

REFLEXIONES EN TORNO A LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL

Humberto SUÁREZ CAMACHO*
Antonio Rodrigo MORTERA DÍAZ**

RESUMEN: El artículo analiza la evolución histórica, la regulación y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de las controversias constitucionales, los sujetos legitimados para promoverlas, los momentos de impugnación, las causales de improcedencia, la suplencia de la deficiencia de la queja, los efectos de las sentencias y por último, lo que para los autores constituye la controversia constitucional más importante resuelta por nuestro Tribunal Supremo, la del caso Temixco, pues en ella se establecen nuevos criterios de interpretación y se determina que “su sentido final es lograr el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de los órganos de poder”.

Palabras claves: controversia constitucional, conflictos políticos, conflictos jurídicos, legitimación.

ABSTRACT: *This paper analyzes resolutions, regulation and Supreme Court resolutions concerning constitutional disputes, parties legitimacy, terms, inadmissibility causes, deficient complaint aid, resolutions' consequences and the most important constitutional controversy decided by our Supreme Court according with authors, the Temixco case, because it established new interpretation opinions and determined that constitutional controversy objective is the satisfaction of the human being who is under government institutions protection.*

Descriptors: *constitutional disputes, political disputes, legal disputes, legitimacy.*

* Juez federal del Juzgado Décimo Primero de Distrito en materia Administrativa del Distrito Federal.

** Asistente de investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Su sentido final es lograr el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de los órganos de poder.

Controversia Constitucional 21/99.

I. INTRODUCCIÓN

Las controversias constitucionales han sido un importante medio jurídico para la solución de los conflictos suscitados entre los entes y órganos de poder. Desde sus antecedentes se puede observar cuál era la finalidad que se perseguía al instaurarse. Sin embargo, no sería sino hasta años posteriores cuando realmente comenzarían a funcionar como medio para solucionar los diversos conflictos. Actualmente, este medio de control constitucional es un verdadero juicio, en donde existe una demanda, una contestación a la misma, un periodo probatorio, y conclusivo del proceso. Además, las partes participan de manera activa en el mismo, dando como resultado la aplicación de diversos principios procesales como el dispositivo.

La finalidad de este trabajo, es pues, como su nombre indica, reflexionar sobre algunos puntos que se han abordado en las controversias constitucionales por parte de la doctrina y, en ocasiones, por nuestro máximo órgano jurisdiccional, con la finalidad de responder a las preguntas siguientes: ¿cuál era la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver los conflictos entre los órganos de poder, en los primeros años de creación de las controversias constitucionales?; ¿cuál fue la actitud de la Corte en los primeros años respecto de la resolución de estos conflictos?; ¿actualmente qué papel juegan las controversias constitucionales en la resolución de estos conflictos? Además, en el trabajo se plantean otras interrogantes relacionadas con la competencia del Senado en la resolución de conflictos entre poderes, la legitimación, la suplencia de la queja, la omisión legislativa, las recomendaciones de la Corte, la votación para la invalidez de normas, y el caso Temixco. En este sentido se plantean preguntas como: ¿es funcional la facultad del Senado, contemplada en la Constitución, para resolver este tipo de conflictos?, ¿se debe ampliar la legitimación de las controversias constitucionales?, ¿es posible reclamar omisiones legislativas a través de este medio de control?, ¿hasta dónde debe ampliar la suplencia de la queja?, ¿qué son las

recomendaciones que realiza la Corte en las sentencias?, ¿debe reducirse el número de votos para declarar la invalidez de una norma general?, y ¿cuál fue la importancia y repercusión del caso Temixco para este medio de control constitucional? Aunque pareciera que es ambicioso el número de interrogantes que se pretende responder en este artículo, esto no es así, ya que la pregunta principal que plantea el artículo, es determinar si actualmente existen cuestiones pendientes en este medio de control que deben ser tomadas en cuenta para posteriores reformas o, a través de la interpretación, ser contempladas con la finalidad de perfeccionar este medio de control constitucional.

Para cumplir con el objetivo del escrito, éste se ha estructurado en diez apartados, en donde se analizan temas como los antecedentes de las controversias constitucionales en México; la distinción entre los conflictos políticos y jurídicos que son competencia del Senado de la República y de la Suprema Corte, respectivamente; asimismo, se aborda la legitimación de las partes en la controversia y el tipo de actos que pueden ser impugnados mediante este medio de control; posteriormente, se estudian las causales de improcedencia y la suplencia de la queja deficiente, en donde se tratarán de advertir algunos cuestionamientos en torno de éstos. También se desarrolló el tópico de los efectos de las sentencias y los alcances del examen de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte a la luz del caso Temixco, Morelos, en donde se emitieron criterios trascendentales para la resolución de posteriores asuntos. Por último se encuentran las conclusiones derivadas del presente trabajo.

