

FACULTAD DE ATRACCIÓN. DEBE EJERCERLA LA SEGUNDA
SALA DE LA SUPREMA CORTE RESPECTO DE REGLAMENTOS
EMITIDOS POR LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES
DEL DISTRITO FEDERAL¹

Si bien es cierto que no hay disposición expresa para considerar que la Suprema Corte sea competente para conocer de un recurso de revisión en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional por un juez de distrito en un juicio en el que se reclamó la inconstitucionalidad de un reglamento expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pues tratándose de reglamentos sólo se incluyeron expresamente dentro de la competencia de sus salas la de los emitidos por el presidente de la República y por los gobernadores de los estados, debe considerarse que en tal supuesto debe ejercerse la facultad de atracción, ya que se dan las características establecidas por los artículos 107, fracción VIII, inciso b) párrafo segundo, de la Constitución General de la República, y 24, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque lo justifican, a saber, la intención del poder revisor de la Constitución, de que la Suprema Corte de Justicia, como tribunal de constitucionalidad, conozca en última instancia de los ordenamientos de carácter general, así como que la asamblea mencionada, en su función reglamentaria, sustituyó al presidente de la República, lo que resulta más claro si en el reglamento emitido por ella se abroga uno emitido por aquél.²

1 *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, tomo I, junio de 1995, tesis 2ª/95, p. 69.

2 Amparo en revisión 1698/94. Ulianova Pérez Gutiérrez. 28 de abril de 1995. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco J. Sandoval López. Amparo en revisión 1782/94. Jaime Canseco Flores y otros. 19 de mayo de 1995. Unanimidad de cuatro votos. Ponente Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien hizo suyo el asunto en ausencia del ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López. Amparo en revisión 43/95. Julio Rafael González Santisteban y otros. 19 de mayo de 1995. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jacinto Figueroa Salmorán. Amparo en revisión 194/95. Jorge Angulo García. 19 de mayo de 1995. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, quien hizo suyo el asunto en ausencia del ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Germán Martínez Hernández. Amparo en revisión 1810/94. Celia Terrazas Quintana y otros. 26 de mayo de 1995. Unanimidad de cuatro votos.

Comentario

La tesis de jurisprudencia transcrita presenta al menos dos aspectos susceptibles de comentario: la impugnación de la constitucionalidad de los reglamentos expedidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), y la facultad de atracción que poseen la Suprema Corte o sus salas, sobre los asuntos de amparo de que conocen los tribunales colegiados de circuito, en relación con dichos reglamentos.

1. La impugnación de la constitucionalidad de los reglamentos de la ARDF

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) fue creada mediante reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987. De acuerdo con el anterior texto de la base 3ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, la ARDF era un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, con diversas facultades normativas, de gestión ciudadana, así como de propuesta y control sobre el gobierno de esta entidad federativa.

En lo particular, dicha asamblea podía expedir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, es decir, normas material pero no formalmente legislativas, subordinadas a las leyes y decretos del Congreso de la Unión para el Distrito Federal, y destinadas a “atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes” de la entidad, respecto de un conjunto de materias expresamente determinadas (inciso A). Hasta ese momento la facultad reglamentaria respecto del gobierno del Distrito Federal correspondía al presidente de la República; con la reforma, ésta pasó a la asamblea, pero sólo en las materias previstas constitucionalmente, por lo que el presidente conservó una facultad residual en las no expresamente atribuidas a la ARDF.

De acuerdo con la Ley de Amparo (artículo 114) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988 (artículo 52 fracción III; que permanece con los mismos números en la ley vigente de 1995), la constitucionalidad de los reglamentos expedidos por el presidente de la República, de los reglamentos de leyes locales dictados por los gobernadores de los estados, así como de otros

Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez. Tesis de jurisprudencia 18/95. Aprobada por la segunda sala de este alto tribunal, en sesión privada de dos de junio de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros: presidente Juan Díaz Romero, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel.

reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, se impugna ante los juzgados de distrito.

Al pasar la facultad reglamentaria para el Distrito Federal del presidente de la República a la ARDF, la impugnación de la constitucionalidad de los reglamentos expedidos por esta última, no obstante no encontrarse previsto dicho órgano en el artículo 114 de la Ley de Amparo, procede ante los juzgados de distrito, pues podemos considerarlos “otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general”. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se refiere genéricamente, en el precepto ya citado, a las “leyes y demás disposiciones de observancia general en materia administrativa, en los términos de la Ley de Amparo”.

La reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1993 convirtió a la ARDF en órgano legislativo local (artículo 122 constitucional), pero distribuyó la función legislativa para el Distrito Federal entre este órgano y el Congreso de la Unión. En consecuencia, la facultad de reglamentación de las leyes del Distrito Federal quedó dividida entre el presidente de la República respecto de las aprobadas por el Congreso de la Unión, y el jefe del Distrito Federal, en relación con las leyes expedidas por la ARDF (artículos 32 fracción VII y 67 fracción III, respectivamente, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994).

En estos momentos se discute una nueva reforma del régimen de gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, tanto en el régimen existente como en el que se pueda aprobar en el futuro, la impugnación de la constitucionalidad de los reglamentos relativos al Distrito Federal no sufrirá ninguna modificación.

2. La facultad de atracción de la Suprema Corte de Justicia

El segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución confiere a la Suprema Corte la facultad de revisar, de oficio o a petición del correspondiente tribunal colegiado de circuito o del procurador general de la República, las sentencias que en amparo pronuncien los juzgados de distrito o los tribunales unitarios de circuito, “que por su interés y trascendencia así lo ameriten”. Tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988 como la vigente de 1995 (artículos 25 fracción I y 21 fracción II, respectivamente) establecen esta facultad de atracción como atribución de la correspondiente sala de la corte, si en la demanda se ha impugnado la constitucionalidad de un reglamento expedido por el presidente de la República, un gobernador de un estado o el jefe del Distrito Federal.

Esta facultad de atracción fue atribuida de manera genérica a la corte, y en ciertos supuestos a las salas, por la reforma constitucional y legal de 1987/88, que como se sabe, reservó a la Suprema Corte los asuntos de constitucionalidad, mientras que los demás asuntos concluirían ante los tribunales colegiados de circuito. Sin embargo, se otorgó a la corte la posibilidad de conocer de asuntos que correspondieran a dichos tribunales, cuando así lo ameritaran “por sus características especiales”.

Dicha facultad tiene sus antecedentes en la otorgada en 1967 a la segunda sala para conocer de asuntos administrativos correspondientes a los tribunales colegiados, cuando la sala los considerara de “importancia trascendente para el interés nacional”. En 1983, se extendió esta facultad a las restantes salas, con el fin de solicitar a los tribunales colegiados los amparos que juzgaran de “especial entidad”. La reforma constitucional de diciembre de 1994 sustituyó el concepto de “características especiales” por el de “interés y trascendencia”. Aunque este último concepto parecería más claro y preciso, en realidad es equivalente a los anteriormente citados, pues contiene una facultad de la corte o las salas que en última instancia es *discrecional*.

En la última resolución de las que dieron origen a la tesis comentada, la segunda sala de la Suprema Corte considera, razonablemente, que se cumple el supuesto de “interés y trascendencia” para ejercer la facultad de atracción, pues se trata de la impugnación de un reglamento expedido por la ARDF y no comprendido expresamente en los supuestos de la fracción VIII del citado artículo 107 constitucional (lo mismo ocurre con los llamados reglamentos autónomos municipales). Este es la cuestión jurídica central que resuelve la tesis comentada y, a nuestro juicio, lo hace de manera acertada.

En efecto, la sala argumenta correctamente que puesto que la facultad reglamentaria de la ARDF sustituye a la que anteriormente correspondía al presidente de la República como responsable del gobierno del Distrito Federal, es posible aplicar por analogía el supuesto de la facultad de atracción relativo a los reglamentos expedidos por el presidente, los gobernadores y el jefe del Distrito Federal. Refuerza su argumento con la consideración de que además el reglamento impugnado abroga y sustituye a otro expedido anteriormente por el presidente.

Ahora que la facultad reglamentaria sobre el Distrito Federal se ha distribuido entre el presidente y el jefe del Distrito Federal, no habrá necesidad de recurrir a esta interpretación respecto de los reglamentos que estos funcionarios expidan en lo futuro, pero sí en cuanto a los ya expedidos por la ARDF, cuya constitucionalidad se llegue a impugnar todavía en amparo.

Héctor FIX-FIERRO