

## LAS PARTES EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES\*

José Ramón COSSÍO DÍAZ\*\*

*A don Juan Díaz Romero,  
por sus años de ministro*

**RESUMEN:** Ante la incompleta regulación legal de las partes en las Controversias Constitucionales, el autor acude a los diversos órdenes normativos previstos en el artículo 105, fracción I, del texto constitucional a efecto de realizar una regulación más precisa y completa de los intervinientes en una Controversia Constitucional. Así, recurre a figuras básicas del derecho procesal como la legitimidad, el interés y la representación, para determinar la función concreta de las partes, subrayando el papel que ha desempeñado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la aclaración de este tema.

**Palabras clave:** Partes, controversia constitucional, legitimidad, representación, interés.

**ABSTRACT:** *Because of incompleted legal regulation of Constitutional Dispute's parties, the author focuses on normative levels established in article 105 part I of the Constitution in order to determine a more precise and complete regulation about Constitutional Dispute's parties. To this extent, specific function of each party is explained using basic procedural law concepts as claim, legally interested and representation, always emphasising the Supreme Court role to clarify this matter.*

**Descriptors:** *Parties, constitutional dispute, claim, representation, legally interested.*

\* El presente trabajo forma parte de un libro en preparación sobre el artículo 105 constitucional

\*\* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y profesor de derecho constitucional en el ITAM.

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional dispone que en las controversias tendrán el carácter de partes el actor (“la entidad, poder u órgano” que la promueva), el demandado (“la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto” de ella), el tercero o terceros interesados (*i.e.*, las entidades, poderes u órganos que mencionados en las fracción I del artículo 105 constitucional, y sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia), y el procurador general de la República. Este listado legal tiene la ventaja de identificar las posiciones procesales propias de los litigios constitucionales en cuestión, sin embargo, carece de precisión en cuanto a la identificación más concreta de quiénes pueden intervenir en ellos, especialmente en lo que concierne a las dos primeras modalidades.<sup>1</sup> Para resolver cuestiones más particulares, nos parece necesario llevar a cabo una relación entre las posibilidades legales que de modo general recoge el citado artículo 10 de la Ley Reglamentaria, con los diversos órganos jurídicos u órdenes normativos a que alude la fracción I del artículo 105.

## I. ACTOR Y DEMANDADO

### 1. *Legitimación activa y pasiva*

A diferencia de lo que acontece con las acciones de inconstitucionalidad, donde la identificación de las partes legitimadas activa y pasivamente se encuentra precisada de forma expresa, en las controversias surgen problemas particulares en tanto se lleva a cabo a partir de la mención genérica de órganos u órdenes normativos. De lo anterior resulta una amplitud de posibilidades en, al menos, cuatro sentidos: primero, en cuanto a la identificación de esas partes; segundo, en lo que hace a las posibles relaciones como actores o demandados entre los sujetos previamente identificados; tercero, en lo concerniente a la modalidad de control que va a ejercerse y, cuarto, por las peculiaridades que el “interés jurídico” (*lato sensu*) podría llegar a tener, en su caso, respecto de cada una de las

1 Primordialmente, en cuanto se refiere a la diferenciación entre “partes sustantivas” y “partes procesales”. Sobre este punto, *cf.* Devis Echandía, H., *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Universidad, 1985, vol. I, pp. 331 y 332.

partes. Esta variedad de combinaciones hace recomendable proceder en dos planos: mediante la identificación inicial y por separado de los órganos legitimados activa y pasivamente, y mediante el establecimiento de las posibles combinaciones entre ambos. Sin embargo, esa forma tradicional de analizar las cosas tiene el inconveniente de suponer que las categorías procesales pueden verse en una dimensión por completo estática, es decir, a partir de consideraciones autónomas, cuando en realidad deben entenderse en un sentido dinámico, *i.e.*, formando parte de unidades más complejas e interrelacionadas. Esta forma de proceder desde la perspectiva dinámica resulta, adicionalmente, de gran utilidad dadas las dos características propias de nuestras controversias en lo que hace a las partes legitimadas: primera, el que las mismas se encuentren identificadas *numerus clausus*, lo que significa que sólo las mencionadas expresamente tienen cabida;<sup>2</sup> segunda, que las posibilidades de relación entre ellas en un determinado litigio, se encuentren expresamente bloqueadas, de manera tal que sólo pueden darse en las modalidades que específicamente se encuentren recogidas en alguno de los incisos de la fracción I.<sup>3</sup> Esta forma de atender al problema planteado requiere introducir, simultáneamente, el tema del interés jurídico (*lato sensu*) y la representación, pues sólo así puede entenderse unitariamente lo que de suyo suele tener una expresión procesal también unitaria, y dejar para después el problema relativo a cómo pueden actuar quienes tengan a su cargo la correspondiente representación (delegación).<sup>4</sup> Sin embargo, antes de llevar a cabo tal relación, expondremos de manera breve algunas

2 Por mención expresa no estoy entendiendo un nominalismo puro, sino el hecho de que la posibilidad de reconocimiento pasa por la interpretación que la Suprema Corte realice de los órganos o los órdenes que “al estar mencionados” en alguno de los incisos señalados, o tener reconocida su posibilidad de participación, pueden actuar en el proceso con cualquiera de los caracteres aludidos. Por vía de ejemplo de un caso en el que se reconoció carácter de parte sin existir mención “expresa”, *cf.* lo resuelto en la controversia 28/2002, en la que se reconoció carácter de actor a las delegaciones del Distrito Federal (*Semanario Judicial de la Federación* —en adelante *SJF*—, 9a., XVIII, p. 887).

3 En el mismo sentido, aun cuando con un carácter crítico, Carpizo, J., “Reformas constitucionales al Poder Judicial federal y a la jurisdicción constitucional del 31 de diciembre de 1994”, *Nuevos estudios constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, 2000, p. 211.

4 La distinción entre legitimación procesal y representación no siempre es clara en la jurisprudencia. Por vía de ejemplo, *cf.* *SJF*, 9a., XVIII, p. 1057; 1a. Sala, VI, p. 468. Para una correcta distinción, *cf.*, sin embargo, *SJF*, 9a., III, p. 166.

ideas acerca de cada uno de los elementos que luego trataremos de considerar sintéticamente.

La Suprema Corte entiende por legitimación activa la potestad conferida (al actor) por el orden jurídico para acudir a un órgano jurisdiccional a solicitar, mediante el ejercicio de una acción, la tramitación de un proceso.<sup>5</sup> Se trata de un atributo jurídico, normalmente de configuración legal, para la realización de determinado tipo de facultades procesales, específicamente las conferidas a quien demanda o funge como parte actora, para reclamar en juicio de otra parte (la demandada) las pretensiones que estime tener en su contra y actuar en el proceso correspondiente. En sentido contrario, podemos entender a la legitimación pasiva como el atributo jurídico, también de configuración legal, que permite al demandado acudir a un órgano jurisdiccional a defender, mediante el ejercicio de sus excepciones, una posición jurídica contraria a las pretensiones que la actora hubiere planteado en su contra a través de la demanda, la cual le permite la realización de determinado tipo de facultades dentro de un proceso. Estas breves definiciones<sup>6</sup> permiten abordar la identificación de los sujetos (órdenes u órganos) específicamente legitimados en las controversias, lo que es diverso a la consideración de las facultades que les corresponde ejercer.<sup>7</sup>

5 Por ejemplo, *SJF*, 9a., 2a. Sala, VII, p. 351.

6 Para una interesante identificación de los problemas que se suscitan con estos conceptos, *cf.* Montero Aroca, J., *La legitimación en el proceso civil (Intento de aclarar un concepto que resulta más confuso cuanto más se escribe sobre él)*, Madrid, Civitas, 1994; Silguero Estagnan, J., *La tutela jurisdiccional de los intereses colectivos a través de la legitimación de los grupos*, Madrid, Dykinson, 1995, pp. 47-49.

7 Tratándose del Tribunal Constitucional alemán, pueden tener el carácter de parte actora el presidente federal, el Bundestag, el Bundesrat o el gobierno federal, determinadas fracciones de los órganos acabados de mencionar, los municipios en tanto se les afecte en sus garantías institucionales (59 BVerfGE 216), y los partidos políticos (60 BVerfGE 374, 73 BVerfGE 40). A juicio del propio Tribunal Constitucional, en estos casos debe plantearse un auténtico contradictorio entre las partes, donde se reclama una actuación u omisión del demandado (Gómez Montoro, A. J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, CEC, 1992, pp. 102 y 103). Así, desde marzo de 1953, el Tribunal estableció este sentido de conflicto, y no la reducción de la cuestión a meras diferencias de opinión, pareciendo posible agregar que las cuestiones deben involucrar, adicionalmente, una cuestión que de un modo u otro tenga que ver con una determinación constitucional. Cabe señalar que por “fracciones de órganos” ha llegado a admitirse una amplia diversidad de sujetos legitimados, de ahí que convenga detenerse un momento en

Por la forma de presentación de este apartado en cuanto al tratamiento relacionado de la legitimación procesal activa y pasiva, conviene dejar sentada la consideración hecha por la Suprema Corte sobre ciertos aspectos que más adelante habremos de utilizar. La Corte ha establecido que tratándose de la primera, los órganos u órdenes promoventes deben encontrarse expresamente mencionados en alguno de los incisos de la fracción I o, como dice la tesis correspondiente, deben tener el carácter de “órganos originarios”; por el contrario, tratándose de la pasiva, ha admitido el que no puedan tenerlo, de ahí que inicialmente hubiera concluido 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”.<sup>8</sup> Este criterio fue posteriormente precisado por el propio Pleno, al establecer que “sólo

esta cuestión. En el caso del Bundestag y del Bundesrat, el Tribunal ha reconocido legitimación a su Presidente, a las Comisiones, a ciertas minorías, a los grupos parlamentarios y a los diputados en lo individual; tratándose del gobierno, y si bien con importantes limitaciones, cuentan con tal capacidad el canciller federal y los ministros (*ibidem*, pp. 116-121). El Tribunal (4 BVerfGE 27) también le ha dado legitimación a los partidos políticos, ello como consecuencia del reconocimiento orgánico que deriva de la Constitución, así como también de que los municipios o asociaciones de municipios participen a efecto de salvaguardar su autonomía (Simon, H., “La jurisdicción constitucional”, en Benda, E. *et al.* (coord.), *Manual de derecho constitucional*, Madrid, IVAP-Marcial Pons, 1996, p. 834). Finalmente, tratándose de los conflictos entre los órganos superiores —o las fracciones de éstos— de cada Land respecto de la Constitución de este último, la Constitución garantiza la posibilidad de conocimiento siempre que a nivel local no se establezca una vía de solución en tal sentido, o cuando una ley del propio Land delegue en el Tribunal Constitucional esa competencia (artículos 93.1.4 y 99 constitucional). Por lo que hace al caso español, la legitimación activa corresponde al gobierno o a los órganos ejecutivos comunitarios, y su objeto actos o disposiciones (en general, entendidas como normas *infra* legales), así como las correspondientes omisiones, lo cual da lugar a una compleja tipología que no es el caso desarrollar aquí (sobre los efectos, Rubio Llorente, F. “La jurisdicción constitucional en España”, *La forma del poder*, Madrid, CEC, 1993, pp. 426 y 427). Las sentencias dictadas por el Tribunal deberán, finalmente, determinar el órgano al que correspondan las atribuciones controvertidas, y declarar la nulidad con efectos generales de las normas o actos establecidos por la invasión de atribuciones, de ahí que no tengan un carácter meramente preventivo, sino “reparador” (STC 166/1987, del 28 de octubre; STC 155/1990, del 18 de octubre; STC 101/1995, del 22 de junio), ello en relación con el hecho de que no se reconoce el planteamiento de conflictos meramente hipotéticos (STC 102/1988, del 8 de junio).

<sup>8</sup> *SJF*, 9a., VIII, p. 790.

puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional”. Por lo anterior, como se expone en la propia tesis, si un órgano es derivado de uno de los originarios pero carece de autonomía respecto de él, no cuenta con legitimación pasiva, pues el resultado del juicio instaurado en contra del primero le depara afectación y no hay porqué tenerlo como parte en un juicio.<sup>9</sup> Este criterio fue precisado posteriormente (enero de 2004), al admitirse la legitimación pasiva de la Comisión Federal de Competencia Económica bajo el entendido de que además de gozar de autonomía, no dependía de ningún órgano originario del Estado.<sup>10</sup>

## 2. *Interés*

Los conceptos de legitimación e interés, aun cuando están en estrecha relación, deben ser separados para facilitar su comprensión. Si mediante el primero se entiende la posición procesal que corresponde a determinado “sujeto”, mediante el segundo se identifica el criterio que debe ser satisfecho a efecto de que ese sujeto esté en posibilidad de participar en un determinado proceso. Mientras que con el concepto de legitimación suele identificarse al “quién”, mediante el de interés se identifica al “qué” del proceso. Esta posición se encuentra presente en prácticamente todos los ordenamientos,<sup>11</sup> de modo que su variación se da en términos del grado de ese “qué”. En términos generales, podemos decir que respecto del interés los grados están representados en una escala que va del “simple” al “jurídico”, pasando por el “legítimo”. En el primer caso, lo que se está determinando es la posibilidad de participación en un proceso por parte

9 *SJF*, 9a., XII, p. 967.

10 *SJF*, 9a., XIX, p. 1056. Por lo demás, algunas de las críticas más comunes a la reforma de 1994 en materia de controversias, tiene que ver con la falta de legitimación a otros sujetos. Al respecto, *cf.* Cárdenas, Jaime, “El municipio en las controversias constitucionales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art3.htm>.

