Sergio. MARIANO OTERO, ESTADISTA Y JURISTA MARIANO OTERO, STATESMAN AND JURIST, p.28. Visto el 1 de enero de 2020 en [http: file:///C:/Users/Admin/Downloads/62433-181406-1-PB.pdf](http://file:///C:/Users/Admin/Downloads/62433-181406-1-PB.pdf)

Gamboa Montejano Claudia (2012) "NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS CONSTITUCIONES LOCALES, TOMANDO COMO REFERENCIA A TODAS LAS CONSTITUCIONES DEL MÉXICO INDEPENDIENTE, QUE ANTECEDIERON A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL ACTUAL" consultado el 30 de diciembre de 2020 en [http: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-03-12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-03-12.pdf)

Gómez Hurtado Moramay Leonor. CONCURRENCIA DE LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATALES, Y MUNICIPALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE. Visto el 19 de enero de 2021 en [http: file:///C:/Users/Admin/Downloads/Gomez-Hurtado-Moramay-Leonor.pdf](http://file:///C:/Users/Admin/Downloads/Gomez-Hurtado-Moramay-Leonor.pdf)

Gutiérrez Parada Oscar. "Qué caracterizamos bajo la locución "leyes generales": tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano". Abril 2012. P.6 Consultado el 18 enero de 2021 en [http: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf)

Jefferson se refiere expresamente a el artículo 1. Sección 8, que autorizaba al Congreso para hacer todas la leyes necesarias y convenientes para poner en práctica las antedichas facultades, así como las demás que la Constitución confía al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus funcionarios. Faya Viesca Jacinto. El Federalismo Mexicano Régimen Constitucional del Sistema Federal. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. México. 1988, p87. Visto el 11 de enero de 2021 en [http: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4525/13.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4525/13.pdf)

Layne Potisek Javier. Facultades Concurrentes y Federalismo. Consultado el 17 de enero de 2021 en [http: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/18.pdf](http://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/18.pdf)

Montiel y Duarte Isidro. Derecho público mexicano. 4 Tomos. México, 1882, Tomo II, p.3. visto el 1 de enero de 2021 en <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13857>.

Morales-Paulin Carlos A. La Justicia Constitucional en México, Avances y Perspectivas. Una Propuesta.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/20.pdf> visto el 31 de mayo de 2020

Trujillo Segura Julio. EL PRINCIPIO DE CONCURRENCIA AMBIENTAL EN MÉXICO. Visto el 20 de enero de 2021, consultado en [http://file:///C:/Users/Admin/Downloads/1480-1406-1-PB%20\(1\).pdf](http://file:///C:/Users/Admin/Downloads/1480-1406-1-PB%20(1).pdf)

Vázquez García Aquilino “El federalismo en materia ambiental” 2007. Visto en <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/398/vazquez.html>

Zapata Cruz Julio César. Facultades coincidentes y facultades implícitas en México. Visto el 13 de enero de 2021 en <http://https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11753/13578>

El Pacto Federal del Anáhuac. México, PRI, Materiales de Cultura y Divulgación Política Mexicana, 1974, p.1. visto el 1 de enero de 2020 en <http://https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5624/53.pdf>

Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, *La Constitución de los Estados Unidos de América* (con notas explicativas), adaptado con autorización de The World Book Encyclopedia (1989), notas explicativas de J. W. Peltson, USA, 1987, p.29. Consultado el 10 de enero de 2021 en <http://https://www.encyclopedia.com/politics/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/broad-construction>

La distribución de competencias legislativas en el sistema constitucional mexicano. Pag 1. Consultado el 12 de enero de 2021 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4453/7.pdf>

Versión taquigráfica de la sesión de 8 de junio de 2020, consultado el 12 de enero de 2021 en https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2020-06-09/8%20de%20junio%20de%202020%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf

Engroses SCJN, consultado el 12 de enero de 2021 en <http://https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntID=240951>

Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. Visto el 13 de enero de 2021 en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf

Acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, página 13 del proyecto. Consultado el 20 de enero de 2021 en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/resoluciones/documentos/AI-47-2018-Y-SU-ACUMULADA-48-2018.pdf>

CNDH. El derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar. 2014. Consultado el 21 de enero de 2021 en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/22-DH-alMedioAmbSano.pdf>

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf visto el 31 de mayo de 2020
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf visto el 31 de mayo de 2020

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf. Consultado el 20 de noviembre de 2020.

Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, página 98 del proyecto.

DOF del 10-08-1987. Visto el 13 de enero de 2021 en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4674321&fecha=10/08/1987&cod_diario=201419

DOF del 6-07-1971. Visto el 16 de enero de 2021 en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=205202&pagina=2&seccion=0

DOF del 28/06/1999. Visto el 13 de enero de 2021 en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4950695&fecha=28/06/1999.

Ver el Proyecto de decreto por el cual se reforma el artículo 40 Constitucional. Sesión ordinaria del 20 de septiembre de 2007. Visto el 22 enero de 2021 en https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/16649

Consultado el 10 de julio de 2021 en <https://federalismo.nexos.com.mx/2019/11/corresponde-a-la-federacion-o-a-las-entidades-federativas-la-declaracion-de-zonas-libres-de-cultivos-con-organismos-geneticamente-modificados/>.

COMENTARIOS LEGISLATIVOS

Ministro Franco González Salas, Versión Taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 12 de agosto de 2019. Págs. 4-5.

Ministra Norma Lucia Piña Hernández, Versión Taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 12 de agosto de 2019. Pág 11

Ministro González Alcántara Carrancá. Versión Taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 12 de agosto de 2019

Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Versión Taquigráfica de la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 13 de agosto de 2019

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016

ENTREVISTA

[#TodoPersonal](#) Entrevista con Alberto Pérez Dayán Ministro de la SCJN. [Real media file]. Visto el 2 de enero de 2021. Recuperado de [http: https://www.youtube.com/watch?v=LQJ1ZTegmpY,](https://www.youtube.com/watch?v=LQJ1ZTegmpY)