II. ANTECEDENTES

Los antecedentes de las controversias constitucionales se remontan a la etapa del México independiente. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se estableció que la Corte Suprema de Justicia podía conocer de las diferencias entre dos estados de la Federación.¹ No obstante lo anterior, también durante la primera mitad del si-

1 Artículo 137, fracción I, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 señalaba: "Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro, o en-

glo XIX, el Congreso General, el Consejo de Gobierno y el Supremo Poder Conservador resolvieron desavenencias entre los estados y el gobierno central, o entre los poderes de los mismos estados.²

En 1843 se determinó en las Bases Orgánicas de la República Mexicana que la Corte Suprema de Justicia conociera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro.³

En el acta de reforma de 1847 aunque se consagró un control de constitucionalidad por órgano político, también se restableció la Constitución de 1824, por lo que los conflictos entre los estados continuaron siendo de la competencia de la Suprema Corte de Justicia.⁴

En la Constitución de 1857 también se señaló que los tribunales de la Federación debían conocer de las controversias suscitadas entre dos o más estados; así, la Suprema Corte de Justicia era el órgano encargado de conocer de las controversias que se suscitaran entre un estado y otro, y de aquéllas en que la Unión fuere parte.⁵

tre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó”. Cfr. <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf>.

2 González Oropeza, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 1993, p. 9.

3 Artículo 118, fracción V, “Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:... V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, o los particulares contra un departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso”. Cfr. <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1842.pdf>.

4 Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105 constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. II, p. 977.

5 “Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. II. De las que versen sobre derecho marítimo. III. De aquéllas en que la Federación fuere parte. IV. De las que se susciten entre dos o más Estados...”. Cfr. <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>. Por su parte, Ramón Rodríguez, comentarista de la época, señaló que este precepto era defectuoso porque no otorgaba competencia a la Suprema Corte para conocer de los asuntos en los que los estados fueran parte, entonces se les deja que conociera un juez de primera instancia y los particulares se encontraban en el peligro de que las grandes y poderosas influencias de un estado hicieran ilusorios sus derechos. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 4, p. 978.

En el tiempo transcurrido entre la Constitución de 1857 y la de 1917, en México se presentaron diversos conflictos entre los poderes de algunos estados.⁶ Dichos conflictos originaron que la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados propusiera que las cuestiones políticas que perturbaran a los estados fueran resueltas por el propio Congreso.⁷ Además, existieron otros sucesos que patentizaron la necesidad de resolver los conflictos políticos ocurridos en los estados a partir de la República restaurada.⁸

La disposición anterior se debió a la indeterminación de si existía un medio para resolver los conflictos que se suscitaban entre dos o más estados. Es decir, aunque el artículo 98 de la Constitución política señalaba a la Suprema Corte como el órgano encargado de conocer las controversias, el Congreso de la Unión —al dictaminar el escrito que le envió la Suprema Corte donde el estado de Veracruz promovía un amparo— señaló que el juicio debía ser desechado porque el estado de Veracruz no podía promover un juicio de amparo ya que sólo lo podían hacer los individuos particulares cuando fueran violadas sus garantías individuales. Y por lo que respecta a la existencia del artículo 98, se concluyó que todavía no había ley reglamentaria para sustanciar ese tipo de controversias, por lo que los estados no podían entablar esos conflictos.

6 Por ejemplo, las acusaciones de los gobernadores de los estados de Querétaro (Julio M. Cervantes) y Jalisco (Antonio Gómez Cuervo). Además de las controversias entre los poderes ejecutivos y legislativos de los estados de Sinaloa y Tamaulipas. *Cfr.* Nakayama, Antonio, *Sinaloa, un bosquejo de su historia*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1983, p. 132; y Saldívar, Gabriel, *Historia compendida de Tamaulipas*, México, 1945, p. 249.

7 Esto se propuso aunque no hubiera texto expreso en la Constitución que apoyara el arbitraje necesario para dirimir las controversias entre poderes constituidos en las entidades federativas, ya que únicamente contemplaba el auxilio federal que permitía solucionar la violencia y seguridad interna de los estados. González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 2, p. 10.

8 Por ejemplo, la lucha que se suscitó entre el gobernador Juan Bustamante y la Legislatura de San Luis Potosí. *Cfr.* Velásquez, Primo Feliciano, *Historia de San Luis Potosí*, Archivo Histórico del Estado-Academia de Historia Potosina, 1982, t. IV, pp. 12 y 13. Además, en 1870 la Secretaría de Gobernación señaló la diferencia que existía entre prestar auxilio de la fuerza para reprimir rebeliones y brindar soluciones mediadas en los conflictos políticos de los estados. González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 2, p. 11.