11 Así, por ejemplo, en los Estados Unidos se exige la satisfacción de un *standing* (Lasser, W., “Standing to Sue”, *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*, pp. 819-821), mientras que en el caso español se habla también de “interés” (Gómez Montoro, A. J., *El conflicto entre órganos constitucionales*, *cit.*, nota 7, pp. 257-264), por ejemplo.

de aquél cuyo derecho o atribución resulta afectada por determinado acto o norma, pero sin que el orden jurídico prevea una acción específica, como no sea aquella que, precisamente, le permite actuar de manera general en el proceso. En otros términos, lo que aquí se garantiza es la posibilidad de participación en un proceso sin que exista un derecho subjetivo consagrado expresamente a favor de un sujeto que pueda considerarse titular del mismo. En el caso del interés jurídico, por el contrario, lo que suele requerirse es, también en términos generales, la satisfacción de extremos tales como la existencia de un derecho establecido en una norma jurídica, la determinación del titular del mismo y un derecho de acción. Lo que aquí se está exigiendo es la satisfacción de un mayor número de requisitos, contruidos básicamente a partir de la identificación de una posición personalizada, si puede decirse así, en favor de cada uno de los sujetos que pretendan actuar en un determinado proceso con el carácter de parte, específicamente como actores.<sup>12</sup> El sujeto debe encontrar un respaldo expreso en el orden jurídico a efecto de poder determinar su posición procesal, posición que, a su vez, deriva de la individualización que resulte posible darle en el orden jurídico. Finalmente tenemos el llamado “interés legítimo”, concepto mediante el cual se entiende el “qué” en el sentido de que la afectación no debe darse respecto de un derecho o atribución expresamente reconocida como tal por el orden jurídico, sino de un modo más general, a la posición que un determinado sujeto pueda tener dentro del mismo. Esto es, el énfasis de la afectación no se pone más en la posición que de modo particularizado y constreñida a un derecho o facultad establece el orden jurídico a favor de un determinado sujeto, sino a la posición general que el sujeto tiene dentro de un orden jurídico que, de un modo u otro, constriñe su conducta.

En el orden jurídico mexicano, los diversos tipos de “interés” tienen reconocimiento diverso. Así, en el caso del amparo, la fracción I de los artículos 103 y 107 constitucionales, o los artículos 4o. y 73, fracción V, se han entendido que prevén la necesidad de satisfacer un interés “jurídico” en los términos a que antes hicimos alusión, primordialmente por exigirse la existencia de un agravio que de modo directo afecte las garantías individuales del gobernado, utilizando la terminología tradicional.<sup>13</sup>

12 Cossío, J. R. y Zaldivar, A., “¿Una nueva Ley de Amparo? III”, *Este País*, julio de 2001, pp. 45 y ss.

13 *SJF*, 7a., 37, p. 25, por ejemplo.

Sin embargo, tratándose de las controversias constitucionales, ni el constituyente ni el legislador establecieron de modo expreso la clase de *standing* que debía ser satisfecho por los órganos u órdenes que, legitimados en abstracto, quisieran participar en los procesos. En este sentido, es suficiente señalar que en ningún precepto de la Constitución ni de la Ley Reglamentaria se califica la “naturaleza” que debe tener la afectación hacia el orden u órgano, ni tampoco se define la calidad del interés que debe tener el actor, primordialmente, para actuar en juicio.<sup>14</sup> Dada esta situación, debemos entender que la calificación de ambas corresponde hacerla a la Suprema Corte, en tanto órgano de jurisdicción originaria en este tipo de procesos.<sup>15</sup>

Si revisamos los criterios de la Suprema Corte en materia de interés, veremos que los mismos han tenido dos etapas.<sup>16</sup> En primer término, la Corte consideró que en las controversias debía satisfacerse el tipo de interés que hemos denominado “jurídico”. Al resolver el 26 de marzo de 1996 la controversia 11/95, el Pleno sostuvo que el estado de Tabasco, representado en el caso por su Congreso, contaba con ese tipo de interés debido a que estaba tratando de preservar diversas “instituciones políticas”, primordialmente las que corresponden al sistema federal.<sup>17</sup> Al año siguiente, el Pleno volvió a sostener la existencia del interés jurídico, esta vez al resolver la controversia 2/95, al considerar que el municipio de Monterrey podía ser afectado en sus atribuciones con motivo de la Ley que crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del

14 *Cfr.*, especialmente, los artículos 105, fracción I de la Constitución y 10, 19 y 20 de la Ley Reglamentaria, para constatar esta “ausencia”.

15 De cualquier modo, no es suficiente decir que la Corte resuelve “controversias” entre poderes u órdenes, pues con ello simplemente se estaría suponiendo que con la denominación del proceso se resuelve un problema distinto como lo es el del interés para actuar en él.

16 Sobre este particular no existen mayores pronunciamientos por parte de la doctrina nacional, en tanto la misma se ha concentrado en la explicación del concepto de parte. Al respecto, *cfr.* Fix-Zamudio, Héctor y Valencia, Salvador, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2004, p. 837; Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 215 y 216; Castro, J., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, pp. 61-65; Arteaga Nava, E., *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, México, Editorial Monte Alto, pp. 19-21.

17 *SJF*, 9a., III, p. 389.

Estado de Nuevo León.<sup>18</sup> En un interesante criterio establecido en febrero de 1999 con motivo de la resolución de la controversia 32/97, el Pleno distinguió entre dos tipos de intereses en razón del sujeto que los hacía valer, *i.e.*, el “colectivo” que correspondía al municipio de Valle de Bravo y el “individual” que correspondía a los miembros de su ayuntamiento en lo particular, aun cuando la exigencia por el interés “jurídico” se mantuvo.<sup>19</sup> En otra decisión capital para la comprensión de las controversias (y su diferenciación respecto de las acciones), el Pleno sostuvo al resolver en mayo de 2000 la controversia 15/98, que las primeras se caracterizaban, en lo que aquí interesa, porque en ellas se hace valer una invasión a las esferas competenciales establecidas en la Constitución, y “el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio”.<sup>20</sup> Por ende, y debido a que la Corte mantenía en ese momento el concepto de interés jurídico, puede afirmarse que se caracterizaba por la existencia de un agravio actualizado en la invasión a la esfera competencial del promovente.<sup>21</sup>

En una segunda etapa, que podemos llamar “del interés legítimo” la Corte ha venido sosteniendo de un modo consistente este criterio como *standing* de las controversias. Al resolver el 18 de junio de 2001 la controversia 9/2000, promovida por el municipio de Nativitas, Tlaxcala, se señalaba, frente al criterio sostenido en la controversia 15/98, que si bien era necesaria la existencia de un agravio en perjuicio del promovente, dicho agravio debería entenderse como un *interés legítimo* para acudir a esta vía, el cual, a su vez, se traducía en la afectación que resentían 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 consideraban 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

18 *SJF*, 9a., V, p. 396.

19 *SJF*, 9a., IX, p. 283. En el mismo sentido, *cf.* *SJF*, 9a., XIV, pp. 780 y 925; XVIII, p. 1090.

20 *SJF*, 9a., XII, p. 965.

21 Es cierto que en el así llamado “caso Temixco”, la Corte sustentó que la controversia no tenía como único propósito dirimir cuestiones competenciales, sino también proteger la dignidad de la persona.

que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para que se pueda exigir su observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>22</sup>

Este criterio no fue incorporado de inmediato en la totalidad de las resoluciones de la Suprema Corte;<sup>23</sup> sin embargo, progresivamente lo ha sido, hasta llegar a generalizarse con diversos matices. Así por ejemplo, al resolverse la controversia 10/2003, el Pleno sostuvo que la función general de las controversias versaba sobre “la invasión a la esfera de competencias o atribuciones que uno de ellos considera afectada por la norma general o acto impugnado, (y ello) implica la existencia de un interés legítimo del promovente”.<sup>24</sup> Posteriormente, al resolverse la controversia 22/2002, el Pleno sostuvo que para la procedencia de la acción se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, “que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones”.<sup>25</sup> En noviembre de 2003, el Pleno determinó al resolver la controversia 328/2001 promovida por el Poder Judicial del Estado de Guerrero, que:

...sí por mandato constitucional la independencia en la función jurisdiccional de los poderes judiciales locales constituye una prerrogativa para su buen funcionamiento, es claro que el procedimiento y la resolución de un juicio político seguido a alguno o algunos de sus integrantes, con base en el análisis de una resolución emitida en el ejercicio de su facultad jurisdiccional, afectan a la esfera jurídica del citado poder, con lo que se acredita plenamente que éste cuenta con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional.<sup>26</sup>

¿Qué resulta del relato anterior? En principio, que existen dos etapas en cuanto a la denominación del interés por parte de la Suprema Corte. Frente a ello cabe preguntarse, sin embargo, si la diferenciación es sus-

22 *SJF*, 9a., XIV, p. 875 (cursivas nuestras).

23 Por vía de ejemplo, *cf.* lo resuelto en el recurso de reclamación 535/2001-PL, derivado de la controversia 328/2001, en donde no se califica al interés de un modo particular (*SJF*, 9a., 1a. Sala, XV, p. 431).

24 *SJF*, 9a., XVIII, p. 531.

25 *SJF*, 9a., XX, p. 920.

26 *SJF*, 9a., XX, p. 1154.

tantiva o meramente nominal. En otros términos, ¿qué diferencias existen entre uno y otro criterio más allá de las expresiones utilizadas? A nuestro entender, las diferencias resultan poco relevantes, pues en ambos casos se está jugando con los mismos elementos (agravio y afectación), sin introducir un sentido adicional determinante. Para que la distinción generara algún tipo de diferenciación relevante, sería necesario que con la misma se modificara el entendimiento de la posición del actor, ello en el sentido (en tanto se pasa de un interés con mayores requisitos a otro menos restrictivo) de que se permitiera al actor una mayor accesibilidad a los procesos. Sin embargo, desde el momento en el que se continúa exigiendo “agravio”, así se entienda ello como “afectación”, se está atendiendo a la posición específica, propia, del poder u orden dentro de un determinado orden jurídico (especialmente en cuanto hace a la Constitución), mas no así a la posición generalizada de ese poder u orden en tanto posible afectado por las acciones que, no en relación directa con el perjuicio, pudieran llevar a cabo otros poderes u órdenes. Parte de la explicación de la precisión de las características del interés exigido en la controversia, deviene de la necesidad de ubicarla o construirla *vis-à-vis* las acciones. En la medida en que se piense que las acciones no requieren de un agravio o afectación a la “esfera jurídica” de los promoventes,<sup>27</sup> es preciso establecer que las controversias y, con independencia de la distinción en cuanto al tipo de interés, así se llame de manera distinta, siempre habrá de recaer en un elemento de afectación cercano a la posición jurídica e individualizada del promovente. Lo que a final de cuentas exige la Corte como estándar de interés jurídico, podemos denominarla como la postulación en juicio de una “afectación competencial”, lo cual se explica en términos de lo ya dicho.

Por lo demás, cabe preguntarse de qué manera sería posible ampliar o, si se quiere, cambiar de un modo radical la calidad del interés en las controversias, sin que con ello se asemeje el control concreto propio de ellas respecto del abstracto que caracteriza a las acciones. La respuesta resulta difícil, aun cuando la solución pasa más que por la modificación de la comprensión total de ellas, que por la mera asignación de nombres. Tal modificación consistiría, dicho ahora sólo por vía de conclusión, en el reconocimiento de las acciones más como un proceso en el que se tutela la supremacía constitucional o uno de sus elementos, que como un pro-

27 *SJF*, 9a., XII, p. 965.

ceso que permite a los órganos u órdenes estatales “defender” las atribuciones que les son propias, frente a las eventuales “invasiones” de otros órganos u órdenes. Así, para seguir con los ejemplos, sólo si se buscara la garantía de la supremacía constitucional, o la custodia del bienestar de la persona humana, como en el ya citado “caso Temixco”, con independencia de la satisfacción de lo que hemos denominado “afectación competencial”, válidamente podríamos hablar del interés legítimo como *standing* de las controversias. Como enseguida habremos de hacerlo, es preciso relacionar tal “afectación competencial” con la modalidad de violación, para así saber si ésta es constitucional o meramente legal (*lato sensu*), pues no todos los órganos legitimados cuentan con interés legítimo para demandar todo tipo de violaciones al orden jurídico. En algunos casos, los órganos sí pueden demandar cualquiera de ellas con independencia de la fuente normativa, mientras que en otros solamente pueden demandar las provenientes del desconocimiento de un precepto de la Constitución.

### 3. Representación

En su sentido más general, el concepto de representación significa que por determinación del derecho positivo, se actualizan dos consecuencias concretas: por una parte, que un órgano individual o colegiado actúa a través de los actos de voluntad llevados a cabo por otro hombre o conjuntos de hombres y, por otra, que las consecuencias de los actos de los representantes se actualizan como si los hubieran llevado a cabo los representados al extremo de generar respecto de ellos la totalidad de los efectos previstos en el orden jurídico.<sup>28</sup> De un modo más concreto, en materia procesal se ha entendido la representación como el otorgamiento de “la facultad genérica frente a terceros de realizar en nombre de la parte (otorgante) todos los actos concernientes a la constitución, desarrollo y definición de la relación procesal”.<sup>29</sup> Si llevamos estos conceptos a las controversias, resulta que la representación habrá de ser la capacidad con que cuentan ciertos órganos del Estado, a efecto de actuar dentro del pro-

28 Kelsen, H., *Teoría general del Estado*, traducción de L. Legáz Lacambra, México, Nacional, 1979, pp. 398 y 399.

29 Chiovenda, J., *Principios de derecho procesal civil*, traducción de J. Casáis y Santaló, Madrid, Reus, 1925, t. II, p. 38.

ceso a nombre de otros órganos estatales o de ciertos órdenes normativos, en términos y para los efectos precisados, fundamentalmente, en la Ley Reglamentaria.<sup>30</sup> En este sentido, los representantes satisfacen dos condiciones: por un lado, sus titulares necesariamente tienen el carácter de servidores públicos y, por el otro, terminan por sustituirse en la parte misma, en tanto se realiza una representación (orgánica) integral.

Dada la forma de redacción del artículo 11 de este ordenamiento, la representación puede ser necesaria y voluntaria. El primer tipo se actualiza en todos aquellos casos en los que por las características de los órganos o de los órdenes estatales actuantes, se precisa la actuación de un órgano que con su actuar pueda imputar ciertas consecuencias jurídicas a ese órgano u orden. Así, por ejemplo, debe entenderse en los casos en los que actúe cualquier órgano colegiado cuya voluntad esté otorgada a un órgano compuesto por algunos de sus miembros, como podría ser el caso de los congresos o legislaturas y la actualización de voluntad por medio de su correspondiente mesa directiva; igualmente, ello debe actualizarse en los casos contemplados en los incisos *a* y *b* de la fracción I, por ejemplo, pues tratándose de los órdenes jurídicos se requiere llevar a cabo la identificación del órgano por virtud del cual los mismos, en tanto conjunto normativo, puedan actualizar, precisamente, lo que hemos denominado su “voluntad orgánica”. El segundo tipo de representación es de carácter voluntario, la que se identifica por la posibilidad de que el órgano que debe actuar en juicio decida o no designar a otro órgano (individual o colectivo) a efecto de que lo represente en juicio.

Atendiendo a lo dispuesto en el propio artículo 11, son varias las condiciones generales que deben satisfacerse en materia de representación: primero, corresponde en exclusiva a las partes originarias, y no así a los propios representantes o a sus delegados;<sup>31</sup> segundo, la representación confiere la totalidad de las facultades procesales que corresponden a la parte respectiva; y, tercero, se presume que quien comparece a juicio en calidad de representante cuenta con tal atributo, salvo prueba en contra-

30 Dentro de lo poco que entre nosotros se ha escrito sobre esta cuestión, *cfr.* Arteaga Nava, E., *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, *cit.*, nota 16, pp. 30-37.

31 *S/JF*, 9a., IX, p. 278.

rio.<sup>32</sup> Analicemos por separado las consideraciones primera y tercera acabadas de hacer. En principio, resulta cierta la regla de que los representantes no pueden otorgar su representación en otro órgano, al extremo de hacer de ella una mera delegación. Sin embargo, en los casos de los órdenes jurídicos sí es posible la determinación de una representación hasta lo que convencionalmente podemos llamar de segundo grado. Ello es así, debido a que, en un primer estadio, es preciso que el orden se represente por un órgano y, posteriormente (segundo grado), también resulta posible que ese órgano esté representado en juicio por otro. Piénsese, por ejemplo, en los casos en los que el orden afectado es la Federación, y la misma se representa, como de hecho puede ocurrir, por el presidente de la República;<sup>33</sup> una vez que ello se ha actualizado por medio de una demanda presentada por el propio presidente como parte actora, puede suceder que éste elija ser representado en juicio por uno de los secretarios de Estado (artículo 11, LR), con lo cual se actualiza, de manera excepcional la representación, sin que ello implique que este último servidor público pueda, a su vez, designar representante. En cuanto a la tercera de las consideraciones precedentes, la misma ha sido explicitada por el Pleno de la Suprema Corte en el sentido de que la representación debe analizarse de manera flexible:

...de manera que se procure no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace.<sup>34</sup>

Ello es así, como ha señalado más recientemente la Primera Sala, debido a que el requerimiento de representación llevado a cabo en el artículo 11, se trata:

...de una norma que exige simplemente la existencia de una base normativa que apoye la legitimidad de la representación que se pretende, y que por lo

32 A juicio de la Primera Sala, esta determinación significa que primeramente debe analizarse en el correspondiente ordenamiento si tal facultad se encuentra o no otorgada, y sólo posteriormente presumirse, salvo prueba en contrario (*SJF*, 9a., 1a. Sala, VI, pp. 466 y 468).

33 *SJF*, 9a., 2a. Sala, XVII, p. 862.

34 *SJF*, 9a., XVIII, p. 1057.

demás es explícita en sentar una presunción general que obliga a resolver cualquier duda al respecto en sentido favorable al reconocimiento de la capacidad representativas de las autoridades o personas, al efecto de no convertir las normas legales en obstáculos para el acceso a la justicia.<sup>35</sup>

La representación del presidente de la República tiene reglas propias en las controversias, ello en términos del párrafo 3 del propio artículo 11. Apuntada ya la manera en la que este funcionario puede representar un orden normativo y, a su vez, estar representado en juicio, conviene puntualizar la manera en la que la representación de él puede llevarse a cabo. Al respecto se dispone que tal representación se ejercerá por los servidores de la administración pública centralizada, *i.e.*, por los secretarios de Estado, jefes de los departamentos administrativos o su Consejero Jurídico,<sup>36</sup> conforme lo determine el presidente y de acuerdo con las reglas competenciales de la Ley Orgánica de ese segmento de la administración. Cabe hacer notar que la regla de flexibilidad en la consideración del representante a que antes aludimos, también aplica a la que corresponde al presidente, como lo ha dejado sentado expresamente el Pleno de la Suprema Corte.<sup>37</sup>

#### 4. *Análisis de la fracción I (legitimación activa y pasiva, interés y representación)*

Con los elementos ya descritos, podemos llevar a cabo el análisis de los diversos incisos de la fracción I del artículo 105, siempre a partir de los siguientes elementos: identificación de las partes, relaciones entre actor y demandado, tipo de afectación requerida (lo que equivale a la modalidad del control a realizar por la Suprema Corte), peculiaridades del interés jurídico, en su caso, y representación.

35 *SJF*, 9a., 1a. Sala, XXIII, p. 1539.

36 Aun cuando más de un autor podría llegar a considerar que la Procuraduría General de la República forma parte de esa administración, la Corte ha determinado que el procurador no puede representar al presidente debido a que el mismo tiene, en términos del artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, el carácter de “parte autónoma” (*SJF*, 9a., XXII, p. 917).

37 *SJF*, 9a., VI, p. 546.

### A. *Inciso a*

Por lo que hace al inciso *a*, se dispone que la controversia será entre “la Federación y un Estado y el Distrito Federal”. Las partes son, desde luego, los tres órdenes jurídicos de mayor generalidad dentro de nuestro sistema federal. Las relaciones entre ellos, dada la característica de “bloqueo” propia de nuestras controversias, propician que se limiten a las siguientes modalidades: Federación *vs.* estado o Distrito Federal; estado *vs.* Federación o Distrito Federal; Distrito Federal *vs.* Federación o estado.<sup>38</sup> Es decir, las posibilidades de relación entre partes dentro del inciso *a*, se limitan a seis combinaciones, sin que, en principio, pueda haber otra más. Ello no implica, desde luego, que la legitimación de una de las partes, en tanto orden, no pueda corresponder a más de un órgano. Para comprender este problema, pensemos en el caso en que la Federación actúa como actor y como demandado. En cuanto al primer caso, la Suprema Corte ha sostenido que únicamente pueden actuar los órganos expresamente mencionados en los correspondientes incisos de la fracción I, de manera tal que el problema a resolver ahí tiene más que ver con la representación del orden jurídico Federación, que con la identificación de la parte legitimada;<sup>39</sup> por el contrario, y tratándose de los casos en los que la Federación actúa como parte demandada en términos del propio inciso *a*, podría suceder que se aceptara la legitimación de órganos diversos de aquellos que, en sentido estricto, representan a la Federación, siempre que los mismos gozaran de autonomía y, por lo mismo, no dependieran de ningún órgano originario del Estado,<sup>40</sup> o se tratara de aquellos que realizan una función propia con respecto a las normas o actos cuestionados.<sup>41</sup> En cuanto a la afectación requerida, la Constitución no distingue, como sí lo hace en los incisos *h* a *k*, que la controversia o, mejor, que la

38 No es el caso definir ahora qué se entiende por orden jurídico, ni tampoco considerar como es que cada uno de los mencionados está constituido. Sobre estos aspectos, *cf.* nuestro trabajo *Los órganos del Senado de la República*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 35-50, para identificar lo que entendemos por uno y otros.

39 Para la aplicación de este criterio respecto de los estados, *SJF*, 9a., 2a. Sala, VII, p. 421.

40 *SJF*, 9a., XIX, p. 1056.

41 Este último caso puede darse, por vía de ejemplo, cuando lo demandado a la Federación o a un estado, fuera una ley y en ella hubiere intervenido un secretario de Estado mediante la emisión del correspondiente refrendo (*SJF*, 9a., XIV, p. 1104).

afectación materia de la controversia, tenga que recaer exclusivamente en un aspecto de constitucionalidad.<sup>42</sup> Por ello, cualquiera de los órdenes mencionados podrá ocurrir ante la Suprema Corte cuando considere que los actos o las normas generales realizados o emitidos por las autoridades de otro orden mencionado en el mismo inciso *a*, le pudieran significar una afectación a su esfera de competencias.

Finalmente, en lo tocante a la representación, debemos distinguir varias situaciones. En primer término, en lo que concierne a la representación de los órdenes jurídicos, la Segunda Sala ha sostenido que los poderes de la Federación y de los Estados,<sup>43</sup> “son los que se encuentran legitimados para entablar una controversia constitucional, a través de los servidores públicos a los que la legislación correspondiente les otorgue, a su vez, la facultad para actuar en su nombre”.<sup>44</sup> Como puede apreciarse, los términos utilizados no son del todo claros, pues se introduce una confusión entre legitimación (orden jurídico) y representación (órgano que puede actuar en juicio); sin embargo, lo que sí es importante destacar, es el hecho de que, en términos generales, con este criterio de Sala se está confiriendo la oportunidad a cualquier órgano “originario” o poder de esos órdenes jurídicos, para que los mismos lo representen en juicio. La consecuencia de este criterio fue aceptar la legitimación del titular del Poder Ejecutivo Federal para actuar en representación de la Federación.<sup>45</sup> Si extendemos este criterio en términos de su propia orientación,

42 En contra, Zavala Razo, J., “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, *Revista INDETEC*, octubre de 2003, p. 59.

43 Aun cuando la tesis no lo menciona, nos parece que tales argumentos podrían hacerse extensivos por mayoría de razón al orden Distrito Federal.

44 *SJF*, 9a., 2a. Sala, XVII, p. 862. En el mismo sentido, sólo que respecto de una entidad federativa (Durango), *cfr.* *SJF*, 9a., XIX, p. 1272. Vale la pena diferenciar el hecho de que al resolverse la controversia constitucional 10/2005 por el Pleno, se sostuvo que el presidente del Tribunal Electoral que estuviere integrado al Poder Judicial de un estado, carecía de atribuciones para promover la controversia en representación de ese Tribunal, pues su representación correspondía al presidente del Tribunal Superior del cual formara parte.

45 *SJF*, 9a., 2a. Sala, XVII, p. 862. Aun cuando hasta donde sabemos no se ha hecho tal relación, es posible combinar este criterio con el de la “interpretación flexible” ya antes señalado (*SJF*, 9a., 1a. Sala, XXIII, p. 1539), para efectos de reconocer que los poderes que actúan tienen tal representación, salvo prueba en contrario. Con ello se invertiría la carga de la prueba, pues la presunción estaría a favor de la representación, más que por

nos parece que podemos considerar que representan a esos órdenes jurídicos, los siguientes órganos: en el orden jurídico federal, el Congreso de la Unión, sus dos Cámaras y la Comisión Permanente y el presidente de la República;<sup>46</sup> en los estatales y del Distrito Federal,<sup>47</sup> sus legislaturas y comisiones permanentes,<sup>48</sup> gobernadores y jefe de gobierno y los respectivos poderes judiciales.<sup>49</sup>

la satisfacción del requisito legal a que alude la primera de las dos tesis de la Segunda Sala que acabamos de citar.

46 Un tema particular es el relativo a la legitimación en las controversias de los órganos del Poder Judicial de la Federación distintos a la Suprema Corte de Justicia (artículo 19, fracción I, LR). Al respecto, la Suprema Corte ha sostenido que la misma es improcedente “en contra de los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación” (*SJF*, 9a., XX, p. 1117); sin embargo, queda la duda acerca de si los mismos “órganos depositarios” pueden tener legitimación activa. La respuesta que debemos dar es, igualmente, en sentido negativo, ello a partir de las consideraciones expresadas en al resolver el recurso de reclamación 131/99, derivado de la controversia 8/99, y cuyos datos de identificación de tesis acabamos de citar: “Del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las hipótesis de procedencia de la controversia constitucional no comprenden al Poder Judicial de la Federación ni a los órganos que lo integran, toda vez que al resolver los asuntos sometidos a su competencia no ejercen facultades ordinarias de un nivel de gobierno, sino extraordinarias de control constitucional, de ahí que cuando aquella vía se entable contra los órganos depositarios de dicho Poder será notoriamente improcedente”.

47 La Suprema Corte reconoció, así mismo, legitimación activa a las delegaciones el Distrito Federal, pero lo hizo en relación con el inciso *k* de la fracción I, es decir, le otorgó el carácter de órgano de gobierno del Distrito Federal (*SJF*, 9a., XVIII, p. 887). Por tal razón, cabe preguntarse si tal reconocimiento puede hacerse extensivo, por decirlo así, al inciso *a*, es decir, darle a tales órganos el carácter de órganos originarios del Distrito Federal. A nuestro entender la respuesta ha de ser negativa, ya que difícilmente puede considerarse que las delegaciones tengan tal carácter, además de que la solución dada por el Pleno sí parece querer referir exclusivamente al citado inciso *k*.

48 Por existir soluciones diversas en el derecho comparado, vale la pena señalar que la Primera Sala de la Suprema Corte ha resuelto de manera específica que los integrantes individuales de los órganos legislativos y las fracciones parlamentarias, no pueden promover controversias constitucionales (*SJF*, 9a., 1a. Sala, VI, p. 467).

49 Al aceptar esta legitimación, la Suprema Corte se ha referido, en general, al Poder Judicial (*SJF*, 9a., XX, p. 1154); sin embargo, a su vez cabe preguntarse por el órgano que represente a tales poderes: ¿es el tribunal superior de justicia necesariamente o pueden serlo también los consejos de la Judicatura ahí donde existan? Esta respuesta no admite una solución única, sino que la misma debe obtenerse a partir de lo dispuesto en la legislación positiva de la entidad federativa de que se trate.

Una cuestión adicional de interés surge sobre este particular a partir de lo establecido por la Suprema Corte al resolver, en noviembre de 2003, la controversia 28/2002. En esa ocasión el Pleno sostuvo que las delegaciones del Distrito Federal están legitimadas para promover controversias, en términos del inciso *k* de la fracción I del artículo 105, ya que:

...tienen autonomía de gestión presupuestal y en acciones de gobierno respecto de su ámbito territorial, por lo que no guardan una total subordinación respecto al jefe de gobierno, sino que constituyen un nivel de gobierno, al contar con patrimonio y tener delimitado su ámbito de atribuciones en la ley, por mandato constitucional; aunado a que los titulares de los aludidos órganos político administrativos son electos de forma universal, libre, secreta y directa y sólo podrán ser removidos por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Asamblea Legislativa.<sup>50</sup>

El fundamento de legitimidad de las delegaciones a partir del inciso *k*, radica en el hecho de que este precepto alude a “órganos de gobierno del Distrito Federal”; sin embargo, cabe preguntarse, si es posible extender la legitimación activa de las delegaciones en los conflictos con la Federación o un estado. A nuestro juicio ello no es posible, pues de lo que se trata en el caso del inciso *k* es que disputen entre sí los órganos que forman parte de un mismo orden jurídico a fin de que entre ellos se lleve a cabo la asignación competencial cuestionada, pero no así para que las delegaciones litiguen frente a otros órdenes de gobierno. No nos parece sustentable afirmar que en caso de darse una posibilidad genérica a las delegaciones se estaría guardando una relación analógica con lo dispuesto en el inciso *f*, mediante el cual se permite que los municipios de un estado promuevan su acción en contra del Distrito Federal, pues entre delegaciones y municipios hay importantes diferencias, además de que los segundos se encuentran expresamente mencionados en la Constitución y las primeras no. Por el criterio de autonomía requerido para la legitimación pasiva en general, y las consideraciones dadas al resolver la controversia 28/2002, sí nos parece posible considerar que ellas pueden tener el carácter de demandadas.

Una segunda cuestión tiene que ver con la representación de los órganos que, a su vez, representan a los órdenes jurídicos señalados en este inciso. Si los órdenes jurídicos federales o estatales deben estar represen-

50 *SJF*, 9a., XVIII, p. 887.

tados en juicio por los poderes mencionados, resulta que la representación de esos poderes habrá de darse en la forma que prevean las respectivas normas, ello a partir del poder específico de que se trate. Si, por vía de ejemplo, la parte legitimada para actuar como actora es la Federación, y el órgano que va a representar en juicio es la Cámara de Senadores, la representación de esta última corresponde, a su vez, al presidente de su Mesa Directiva.<sup>51</sup> El tercer problema tiene que ver la representación de los órganos que no siendo representantes del orden jurídico demandado, tienen el carácter de demandados por gozar de autonomía y, por lo mismo, no depender de ningún órgano originario del Estado.<sup>52</sup> En tales supuestos, la representación será la que corresponda al órgano particular de que se trate, básicamente a partir de lo que dispongan las normas correspondientes y siempre a partir del criterio de flexibilidad apuntado.

### B. *Inciso b*

En este inciso las partes son sólo los órdenes jurídicos federal y municipal,<sup>53</sup> y las posibles combinaciones en la relación actor-demandado, son sólo dos: Federación *vs.* municipio y municipio *vs.* Federación.<sup>54</sup> Tratándose de la Federación, hemos señalado ya cuáles son las modalidades que la caracterizan como parte activa o pasiva; sin embargo, tratándose del orden municipal, es preciso hacer algunas consideraciones nuevas que, por lo demás, prácticamente habrán de servirnos de referencia al analizar los siguientes incisos. Lo primero que debemos hacer es distinguir dos situaciones que se presentan con respecto a los municipios. La primera de ellas, es la relativa a los casos en los cuales la afectación

51 Al respecto, *cf.* *SJF*, 9a., 2a. Sala, XIV, p. 819. Igualmente, *cf.* Cossío, J. R., *Los órganos del Senado de la República*, *cit.*, nota 38, pp. 216 y ss.

52 *SJF*, 9a., XIX, p. 1056.

53 Recuérdese que al resolverse el 7 de julio de 2005 la controversia 14/2001, promovida por el Municipio de Pachuca de Soto, el Pleno reconoció la existencia del orden jurídico municipal (*SJF*, 9a., XXII, p. 2062), junto con el federal, el local, el del Distrito Federal y el constitucional.

54 Sobre la presencia de los municipios en las controversias constitucionales, *cf.* Fix-Fierro, Héctor, "Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político", en Martínez Uriarte, J. y Díaz Cayeros, A. (comps.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDAC, 2003, pp. 172-206, especialmente.

planteada es respecto del orden jurídico municipal en sí mismo considerado. Sobre este particular, en abril de 2000, y con motivo de la resolución de la controversia 25/98, el Pleno sostuvo que si bien la Constitución otorgaba legitimación al municipio y no al ayuntamiento, debía entenderse “que aquél actúa en el mundo real y jurídico a través de su órgano de gobierno y representación política, que lo es el ayuntamiento según lo previsto en la fracción I del artículo 105 constitucional”.<sup>55</sup> Sin embargo, cabe hacer notar que con anterioridad había emitido un criterio en el sentido de que los municipios podían actuar, además de por conducto de los ayuntamientos, por medio de los “consejos municipales” a que alude el último párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional.<sup>56</sup> Este primer criterio es más completo, pues resuelve la situación que se da con motivo de la declaración de desaparición o desintegración de ayuntamientos llevada a cabo por las legislaturas estatales correspondientes, de manera que podemos entender que, ordinariamente, los órdenes jurídicos municipales actúan a través de los ayuntamientos y, excepcionalmente, de los consejos municipales. Con estos criterios queda demostrado que la afectación planteada se da respecto del orden jurídico municipal mismo, y que la actuación del ayuntamiento o consejo municipal es sólo en representación de él. Sin embargo, existen casos en los cuales la afectación planteada no parece estar dirigida en contra del orden jurídico municipal, sino respecto del ayuntamiento mismo, y son aquellos en los que los actos combatidos están encaminados a afectar su integración. Este supuesto específico tiene cabida en tanto que a partir de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, es posible que las legislaturas de los estados declaren desaparecido o suspendido un ayuntamiento o suspendido o revocado del mandato de alguno de sus integrantes: ¿al darse estas conductas se afecta a los municipios en lo general, o al ayuntamiento en lo particular? Si la respuesta es en el primer sentido, la legitimación general es la del municipio y con lo dicho líneas arriba basta; si, por el contrario, la respuesta es en el sentido de que la afectación es al ayuntamiento, debe hacerse un desdoblamiento de la legitimación mencionada en diversos incisos de la fracción I, para entender que, adicionalmente al municipio, los ayuntamientos también están legitimados. La respuesta que al respecto nos parece posible dar, es en el

55 *SJF*, 9a., XI, p. 813.

56 El criterio se encuentra visible en *SJF*, 9a., V, p. 397.

sentido de que las afectaciones al ayuntamiento en lo general, sea por la pretensión de desaparecerlo o suspenderlo, sí pueden afectar a la “estructura municipal” en tanto lo priva integralmente de su órgano de gobierno y, por lo mismo, estar comprendidas en los casos de legitimación a que hemos aludido.<sup>57</sup> Sin embargo, en los casos en los que la afectación es sólo a uno de los integrantes del ayuntamiento, difícilmente podemos suponer que la misma está dirigida al orden jurídico en su conjunto, dado que más bien se dirige al ayuntamiento en lo particular. Por tal motivo, y probablemente sólo en tales casos, es preciso llevar a cabo el desdoblamiento apuntado y reconocer que, de modo adicional al municipio, los ayuntamientos tienen el carácter de partes originarias y no sólo el de representantes de los propios municipios.<sup>58</sup> De cualquier modo, y dado que por el momento sólo estamos tratando los casos de conflicto entre la Federación y un municipio, y por esa vía resulta poco probable que la afectación de los integrantes del ayuntamiento en los términos acabados de apuntar, nos parece difícil admitir que los ayuntamientos tengan legitimación en contra de la Federación por vía del inciso *b* (que no así los ayuntamientos para representar a los municipios), lo que no obsta para que más adelante podamos reconocerla, especialmente en el caso del inciso *i*.

Hasta donde sabemos, la Suprema Corte no ha aceptado otras formas de actuación diversas a las acabadas de señalar, por lo que cabe preguntarse por la solución que podría darse en los casos en los que la demanda planteada en contra de un municipio, se presentara no sólo en contra de su ayuntamiento, sino también en contra de alguno de sus órganos autónomos no dependientes de él.<sup>59</sup> En otros términos, ¿es posible que tratándose de este tipo de casos la demanda se formule, simultáneamente, en

57 *SJF*, 9a., 2a. Sala, XI, p. 298.

58 Sobre este particular, aún cuando sin utilizar todos los elementos aludidos, *cf.* lo resuelto por el Pleno en la controversia 49/2003, en donde se dijo que el poder reformador de la Constitución “estableció como prerrogativa principal de los ayuntamientos la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno”, lo que puede leerse en el sentido de que esa atribución es para ellos y no así para los municipios, determinación ésta que, a su vez, podría llevarnos a considerar que también las afectaciones a la integridad de todo el ayuntamiento, podrían otorgarle legitimación él y no al municipio como antes apuntamos (*SJF*, 9a., XX, p. 651).

59 Una cuestión distinta, y esa sí considerada expresamente, es la relativa a la imposibilidad de que la controversia se plantee entre un municipio y uno de sus órganos descentralizados (*SJF*, 9a., XII, p. 969).

contra del ayuntamiento y de uno de sus organismos descentralizados o cualquier otra modalidad organizativa que implique autonomía respecto del ayuntamiento? Debido a que la fracción II especifica las modalidades de la autonomía municipal y, entre otros elementos, dispone la competencia en favor de las legislaturas estatales para que mediante leyes establezcan “las bases generales de la administración pública municipal” a partir de las cuales los ayuntamientos las desarrollen a través de diversos ordenamientos de jerarquía municipal, nos parece posible admitir la progresiva sofisticación de la organización municipal y, con ello, la aparición de organismos dotados de mayores niveles de autonomía respecto de los ayuntamientos.<sup>60</sup> Si lo anterior es correcto, cabe aceptar la legitimación activa para ellos, ya que, preguntémosnos, ¿qué pasaría si la resolución dictada en el proceso pudiera afectar a esos organismos, los mismos no hubieran comparecido a juicio y por sus condiciones autónomas los ayuntamientos no pudieran llevar a cabo actos de autoridad respecto de ellos? La solución que parece posible considerar es, entonces, la de equiparar las condiciones de la legitimación activa municipal, respecto a lo que ya es aceptado en los otros niveles de gobierno.

Tocante a la afectación requerida, y como lo apuntamos al analizar el inciso anterior, la misma puede ser tanto de legalidad como de constitucionalidad. De este modo, cualquiera de estos dos órdenes podrá ocurrir ante la Suprema Corte cuando considere que los actos o las normas generales del otro afecten su esfera de competencias, con independencia de que ello atente o no contra la Constitución.

En lo que tiene que ver con la representación, dos son las situaciones a considerar. Primero, si entendemos que la parte legitimada para actuar como actora es el municipio, y el órgano que lo representa en juicio es el ayuntamiento, cabe preguntarse cómo es que este último puede, a su vez, actuar en juicio. Sobre este particular, y atendiendo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, la representación debe establecerse a partir de lo que dispongan “las normas que los rigen”. Al respecto, la Corte ha estimado que tal carácter no corresponde a alguno de sus miembros en lo individual,<sup>61</sup> sino a aquellos que específicamente

60 Sobre este importante tema, *cf.* *SJF*, 9a., XXII, p. 2067. Igualmente, Arteaga Nava, E., *op. cit.*, nota 16, p. 38.

61 Así se estableció en mayo de 1997, al resolver un recurso de reclamación en la controversia constitucional 5/97 (9a., V, p. 397).

se encuentre facultados, como podrían ser tratándose de la activa y en el caso de Nuevo León, los presidentes municipales y los síndicos,<sup>62</sup> o el síndico en el caso de Tamaulipas,<sup>63</sup> Puebla<sup>64</sup> y Veracruz,<sup>65</sup> o en la pasiva los síndicos en el caso de Oaxaca.<sup>66</sup> La Corte ha admitido la excepción de otorgarle legitimación al presidente municipal en los casos en los que existe conflicto entre el ayuntamiento y el síndico, y originariamente a este último corresponde la representación.<sup>67</sup> Igualmente, y en aplicación de la citada regla de flexibilidad, la Primera Sala sostuvo que:

...sí en un caso concreto las normas aplicables establecen que la representación jurídica del municipio recae en el síndico procurador, pero considera también al presidente municipal representante de aquél, sin restricciones expresas, y además existe un acta de la sesión del cabildo que no deja lugar a dudas respecto de la voluntad del ayuntamiento de interponer la controversia por conducto del presidente municipal, éste debe ser reconocido legítimo representante del mismo.<sup>68</sup>

La segunda situación tiene que ver con el modo de representación en el eventual caso de que se admita que ciertos órganos municipales tienen legitimación pasiva dada la autonomía de la cual gozan. En tal situación, la representación habrá de hacerse, nuevamente, a partir del criterio de flexibilidad ya citado y con base en las disposiciones que de modo concreto regulen al órgano en cuestión.

### C. *Inciso c*

En este inciso las partes no son órdenes jurídicos, sino diversos órganos del orden federal, y las combinaciones posibles ocho: el Poder Ejecutivo Federal contra la Cámara de Diputados, contra la de Senadores,

62 *SJF*, 9a., V, p. 418.

63 Si bien respecto de este estado la Corte sostuvo que correspondía al presidente municipal siempre que el síndico estuviera impedido y contara con la aprobación del ayuntamiento (*SJF*, 9a., IV, p. 326).

64 *SJF*, 9a., XI, p. 513.

65 *SJF*, 9a., XI, p. 720.

66 *SJF*, 9a., XV, p. 918.

67 *SJF*, 9a., XVIII, p. 1090.

68 *SJF*, 9a., 1a. Sala, XXIII, p. 1539.

contra el Congreso de la Unión o contra la Comisión Permanente,<sup>69</sup> así como la Cámara de Diputados, la de Senadores, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente contra el Poder Ejecutivo Federal. Ante estos casos evidentes, cabe preguntarse si resulta posible la combinación “no lineal” entre los órganos mencionados en el inciso en cuestión; es decir si, por ejemplo, resulta posible admitir controversias entre las Cámaras del Congreso entre sí o entre la Comisión Permanente y una de esas Cámaras. La respuesta que podemos dar es que, en principio, el sentido del precepto constitucional únicamente autoriza las primeras ocho posibilidades, ello en tanto el precepto dispone “el poder *x* y el poder *y*”, etcétera. En otros términos, la relación de órganos efectuada no está dada con el propósito de mencionarlos a efecto de permitir una legitimación “cruzada” entre ellos, sino que la forma elegida por el Constituyente es con la finalidad de mencionarlos a efecto de constituir, simultáneamente, una específica relación procesal. Como ya lo apuntamos, tratándose de la legitimación pasiva cabe hacer algunas precisiones, en tanto la Suprema Corte ha admitido que intervengan algunos órganos que no teniendo el carácter de “originarios”, si puedan tener un grado tal de autonomía que su intervención sea necesaria al efecto de que la resolución cause sus efectos respecto de ellos.<sup>70</sup>

Aun cuando parezca una cuestión menor, cabe preguntarnos por el sentido que debemos asignarle a cada una de las expresiones mediante las cuales se denotan los órganos del orden jurídico federal a que acabamos de aludir. Por Poder Ejecutivo, la Suprema Corte ha entendido, en términos del artículo 80 constitucional, al presidente de la República. Ello ha implicado que en lo tocante a la legitimación activa se le haya reconocido en lo individual,<sup>71</sup> sin incorporar en modo alguno a la administración pública centralizada o paraestatal a que alude el artículo 90 de la Constitución. En cuanto a la pasiva, hemos dicho ya que el criterio tiene cierta flexibilidad, de ahí que con motivo de demandas presentadas en contra del propio Ejecutivo en lo principal,<sup>72</sup> se haya permitido la partici-

69 Al respecto, y en relación con la designación de magistrados agrarios, *cfr.* *SJF*, 9a., XX, pp. 1180 y 1183-1185. Asimismo, y en relación con el proceso de reformas constitucionales, *cfr.* *SJF*, 9a., XVI, pp. 997 y 1134.

70 Primordialmente, *cfr.* *SJF*, 9a., VIII, pp. 789-790; XIX, p. 1056.

71 *SJF*, 9a., VIII, p. 790.

72 *SJF*, 9a., IV, p. 295.

pación de otras autoridades que hubieren concurrido al acto, tales como las refrendadoras.<sup>73</sup> Esta ampliación no implica modificación alguna en cuanto al criterio de titularidad unitaria del Poder Ejecutivo, sino que conlleva únicamente una ampliación en cuanto a los alcances de los órganos que pueden actuar en los procesos, ello en razón de la autonomía y producción de efectos a que antes hicimos alusión.

En lo que hace al resto de los órganos, son varias las distinciones que debemos hacer. En primer lugar, debemos considerar que desde el momento en el que el Congreso de la Unión se compone por la Cámara de Diputados y la de Senadores, y dado que cada una de ellas está mencionada por separado como sujeto de las controversias, es necesario diferenciar los casos en los que el primero y las segundas pueden participar (artículo 50 constitucional). Partiendo de la consideración anterior, nos parece que al referirse al Congreso de la Unión, el Constituyente previó la posibilidad de demanda respecto de los casos en los que el órgano de actuación sea el propio Congreso en un sentido integral, y no así los casos en los que el mismo se manifieste mediante la actuación sucesiva de sus dos Cámaras. Como se sabe, los casos en que el Congreso se integra como un solo órgano son los previstos en los artículos 69 y 84 a 87 de la Constitución, ello en términos, a su vez, de lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Es decir, sólo cuando se realiza cualquiera de las atribuciones acabadas de mencionar, válidamente puede decirse que actúa el Congreso de la Unión y, por ende, que se surte la legitimación de ese mismo órgano en materia de controversias. En segundo lugar, tratándose de las Cámaras de Diputados y de Senadores, se ha aceptado que actúen tanto respecto de las facultades que pueden ejercer de manera sucesiva como exclusiva. En el primer sentido, al resolverse el 24 de agosto de 2000 la controversia 26/99, el Pleno sostuvo por unanimidad de once votos, que ambas Cámaras podían defender por separado las atribuciones que les confiere el artículo 73 constitucional.<sup>74</sup> Si entendemos que esas atribuciones se ejercen por las Cámaras mediante el proceso del artículo 72 constitucional, *i.e.*, de manera sucesiva, tenemos que tal posibilidad sí ha sido aceptada expresamente por la Corte. En cuanto a la posibilidad de impugnar las normas resultantes de las atribuciones que de manera exclusiva se confieren

<sup>73</sup> *SJF*, 9a., XIV, p. 1104.

<sup>74</sup> *SJF*, 9a., XII, p. 962.

a cada Cámara, la Corte ha reconocido también, mucho más sencilla de admitir desde el momento en el que se permite la impugnación del Ejecutivo en contra de cada una de ellas en lo individual, o viceversa. Los casos han tenido que ver, tanto con el ejercicio de atribuciones normativas como son las relacionadas con el Presupuesto de Egresos de la Federación, en donde la Cámara demandó al Ejecutivo,<sup>75</sup> como tratándose de actos, sean estos relacionados con la aprobación de la Cuenta Pública que debe llevar a cabo la propia Cámara de Diputados (artículo 74 constitucional),<sup>76</sup> o con la aprobación de nombramientos hechos por el Ejecutivo que corresponde al Senado (artículo 76 constitucional).<sup>77</sup> Finalmente, en lo que concierne a la Comisión Permanente, las disputas habrán de presentarse, como de hecho ya ha acontecido, por el ejercicio de las atribuciones concretas que tiene encomendadas, fundamentalmente en el artículo 78 constitucional.<sup>78</sup>

Otro punto a considerar, es la actuación de los órganos mencionados en su carácter federal o del Distrito Federal. Visto este tema desde el punto de vista tradicional de la composición de nuestro orden federal, ello implica que, prácticamente, los conflictos en los que tales órganos pueden actualizar agotan la totalidad de sus posibilidades de actuación jurídica en tanto siempre ejercen facultades del orden federal o del Distrito Federal.<sup>79</sup> La pregunta que cabe hacer, sin embargo, está dada en relación con la posibilidad de impugnar las actuaciones de esos órganos cuando actualicen funciones propias del orden constitucional al cual aludimos con anterioridad. Es decir, ¿pueden impugnarse las actuaciones de esos órganos cuando actúen dentro de un proceso de suspensión de garantías, reforma constitucional, modificaciones al “capítulo geográfico” o procesos de control de la regularidad constitucional? Las respuestas que cabe dar aquí son variadas, algunas de las cuales, por cierto, ya fueron adelantadas. En cuanto a la suspensión de garantías, y con independencia de la pertenencia de la función al orden mencionado, sí puede serlo tal como lo apuntamos al tratar de las normas objeto de control. Respecto a

75 Controversia 109/04.

76 *SJF*, 9a., XII, p. 980.

77 *SJF*, 9a., XX, pp. 1180 y 1181.

78 Respecto a la aprobación de nombramientos procedentes del Ejecutivo, *cf.* *SJF*, 9a., XX, pp. 1180-1185.

79 Cossío, J. R., *Los órganos del Senado de la República*, *cit.*, nota 38, pp. 47-50.

los procesos de control de regularidad, no resulta posible la impugnación, en tanto los mismos se desahogan por órganos del Poder Judicial de la Federación y éstos no están expresamente mencionados en el inciso en cuestión.<sup>80</sup> Tocante a los procesos de modificación al capítulo geográfico, básicamente los mencionados en las fracciones I, III, IV y V del artículo 73 constitucional, sí nos parece posible impugnarlos por cuanto hace a las normas emitidas; sin embargo, queda la cuestión de si ello es posible a partir de lo dispuesto en los artículos 46 y 76, fracciones X y XI, de la Constitución, en cuanto a las facultades del Senado para resolver las controversias que surjan por conflictos limítrofes. Sobre este punto, parece ser que una cosa es la facultad para resolver conflictos de límites, y otra diversa la de conocer de las impugnaciones que tengan que ver con las modificaciones a la distribución territorial del orden federal mexicano. Por esa razón, parece posible considerar que las normas mediante las cuales se lleven a cabo estas modificaciones sí pueden ser impugnadas y, siempre que en su emisión hubiere participado uno de los órganos mencionados en el inciso *c*, y otro de los mencionados en ella en los términos de la relación apuntada lo demande, la controversia sería procedente. Finalmente, en lo que hace a la reforma constitucional establecida en el artículo 135 constitucional, la Suprema Corte estableció por mayoría de votos que la misma era improcedente en virtud, precisamente, de que el órgano de reforma constitucional, en tanto complejo, no se encontraba expresamente mencionado en el artículo 105 del mismo ordenamiento,<sup>81</sup> lo cual implica no darle cabida individual a ninguno de los órganos que participan en el proceso (por cierto la totalidad de los mencionados en el inciso *c*).

En cuanto al tipo de afectación requerida, podemos repetir lo dicho en los incisos anteriores: al no hacerse las especificaciones mencionadas en los incisos *h* a *k*, es posible considerar que la misma puede ser tanto de constitucionalidad como de legalidad. La cuestión del interés legítimo cobra especificidad con respecto a lo dicho antes en cuanto a los órdenes jurídicos. Al tratarse de órganos con competencias específicas e integrantes de un mismo orden normativo (el federal), no es posible asumir que

80 *SJF*, 9a., XX, pp. 1117 y 1119.

81 Para una visión integral de la decisión de la Suprema Corte, *cf.* “El procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal no es susceptible de control jurisdiccional”, *Decisiones relevantes 2*, México, SCJ/UNAM, 2005.

los mismos vengan a defender cualquiera de las competencias generales de ese orden, sino las que de manera individualizada tienen encomendadas, tanto como órganos federales como del Distrito Federal. Es decir, no resulta posible que uno de los órganos plantee una controversia frente a otro, como si el mismo defendiera al orden federal frente a otro órgano. Donde sí podría haber mayor dificultad, es en los casos en los que uno de los órganos estuviera actuando en su carácter de órgano federal y demandara al otro por una actuación realizada a partir de las atribuciones que le confiere el orden local. Para entender este caso, imaginemos que el presidente de la República actúa en lo que considera una forma de defender a la Federación por la invasión de esferas que, a su juicio, llevó a cabo el Congreso al actuar como órgano del Distrito Federal. Esta hipótesis, en caso de poder actualizarse, tendría cabida dentro de los supuestos del inciso *a*, más que en el *c*, pues lo que el primero posibilita es la actuación entre órdenes, mientras que el segundo la permite entre órganos que, precisamente, se encuentran “dentro” de un mismo orden normativo a efecto de que disputen las atribuciones en el que les confieren. De este modo, lo interesante aquí es entender que la legitimación, esto es, la afectación, se da cuando la conducta del órgano demandado sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio al órgano que la promueve,<sup>82</sup> lo cual necesariamente pasa por una afectación a la esfera de competencias, tenga o no carácter constitucional.

El último aspecto a considerar con relación a este inciso, es el relativo a la representación de los poderes identificados como partes legitimadas activa y pasivamente. Por lo que hace al presidente de la República, debemos recordar lo ya expuesto, en el sentido de que el último párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria dispone que podrá serlo por “el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno,<sup>83</sup> conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley”.<sup>84</sup> En lo tocante al Congreso de la Unión, la pregunta cobra un

82 *SJF*, 9a., XIV, p. 875.

83 Sobre las condiciones específicas de la representación por parte del consejero, *cf.* *SJF*, 9a., VI, p. 546.

84 Ya se indicó también, que el procurador general de la República no puede representar al Ejecutivo, pues cuenta con una posición propia de parte, tal como lo sostuvo el Pleno al resolver la controversia 109/2004.

mayor grado de dificultad, puesto que, como ya se dijo, se trata de un órgano integrado tanto por diputados como por senadores, y podría haber duda sobre a cuál de ellos podría corresponderle. A nuestro juicio, la solución está dada en la Ley del Congreso en tanto su artículo 5.2 en el cual se dispone que el presidente de la Cámara de Diputados lo será del Congreso. Esta solución debemos tomarla con ciertas limitantes, hasta saber si, efectivamente, la representación de las Cámaras en controversia debe darse de manera unitaria o colegiada, pues sólo si, en efecto, se está ante la primera solución, podemos decir la representación del propio Congreso correspondería al presidente de la Cámara de Diputados. Si consideramos ahora a qué órgano corresponde la representación de las Cámaras, tenemos que en principio lo es a su presidente, tal como lo disponen los artículos 21.1 y 67.1, ambos de la Ley Orgánica del Congreso.<sup>85</sup> Este criterio ha sido reiterado por la Segunda Sala de la Suprema Corte, la cual al resolver la reclamación 113/2001-PL, derivada de la controversia 5/2001,<sup>86</sup> resultando posible, primero, extenderlo a la Cámara de Diputados y, segundo, con lo cual volvemos a la cuestión que dejamos planteada, que la representación del Congreso de la Unión corresponde también a su presidente, esto es, al presidente de la Cámara de Diputados. Por lo que toca a la Comisión Permanente, no encontramos un artículo semejante al de las dos Cámaras en cuanto al otorgamiento de la representación del órgano a su presidente, de ahí que siguiendo un criterio semejante al que ha sustentado la Sala respecto del Senado, parecería necesario sostener que la misma corresponde a su Mesa Directiva, es decir, al órgano complejo integrado por un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, ello en términos del artículo 118 de la citada Ley Orgánica del Congreso.

#### D. *Inciso d*

Con este inciso volvemos a considerar la posibilidad de disputas entre órdenes normativos, más que entre órganos directamente mencionados, tal como lo hicimos al tratar el *a* y el *b*. Las partes son, entonces, dos, y las combinaciones posibles entre ellos también dos: el Estado a demanda al *b*, o el *b* al *a*. Aun cuando la legitimación corresponde a esos órdenes

<sup>85</sup> En lo que hace al Senado, *cf.* Cossío, J. R., *Los órganos del Senado de la República*, *cit.*, nota 38, pp. 216-219.

<sup>86</sup> *SJF*, 9a., 2a. Sala, XIV, p. 819.

exclusivamente, su representación no puede limitarse a uno sólo de sus órganos. Por el contrario, es posible que diversos órganos participen en ellas. Tratándose de la activa, la Suprema Corte ha considerado que:

...las entidades políticas que conforman el Estado mexicano (la Federación, los estados, el Distrito Federal o los municipios) necesariamente deben actuar a través de los órganos que las integran, de manera que, salvo disposición constitucional en contrario, la representación de esas entidades para promover un juicio de controversia constitucional debe recaer en los órganos que constitucionalmente están previstos para actuar en su nombre.<sup>87</sup>

El sentido de este criterio fue precisado de un modo más puntual al resolverse en enero de 2004 la controversia 1/2001, al sostener, en lo general, que cualquiera de los tres Poderes mencionados en el artículo 28 de la Constitución del Estado de Durango (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), estaban legitimados para promover controversias y, en lo particular, que el gobernador podía hacerlo en defensa de los intereses de esa entidad federativa.<sup>88</sup> El sentido general de este criterio es que, en principio, es posible que cualquiera de los tres poderes en que tradicionalmente se divide el poder público en los órdenes estatales, esté facultado para representarlos en controversias. En cuanto a la legitimación pasiva, la cuestión permite incorporar algunas precisiones, en tanto que, y como ya se ha dicho, la Corte ha admitido algunas posibilidades de ampliación respecto de los tres poderes acabados de mencionar. Así, por ejemplo, se ha entendido que pueden participar los secretarios de gobierno siempre que hubieren intervenido en el refrendo o publicación de los decretos del gobernador;<sup>89</sup> igualmente, y considerando los criterios de órganos autónomos, parece posible suponer que en el futuro la Suprema Corte podría admitir la legitimación activa de órganos que, dotados de autonomía, tuvieran que cumplimentar alguno de los extremos de una posible resolución dictada en controversia, tal como se ha hecho ya respecto del orden federal.

En cuanto a la afectación requerida, la Constitución no distingue, como sí lo hace en los incisos *h* a *k*, que la afectación materia de la controversia tenga que recaer exclusivamente en un aspecto de constitucio-

87 *SJF*, 9a., 2a. Sala, XVIII, p. 862.

88 *SJF*, 9a., XIX, p. 1272.

89 *SJF*, 9a., XX, p. 1817.

nalidad. Los órdenes mencionados podrá ocurrir ante la Suprema Corte cuando considere que los actos o las normas generales realizados o emitidos por las autoridades del otro, pudieran afectar su esfera de competencias, sea que ello atente o no contra la Constitución. Una cuestión adicional, tiene que ver con la relación entre el tipo de afectación requerida y la posibilidad de representación que puede actualizar cada uno de los órganos, primordialmente en cuanto hace a la legitimación activa. En otros términos, ¿por qué puede demandar un órgano estatal que *in genere* tiene la representación de un orden normativo, a un orden estatal distinto (en general) o a uno de sus órganos en particular? Si atendemos a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte en la controversia 1/2001 promovida por el gobernador del estado de Durango, pareciera que la afectación requerida en estos casos no debe darse respecto de las atribuciones específicas de un órgano por parte de, por ahora, otro orden, sino que la misma puede consistir en la afectación general del orden normativo al cual pertenece el que promueva la controversia.<sup>90</sup> Es decir, lo que parece haber quedado establecido por la Corte, es que en no es necesario que el órgano que actúe a nombre del Estado reclame la afectación específica de una de sus atribuciones, sino que actúe en interés, si puede decirse así, del orden al cual pertenece y, por lo tanto, promueva controversia en contra de cualquier afectación a este último.

Finalmente, en lo tocante a la representación de los órganos que, a su vez, pueden representar al orden jurídico Estado, debemos distinguir varias situaciones. Si los órdenes estatales deben estar representados en juicio por los poderes mencionados, resulta que la representación de esos poderes habrá de darse en la forma que prevean las respectivas normas, ello a partir del poder específico de que se trate. Sobre este punto, la Corte ha sostenido, por ejemplo, que la representación del órgano legislativo corresponde, por así preverlo el derecho positivo, al presidente de la Diputación Permanente del Congreso de San Luis Potosí,<sup>91</sup> que la del Ejecutivo corresponde al gobernador,<sup>92</sup> o que la del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, corresponde a su presidente.<sup>93</sup> Otro problema es el relativo a la representación de los órganos distintos a los po-

90 *SJF*, 9a., XIX, p. 1272.

91 *SJF*, 9a., XX, p. 1816.

92 *SJF*, 9a., XIX, p. 1272.

93 *SJF*, 9a., XVIII, p. 1371.

deres tradicionales que, sin embargo, tienen el carácter de demandados por gozar de autonomía y, por lo mismo, no depender de ningún órgano originario del Estado.<sup>94</sup> En tales supuestos, la representación será la que corresponda al órgano de que se trate, a partir de las normas correspondientes y del criterio de flexibilidad ya antes indicado.

#### E. *Inciso e*

Respecto de este inciso no cabe hacer mayores consideraciones, pues prácticamente con lo dicho en el *a* y el *d*, han quedado establecidas sus características más generales. Por ello, nos detendremos únicamente en la precisión de los puntos principales y en el señalamiento de las peculiaridades, ahí donde las haya. Las partes son dos órdenes jurídicos, un estado y el Distrito Federal, y las combinaciones posibles entre los sujetos legitimados también dos: estado *vs.* Distrito Federal y Distrito Federal *vs.* estado, ello con independencia de los órganos que puedan representar a cada uno de ellos. En cuanto a la afectación requerida, la misma puede ser de constitucionalidad o de legalidad y, nos parece, opera una razón semejante a la señalada al analizar el inciso anterior en cuanto a que no necesariamente debe darse una afectación directa a la esfera de competencias del órgano que actúe a nombre del orden jurídico, sino que basta que éste resulte afectado. Sobre la representación no es necesario hacer mayores consideraciones, en tanto que en su relación con la legitimación activa permite la actuación de los tres poderes fundamentales de uno u otro órgano, es decir, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En la pasiva, opera el mismo principio señalado, es decir, la posibilidad de intervención de esos tres poderes y, en su caso, de las delegaciones del Distrito Federal, así como de los órganos que por su autonomía deban actuar. La representación de estos órganos se da, a su vez, en condiciones ordinarias de acuerdo con lo que disponga el orden jurídico considerado bajo el principio de flexibilidad a que hicimos alusión.

#### F. *Inciso f*

Los conflictos entre el Distrito Federal y un municipio son entre órdenes jurídicos y se reducen, nuevamente, a dos posibilidades. Por lo que

<sup>94</sup> *SJF*, 9a., XIX, p. 1056.

hace al Distrito Federal, pueden actuar con legitimación activa sus tres órganos de gobierno “originarios”, mientras que respecto del municipio, únicamente su ayuntamiento. Desde el momento en que no es posible que la integración municipal (ello en el sentido apuntado al analizar el inciso *b* resulte afectada por la acción de los órganos del Distrito Federal, la legitimación para actuar no puede corresponder al ayuntamiento sino, exclusivamente, al municipio. Los conflictos entre estos dos órdenes normativos pueden ser de legalidad o constitucionalidad, y el tipo de afectación requerida, como hemos venido insistiendo, tanto respecto de sus competencias específicas como del orden normativo del cual forman parte. La representación del orden normativo debe hacerse, acabamos de decirlo, por los órganos “originarios”, y la de éstos, a su vez, por los funcionarios que los representen (presidente municipal, síndico, etcétera), sea que se trate de legitimación activa o pasiva.

#### G. *Inciso g*

El caso de controversia entre dos municipios de diversos estados, se reduce también a dos posibilidades formales, tal como lo indicamos al analizar el inciso *d*, donde la única condición que debe satisfacerse es que cada uno de los municipios forme parte de diversos estados. Debemos indicar que la legitimación está dada sólo para los municipios, pues tampoco es posible considerar que los ayuntamientos de un estado puedan resultar afectados en su integración jurídica por el ayuntamiento del municipio de otro estado. La afectación requerida puede ser de constitucionalidad o legalidad y, en lo que resulta más interesante, debe recaer sobre el ámbito de competencias propio de los municipios actuantes. En cuanto hace a la representación, decíamos que el municipio únicamente puede actuar por conducto del ayuntamiento, y este órgano, a su vez, por conducto de los funcionarios a que aluda el ordenamiento correspondiente, lo que suele reducirse, como lo indicamos al analizar el inciso *b*, el presidente municipal o, en la mayoría de los casos, a su síndico.

#### H. *Inciso h*

Los conflictos entre poderes de un mismo estado guardan un cierto grado de semejanza con lo analizado al tratar el inciso *c* de la fracción I

(y, como luego veremos, también alguna con lo que habremos de decir al analizar el inciso *k*), en tanto que se trata de conflictos entre órganos al interior de un mismo orden jurídico. Las combinaciones posibles son seis: Poder Ejecutivo contra Legislativo o Judicial, Poder Legislativo contra Ejecutivo o Judicial,<sup>95</sup> y Poder Judicial contra Legislativo o Ejecutivo. En estos casos, la impugnación debe estar relacionada con la constitucionalidad de actos o disposiciones generales, de manera que, y a diferencia de lo descrito en todos los incisos anteriores, no tienen sentido los planteamientos de legalidad. Adicionalmente, el tipo de afectación que puede reclamarse tiene que ver con la afectación directa de las competencias del órgano promovente, más que con la defensa general de las atribuciones propias del orden al cual pertenece. Ello es así, en tanto que al pertenecer ambos órganos a un mismo orden, no es entendible que entre ellos disputen sino las competencias que de modo particular les confiere un mismo ordenamiento, más en el sentido de proteger su propia esfera, que bajo la suposición de que en abstracto están defendiendo el orden del cual forman parte. Sin embargo, tales planteamientos deben estar hechos en razón de los contenidos constitucionales que respecto de cada uno de ellos se hayan previsto. Así, por ejemplo, el Poder Judicial de un Estado cualquiera pudiera reclamar del Ejecutivo y Legislativo del mismo estado, que no hubieren desarrollado adecuadamente lo dispuesto en la fracción III del artículo 116 constitucional, como ha sucedido en los estados de Guanajuato,<sup>96</sup> Tlaxcala,<sup>97</sup> Morelos<sup>98</sup> y Quintana Roo,<sup>99</sup> por citar sólo algunos casos. Existen otros en los que la reclamación se ha dado por parte del Congreso al gobernador, como aconteció en Morelos con la controversia constitucional 21/99,<sup>100</sup> u otros donde fueron promovidas por los ejecutivos locales en contra del legislativo de los Estados de México<sup>101</sup> y Aguascalientes,<sup>102</sup> por ejemplo.

95 Recuérdese lo señalado por la Primera Sala de la Suprema Corte en el sentido de que ni los disputados en lo individual ni las fracciones parlamentaria, gozan de legitimación en materia de controversias (*SJF*, 9a., 1a. Sala, VI, p. 467).

96 *SJF*, 9a., XI, p. 811.

97 *SJF*, 9a., XVII, pp. 1305 y 1355.

98 *SJF*, 9a., XVIII, p. 1371.

99 *SJF*, 9a., XXI, pp. 1388 y 1389.

100 *SJF*, 9a., XI, p. 516.

101 *SJF*, 9a., XIII, p. 924.

102 *SJF*, 9a., XIX, p. 1298.

En lo concerniente a la representación, no son mayores las consideraciones a realizar, ya que tratándose de esta fracción no se da la que identificamos inicialmente al tratar de otros incisos, es decir, la consistente en identificar a quién correspondía actuar a nombre de un determinado orden jurídico. Lo único que en este caso debe hacerse, es considerar a que órgano le corresponde representar a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siempre que se trate de la legitimación activa y a cuáles tratándose de la pasiva, lo cual debe determinarse en las normas del orden de que se trate, incluido el alcance de las atribuciones de la respectiva comisión permanente.

### I. *Inciso i*

Con este inciso volvemos a enfrentar la situación de, en general, dos órdenes jurídicos opuestos en un mismo conflicto: por un lado un orden jurídico estatal y por otro, y en principio, uno municipal perteneciente al primero. Las posibles combinaciones son nuevamente dos, en tanto es el estado el que demanda al municipio, o viceversa. Sobre este particular vale la pena hacer dos consideraciones. La primera de ellas, y volviendo sobre lo dicho en el inciso *b*, es posible considerar que es precisamente bajo las actuaciones de los órganos del orden estatal como pueden llevarse a cabo las principales afectaciones a la integración de los ayuntamientos, de modo que será prácticamente sólo en este caso y en el del propio inciso *b*, cuando de manera adicional a los municipios, los ayuntamientos tengan legitimación para demandar los actos estatales que exclusivamente pudieran llegar a afectar su integración. Sin embargo, esta afectación municipal o, en sentido contrario, la afectación que un estado pudiera estimar proveniente de uno de sus municipios, debe relacionarse con una cuestión de constitucionalidad, es decir, debe referirse a la posible violación de una de las competencias previstas en la Constitución, ello por así disponerlo expresamente la parte final del inciso en comento.<sup>103</sup> La segunda consideración tiene que ver con la forma en la que el orden jurídico estado puede participar en las controversias en relación directa con las actuaciones municipales que le pudieran perjudicar. Es decir, ¿la actuación de los diversos órganos que representan al estado debe estar dada en relación con la afectación de su particular esfera de competencias por

103 Sobre los alcances de esta cuestión, *cf.* *SJF*, 9a., XI, p. 812.

parte del municipio o, por el contrario, gozan de legitimación general para actuar frente a cualquier acto o norma municipal que pudiera afectar al orden jurídico del cual forman parte? A nuestro entender, la legitimación es genérica, para seguir con las expresiones acabadas de utilizar, de ahí que puedan demandar por cualquier afectación a su orden jurídico y no sólo, y estrictamente, por la afectación a su particular esfera de competencias. Adicionalmente, cabe señalar el supuesto en el cual la Corte ha estimado que se surte, así sea de modo indirecto, un conflicto de constitucionalidad, siempre que la legislatura de un estado ejerza sus facultades para dirimir los conflictos de límites entre dos o más municipios pertenecientes a él.<sup>104</sup> En la parte relevante de esta decisión, dictada en la controversia 26/98, el Pleno sostuvo un argumento que por su sentido vale la pena transcribir, porque aun cuando con una terminología distinta a la que hemos usado en este trabajo, nos parece que la Corte está reconociendo la posibilidad de ejercer sus atribuciones de control respecto de actos que no satisfagan, directamente el estándar de constitucionalidad señalado:

...si se declara la improcedencia de la controversia constitucional bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de una legislatura estatal para con su municipio, vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones estrictamente formales, implicaría acudir a una mera construcción interpretativa que conduciría a limitar la procedencia y examen de fondo de ese medio de control constitucional a un reducido número de supuestos, quedando así soslayadas del mismo las hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre estados y municipios, en las que las autoridades estatales, que tienen facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales, cometan abusos o emitan actos incongruentes que redunden en la desarmonía y desajuste del orden jurídico nacional...

En cuanto a la representación, tampoco podemos agregar mucho a lo señalado en otros incisos. Tratándose de la activa, el estado podrá hacerlo por medio de los tres poderes originarios los que, a su vez, podrán ser representados por los órganos que determinen las normas correspondientes; a su vez, los municipios podrán hacerlo por los ayuntamientos, y és-

104 *SJF*, 9a., X, p. 793.

tos por los funcionarios que dispongan las leyes. En cuanto a la pasiva, aplican las mismas reglas, sólo que con la adición ya mencionada de que pueden entrar, tanto a nivel estatal como municipal, órganos que no tengan el carácter de originarios, siempre que gocen de autonomía en cuanto a ellos y sea necesarios para lograr la ejecución de las resoluciones dictadas por la Suprema Corte.

#### J. *Inciso j*

Con independencia de cuáles sean las probabilidades de que puedan presentarse este tipo de controversias una vez que la Suprema Corte no cuenta con facultades para resolver conflictos limítrofes entre estados, el inciso *j* permite la posibilidad de que participen como partes en ellas un estado y un municipio de otro estado. Este inciso únicamente da lugar a dos posibilidades, en tanto el estado demanda a ese municipio, o es demandado por él. Como se lee en la última parte de esta norma, todos los conflictos conllevan una cuestión de constitucionalidad respecto de las normas o actos que se estime violan la esfera de competencias. Como lo acabamos de señalar en el análisis del inciso anterior, los diversos órganos que representan al Estado gozan de legitimación general para actuar frente a cualquier acto o norma municipal que pudiera afectar al orden jurídico del cual forman parte, mientras que los municipios pueden hacerlo también con respecto a su orden jurídico, más no así, en principio, respecto de la integración municipal, sencillamente porque no se ve como ésta pudiera resultar afectada por las actuaciones de las autoridades de un orden estatal diverso al suyo. Cualquiera de los órganos estatales, entonces, puede actuar con relación a cualquier acto municipal que afecte al orden jurídico al cual pertenece, mientras que el ayuntamiento puede hacerlo con relación a cualquier acto o norma estatal que afecte al orden jurídico del cual emana. En materia de representación no cabe agregar nada a lo dicho en incisos anteriores.

#### K. *Inciso k*

El último inciso es semejante en su concepción al *c* y al *h*, en tanto permite que dos órganos de un mismo orden jurídico disputen por sus competencias, en este caso las correspondientes al Distrito Federal. En

principio, las combinaciones a que puede dar lugar esta fracción son nueve: jefe de Gobierno contra Asamblea, Tribunal Superior o delegaciones; Asamblea contra jefe de Gobierno, Tribunal o delegaciones; Tribunal contra Asamblea, jefe o delegaciones, y delegaciones contra Asamblea, jefe de Gobierno o Tribunal Superior. Los planteamientos que deben hacer son, necesariamente, de constitucionalidad, lo cual equivale a decir que habrán de estar discutiendo acerca de la manera como la Constitución les asigna atribuciones entre sí, y el modo como las mismas pudieron resultar afectadas por las actuaciones de otros de ellos.<sup>105</sup> Por tratarse de una discusión en los términos apuntados dentro de un mismo orden jurídico, la relación entre los sujetos legitimados y el tipo de afectación requerida debe recaer sobre el ámbito de las facultades propias de cada uno de ellos, lo cual implica que no cuentan con una facultad general para reivindicar la observancia del orden jurídico frente al resto de los órganos que lo integran. En materia de representación tampoco debemos introducir mayores consideraciones, pues vale lo dicho al analizar otros incisos.

### 5. *Delegación*

El párrafo 2 del artículo 11 prevé la posibilidad de designar delegados, sin que en ningún momento se prevea qué órgano puede llevar a cabo su designación, de ahí que debemos preguntarnos si tales delegados son de las partes o de los representantes de éstas. Esta interrogante podemos responderla en el sentido de que ambos sujetos tienen la posibilidad de

<sup>105</sup> Debe tenerse presente, sin embargo, que al discutirse en el Pleno la acción de inconstitucionalidad 37/2005 en las sesiones del 28 de febrero y 2 de marzo de 2006, se sostuvo que si bien a nivel federal el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal tiene igual jerarquía que las leyes de ese orden jurídico, a nivel local goza de jerarquía superior respecto del resto de las normas del Distrito Federal, incluidas las legislativas provenientes de la Asamblea. En este sentido, puede darse una violación indirecta a la Constitución en los casos en que se estime que la legislación local es contraria a las normas del Estatuto de Gobierno y, desde esa perspectiva, pareciera posible considerarla dentro del supuesto de constitucionalidad “indirecta” a que alude el inciso en estudio. ¿Por qué? Por que si la misma ha sido admitida tratándose de las acciones de inconstitucionalidad que, en términos de la fracción II del artículo 105 únicamente es admisible respecto de temas de constitucionalidad, no hay razón alguna para no admitirla en los mismos términos respecto de las controversias en los casos en los que se exija, precisamente, planteamiento de constitucionalidad.

hacer tales designaciones. Así, en primer término, las partes naturales pueden designar delegados cuando no tengan necesidad de estar representadas en juicio, además de que pueden hacerlo los propios representantes en los casos en que los órdenes u órganos tengan necesidad de actuar a través de ellos o, más sencillamente, así deseen hacerlo. La función de la delegación es en alguna medida semejante a la de la representación, en tanto que los actos llevados a cabo por el delegado son imputables al delegante. La diferencia entre ambos radica, en primer término, en la posibilidad de que el delegado no cuente con el carácter de servidor público (que sí debe satisfacer el representante) y, en segundo lugar, en las limitaciones que tiene el delegado para actuar respecto del representante. En cuanto a este último punto, en efecto, mientras el representante termina por sustituirse, si puede decirse así, en la parte (en tanto orgánicamente se identifica con ella), el delegado únicamente actúa en aquellos ámbitos de atribuciones que expresamente prevea la Ley.<sup>106</sup>

El carácter de delegado permite el ejercicio de varias atribuciones específicas, por lo que no se actualiza la plena sustitución de los representantes.<sup>107</sup> El artículo 11 dispone en el párrafo citado que esas atribuciones les permitirán hacer promociones (lo que no conlleva la ampliación de la demanda en tanto no puede “disponer del derecho sustantivo del ente demandante”,<sup>108</sup> lo que por mayoría de razón puede extenderse respecto de la contestación, reconvenición y contestación a la reconvenición), concurrir a las audiencias (y en ellas rendir pruebas y formular alegatos) y promover los incidentes y recursos previstos en la Ley Reglamentaria, por lo que su designación no necesariamente debe hacerse en el expediente principal, sino en cualquiera de aquellos que se abran en el proceso.<sup>109</sup>

## II. TERCERO INTERESADO

En las controversias constitucionales, y de forma cercana a lo que acontece con la figura del “tercero perjudicado”, se prevé la institución

<sup>106</sup> En cuanto al procurador general de la República, y como luego habremos de ver, se han hecho algunos señalamientos específicos acerca del alcance de sus delegados. Al respecto, *cfr.* *SJF*, 9a., VIII, pp. 581 y 600.

<sup>107</sup> *SJF*, 9a., XXI, p. 1021.

<sup>108</sup> *SJF*, 9a., IX, p. 278.

<sup>109</sup> *SJF*, 9a., 1a. Sala, VIII, p. 675.

del “tercero interesado”.<sup>110</sup> La fracción III del artículo 10 de la Ley Reglamentaria le otorga tal carácter a “las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución..., que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectado por la sentencia que llegare a dictarse”. La sola determinación de esta parte genera diversos problemas a considerar, para lo cual seguiremos los puntos de análisis tenidos en cuenta al referirnos al actor y al demandado.

### 1. *Legitimación*

La legitimación para intervenir en los procesos de controversia se otorga a sujetos que, a nuestro juicio, satisfagan dos condiciones: primera, que tengan un carácter semejante al de los sujetos contemplados en los diversos incisos de la fracción I y, segunda, que no actúen, precisamente, como actores o demandados.<sup>111</sup> Estos criterios nos llevan a una situación de enorme apertura, pues en realidad, y en adición al problema del tipo de interés necesario para actuar, que enseguida veremos, puede darse una enorme apertura en lo concerniente a la forma de participación de esos sujetos. ¿Por qué razón? Al analizar los supuestos de los incisos de la fracción I, encontramos que las relaciones entre actor y demandado eran de tipo lineal, es decir, que únicamente podían actuar en las condiciones del inciso los poderes u órdenes expresamente señalados, y sólo podían hacerlo en las formas expresamente delimitadas en cada uno de ellos. En el caso del tercero interesado, por el contrario, la situación satisface la condición de apertura apuntada, en tanto que resulta posible que con este último carácter intervenga cualquiera de los órganos, poderes u órdenes mencionados en cualquier inciso, siempre que pudiera resultar afectado con la sentencia. Dicho en otras palabras, mientras que las relaciones actor/demandado deben verse al interior de la composición de cada inciso, la del tercero perjudicado corta horizontalmente, si puede decirse así, toda la fracción I, ello con el fin de permitir que cualquiera de esos sujetos tengan cabida. De lo anterior pueden resultar combinaciones diversas y, de algún modo, curiosas, en tanto no escapa a la atención

110 Sobre esta analogía, *cf.* Castro, J. *op. cit.*, nota , p. 68.

111 Sobre el carácter excluyente de los sujetos legitimados, *cf.* Arteaga Nava, E., *op. cit.*, nota 16, p. 30.

de nadie que en el conflicto entre la Federación y un estado pueden resultar afectados ciertos municipios de este último, como tampoco el que pudieran resultar afectados los de otros Estados, como pasaría en un conflicto por recursos acuíferos, por citar sólo un ejemplo.

En cuanto al sentido que se ha dado al requisito de que el que pretenda actuar como tercero se encuentre señalado en alguno de los incisos de la fracción I, la Primera Sala sostuvo al resolver el 7 de enero de 2004 el recurso de reclamación 295/2003-PL, derivado de la controversia constitucional 49/2003, promovida por el titular de la Agencia Municipal de San Juan Bosco Chuxnabán, municipio de Quetzaltepec, Distrito Mixe, Oaxaca, que tales agencias municipales carecían de legitimación para intervenir en las controversias, al no ubicarse expresamente en alguno de esos incisos, además de atender a su carácter de autoridades administrativas submunicipales.<sup>112</sup> Si bien de acuerdo con este precedente la mención debe ser expresa, cabe preguntarse si resulta posible aceptar algún grado mayor de discrecionalidad para el órgano jurisdiccional, bajo la analogía de lo resuelto al admitir que la legitimación pasiva puede aceptarse respecto de órganos que mantengan autonomía y su participación fuere necesaria para el pleno cumplimiento de los alcances de la resolución, aun cuando no se encuentren expresamente mencionados en alguno de los incisos indicados. Pareciera posible extender el sentido de este criterio respecto del tercero interesado, ello con el fin de permitir que en juicio participen órganos que, sin bien no se encuentren mencionados de esa forma, sí pudieran tener que ver con la sentencia. La cuestión puede justificarse no sólo a partir del sentido de protección a quien pudiera resultar afectado en un proceso, lo que de suyo sería bastante, sino también a partir de la identificación de quien debe intervenir en la ejecución de las resoluciones. ¿De qué modo puede resultar afectado alguien con una sentencia sino es que, a final de cuentas, terminará teniendo algo que ver con su ejecución?<sup>113</sup>

112 *SJF*, 9a., 1a. Sala, XIX, p. 1355.

113 Así, por ejemplo, el ministro instructor estimó al dictar el auto admisorio en la controversia 48/2004, suscitada entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores con motivo de la ratificación de los nombramientos de magistrados agrarios, que el Tribunal Superior Agrario debía tener el carácter de tercero, pues pudiera resultar afectado con la sentencia. Bajo el mismo criterio, se tuvo como terceros interesados a 122 sujetos (estados, municipios y órganos) con motivo de la controversia 109/2004, relativa al alcance

La legitimación del actor y del demandado están otorgadas, lo acabamos de ver, para garantizar la defensa de sus atribuciones frente a un órgano u orden que, fundamentalmente, considera que ha sido privado o afectado por la actuación de otro (actor), o que considera que la demanda presentada en su contra por el supuesto ejercicio indebido de una atribución, carece de sustento (demandado). Sin embargo, la legitimación del tercero interesado tiene un fundamento jurídico diverso, en tanto no participa en juicio defendiendo directamente una atribución, sino precaviéndose en contra de los posibles efectos que una sentencia pudiera depararle. Es cierto que de modo indirecto la actuación del tercero interesado tiene el efecto de garantizar a aquél que tiene tal carácter para que no se le perjudique en sus atribuciones, pero ello es como consecuencia de la sentencia y no, repito, de la pretensión de satisfacer las competencias que estime propias.

## 2. *Interés*

Al igual que lo hicimos con el actor y el demandado, los conceptos de legitimación e interés, aun cuando en estrecha relación, deben ser separados en el caso del tercero interesado a fin de facilitar su comprensión. Señalamos ya que, en términos generales, respecto del interés los grados están representados en una escala que va del “simple” al “jurídico”, pasando por el “legítimo”, y señalamos cuál era el exigido en las controversias para los propios actores y demandados. Por ello, cabe preguntarse ahora cuál es el exigido para el tercero interesado. Es decir, si sabemos ya qué órganos u órdenes se encuentran legitimados, y la definición de tal legitimación pasa por la afectación que la sentencia puede llegar a tener respecto de él, cabe preguntarse por el tipo de interés requerido. La respuesta que podemos dar tiene tres componentes: primero, la determinación misma del tipo de interés; segundo, el momento y forma de su de-

de la facultad modificatoria de la Cámara de Diputados y del veto presidencial, promovida por el Ejecutivo Federal contra la primera. Por el contrario, al dictarse el auto admisorio en la controversia 40/2005, promovida por el municipio de Manzanillo en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Colima, el ministro instructor estimó que no debía llamar como terceros interesados a otros municipios, pues a ellos no les podía afectar la sentencia en tanto el efecto sólo se daría sobre las partes (igual criterio se sostuvo en el auto admisorio de la controversia 5/2001, por ejemplo).

terminación y, tercero, su relación con esa parte específica del proceso denominada sentencia. Con independencia de lo que enseguida habremos de decir sobre las otras dos cuestiones, podemos considerar que el tipo de interés requerido es legítimo, es decir, donde la afectación no debe darse respecto de una atribución expresamente reconocida por el orden jurídico, sino respecto a la posición que un determinado sujeto pueda tener dentro del orden jurídico. Por lo mismo, no puede exigirse que la posición que sustente el poder u orden que pretenda participar como tercero interesado sea la de una afectación directa a una atribución, sino sólo la de afectación posible a su posición en el orden jurídico y siempre en relación con la sentencia. Pensar lo contrario sería tanto como exigir la satisfacción de un criterio tal que terminara por convertir al tercero en parte, pues lo que a él afectaría no sería ya el cumplimiento de la sentencia, sino sus atribuciones mismas. En cuanto hace al momento y forma de determinación de ese interés por parte del tercero, debe ser establecido en principio por el instructor al momento de admitir la demanda (ello a partir del señalamiento que debe hacer el actor en su demanda, artículo 22, fracción II, LR), o en el momento en que quede acreditada la posibilidad de que algún poder u órgano pudiera tener tal carácter. Asimismo, la forma de determinación debe hacerla en términos de la posibilidad de que el litigio llegue a producir una afectación respecto de estos sujetos procesales.

La tercera de las cuestiones que dejamos apuntadas, introduce un matiz particular, en tanto la afectación requerida debe darse con motivo de la ejecución de la sentencia. Como señalábamos, el tema no es tanto en determinar la afectación que pudiera resultar de la actuación de las partes en el juicio, sino más bien, de la que pudiera derivar de la resolución del mismo. Si atendemos de modo estricto a esta diferencia, la posición del tercero no se lleva a cabo en razón de que las competencias que se estén disputando entre actor y demandado, sino de la forma en que pudiera afectarlo esa determinación de competencias. En ciertos casos, la línea de distinción será nítida, como cuando el orden u órgano tenga que intervenir para el ejercicio de una función propia, pero en otros tendrá la enorme dificultad de saber si lo que se está discutiendo es, en rigor, el efecto de una sentencia o, por el contrario, la asignación competencial directa. Si atendemos, sin embargo, a lo establecido por la Suprema Corte, podemos decir que el carácter de tercero interesado proviene en realidad del

hecho de que una de sus competencias se encuentre sujeta a discusión. En efecto, al resolver el recurso de reclamación 75/2004-PL, derivado de la controversia 55/2002, el Pleno sostuvo lo siguiente:

En congruencia con lo anterior y tomando en consideración que acorde con el artículo 132 de la Constitución federal corresponde a las legislaturas estatales otorgar o negar el consentimiento para que los poderes federales ejerzan jurisdicción sobre bienes de servicio público o de uso común ubicados dentro del territorio de su estado, resulta evidente que cuando la litis constitucional verse sobre el ejercicio jurisdiccional respecto de un tramo carretero ubicado dentro de alguna entidad federativa, *debe llamarse a juicio al Congreso del estado por tener el carácter de tercero interesado.*<sup>114</sup>

### 3. Representación y delegación

Anteriormente señalamos que la representación es la capacidad con que cuentan ciertos órganos del Estado, a efecto de actuar dentro del proceso a nombre de otros órganos estatales o de ciertos órdenes normativos, en términos y para los efectos precisados, fundamentalmente, en la ley reglamentaria. Adicionalmente señalamos que los representantes deben satisfacer dos condiciones: sus titulares deben tener el carácter de servidores públicos, y terminar sustituyéndose a la parte misma, en tanto se realiza una representación (orgánica) integral. Tratándose de la que corresponde a los terceros interesados, no hay necesidad de introducir mayores explicaciones a las hechas al considerar los incisos de la fracción I, pues tal carácter sólo pueden tenerlo los órdenes u órganos contenidos en ella, y a ellos resultan totalmente aplicables las consideraciones vertidas. Así, por ejemplo, lo dicho respecto a la forma de representar a la Federación, a un municipio o al presidente de la República, es igual con independencia de la posición procesal que tengan, aplicando para ellos también lo relativo a la presunción de aquel órgano que la ejerce.<sup>115</sup>

Lo mismo acontece con la delegación prevista en el párrafo 2 del artículo 11 de la ley reglamentaria. Como señalamos, ante la disyuntiva que se abre en el sentido de si quien puede designar delegados son las partes (incluyendo al tercero) o de los representantes de éstas, creemos

114 *SJF*, 9a., XXI, p. 1018 (cursivas nuestras).

115 En este sentido, *SJF*, 9a., XVIII, p. 1371; 2a. Sala, XIV, p. 819.

que ambos sujetos tienen la posibilidad de hacerlo. Esta falta de diferenciación entre los delegados de unas partes y otras conduce a afirmar que todas ellas pueden realizar los mismos actos, de ahí que los del tercero, al igual que los de las restantes, puedan hacer promociones (más no ampliar la demanda, contestación, reconvencción o contestación a la reconvencción),<sup>116</sup> concurrir a las audiencias (y en ellas rendir pruebas y formular alegatos) y promover los incidentes y recursos que correspondan, lo que permite que su designación se haga en cualquiera de los expedientes que se abran en el proceso.<sup>117</sup>

### III. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### 1. *Legitimación e interés*

La última de las partes en las controversias es el procurador general de la República, ello en términos de la fracción IV del artículo 10 de la Ley Reglamentaria. En este caso la legitimación es al procurador en lo individual, de ahí que como lo dispone el párrafo 3 del apartado A del artículo 102 constitucional, debe ejercerla personalmente, y no puede actuar a nombre de ningún otro servidor público, incluido el presidente de la República.<sup>118</sup> Sin embargo, y como no podía ser de otra forma, el propio procurador puede defender en controversia sus actos cuando haya sido demandado en juicio, ello con fundamento en la fracción II y no en la IV que venimos considerando.<sup>119</sup>

La situación personal de este funcionario obedece a la función que constitucionalmente se le asigna para lograr, entre otras tareas, el respeto a la supremacía constitucional.<sup>120</sup> Su interés para participar en las contro-

<sup>116</sup> *SJF*, 9a., IX, p. 278.

<sup>117</sup> *SJF*, 9a., 1a. Sala, VIII, p. 675.

<sup>118</sup> En este sentido, *cf.* *SJF*, 9a., XXII, p. 917. Este criterio se ha aplicado en otros casos, tales como el auto admisorio en la controversia 48/2006.

<sup>119</sup> *Idem.* Ello aconteció, por ejemplo, en el auto admisorio de la controversia 11/95, promovida por Roberto Madrazo y otras autoridades en contra del presidente de la República y otras autoridades federales con motivo del juicio político seguido en contra del primero, así como en la controversia 23/2005, promovida por la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dentro del proceso de desafuero de Andrés Manuel López Obrador.

<sup>120</sup> *Idem.*

versias no está dado, entonces, en razón de la afectación que de modo directo pueda sufrir en sus atribuciones, sino que está dada por la posición privilegiada que le confiere el orden jurídico a efecto de defender esa posición suprema de la Constitución.<sup>121</sup> En otros términos, podemos decir que el procurador actúa “en interés de la Constitución”,<sup>122</sup> de modo que no es correcto exigirle que satisfaga un *standing* específico, sino únicamente que actúe en juicio con lo que, tradicionalmente, se ha denominado la “buena fe” del Ministerio Público.<sup>123</sup>

## 2. Representación y delegación

Atendiendo a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 10 de la Ley Reglamentaria, el procurador es directamente la parte en el juicio, de manera que no puede ser representado por ningún otro funcionario. Sin embargo, él mismo puede designar delegados a efecto de que actúen a su nombre, siempre que las facultades de que se trate sean meramente auxiliares y, por lo tanto, no requieran su intervención personal.<sup>124</sup>



121 En este sentido, *cfr.* Castro, J. *op., cit.*, nota 16, pp. 70-71. Para una consideración crítica de estos aspectos, *cfr.* García Ramírez, S., *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1996, pp. 171-174; Arteaga Nava, E., *op., cit.*, nota 16, pp. 28-30.

122 En sentido semejante, aún cuando con las obvias diferencias de posición en el orden jurídico estadounidense, véase el funcionamiento del *solicitor general*.

123 Sobre este carácter, sus alcances y problemas, *cfr.* Fix-Zamudio, H., *Funciones constitucionales del Ministerio Público*, México, UNAM, 2002, pp. 71 y 72.

124 *SJF*, 9a., VIII, p. 581.