Sin embargo, la anterior postura no fue unánime, ya que algunos diputados⁹ y la prensa pensaron que la Suprema Corte debía ser el poder juzgador de estas controversias. Incluso, Francisco Zarco, en su editorial sobre cuestiones de derecho constitucional, opinaba que la Suprema Corte fuera el órgano encargado de dirimir las controversias sobre conflictos de leyes y competencias en un sistema federal.¹⁰

Como bien opina Manuel Gonzalez Oropeza, así como el debate sobre la transformación del amparo como juicio de garantías constitucionales comenzó en 1868, con este debate, el germen de la controversia constitucional estaría plantado para fructificar en la Constitución de 1917.¹¹

Así, en la norma fundamental de 1917, se distinguió que el Senado de la República era el competente para resolver los conflictos políticos y la Suprema Corte de Justicia lo era en materia de constitucionalidad.¹²

Originalmente, la Constitución federal de 1917 contempló en sus artículos 104 y 105 lo siguiente:

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer... II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;... III. De aquellas en que la Federación fuere parte;... IV. De las que se susciten entre dos o más estados, o un estado y la Federación, así como de los que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado...

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquellas en que la Federación fuese parte.¹³

De esta primera redacción destaca que la Federación sólo es parte cuando involucre a los tres poderes federales.¹⁴ Dicho criterio obedeció a que se quería evitar que, a través de la controversia constitucional, se re-

9 Entre ellos Rafael Martínez de la Torre, que sustentó la necesidad de contar con un tribunal de interpretación en la sesión del 21 de octubre de 1869.

10 Zarco, Francisco, *El siglo Diez y Nueve*, 11 de octubre de 1869.

11 González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 2, p. 16.

12 *Cfr. Diario de Debates*, 22 de enero de 1917.

13 *Cfr. <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>*.

14 Conflicto constitucional entre el Congreso del Estado de México y el gobernador del mismo estado con el Senado de la República. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. VIII, p. 1063, 24 de junio de 1921; Juicio Constitucional seguido contra

visaran las facultades de los otros poderes que, de manera exclusiva, intervengan en asuntos similares.¹⁵ Además, también destaca que la Suprema Corte tampoco fue competente para dirimir controversias entre los poderes federales porque sólo tenía la facultad de mantener la integridad del pacto federal y de vigilar la distribución de competencias entre la Federación y los estados, así como los poderes de un mismo estado sean respetados de acuerdo con los lineamientos de la Constitución federal.¹⁶

En los años subsecuentes estos artículos fueron reformados en diversas ocasiones. En 1967 se determinó reformar el artículo 105 constitucional para señalar lo siguiente:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.¹⁷

En 1993 se volvería a reformar el artículo para contemplar al Distrito Federal como uno de los sujetos legitimados para promover una controversia constitucional:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo esta-

la Cámara de Senadores y el presidente de la República, por el gobernador constitucional de Nuevo León y la Legislatura y el Supremo Tribunal de Justicia de ese estado. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XVIII, p. 134, 23 de enero de 1926; y Controversia promovida por Arturo Tremari y coags. Diciéndose miembros del Ayuntamiento de Papantla, Veracruz, contra la Legislatura del Estado, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XLVIII, p. 349, 6 de abril de 1936.

15 Por ejemplo, las facultades del Senado para declarar la desaparición de poderes o la facultad senatorial para dirimir controversias políticas. En este sentido, existe una tesis que estableció que la Suprema Corte no podía revisar los decretos del Senado sobre desaparición de poderes en los estados, pues de hacerlo adquiriría preeminencia sobre él, lo cual contravendría al principio de división de poderes. *Cfr.* González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 2, p. 18.

16 Controversia Constitucional entre la Federación y el Estado de Oaxaca, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. XXXVI, p. 1067, 15 de octubre de 1932.

17 *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1967.

do y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.¹⁸

Esta reforma se daría como resultado de la reforma política del Distrito Federal de 1993, en donde se buscó un fortalecimiento político-jurídico de la entidad; es decir, fue un intento del legislador de darle un tratamiento similar al que la Constitución concede a los estados.¹⁹

Durante el periodo de 1917 a 1994 se encuentran diferentes criterios aplicados a las controversias constitucionales, como aquél en donde se sostuvo que a la Suprema Corte le correspondía la competencia de manera originaria y exclusiva de este medio de control, siempre y cuando fuera a instancia de parte. Además, se señaló que únicamente podían conocerse los conflictos en los cuales la Federación y los estados reclamaran invasiones a sus respectivas esferas y, por tanto, el juicio de amparo resultaba improcedente en estos casos. También, la Suprema Corte sostuvo la necesidad de que las controversias constituyeran un auténtico juicio en el que la parte actora demostrara su interés jurídico y, tratándose de conflictos entre poderes de un mismo Estado, necesariamente resultara vulnerada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que respecta a la normatividad jurídica aplicable en la resolución de las controversias, la Corte consideró que debería tramitarse con apoyo en el Código Federal de Procedimiento Civiles y que no podía plantearse en ningún caso por particulares, ya que no son órganos estatales y la resolución no afecta sus intereses. En el caso de los municipios, la Corte no les reconoció legitimación activa porque se consideraba que no eran poderes públicos. Por último, destaca el rechazo en diversos casos a la legitimación de aquellos funcionarios que se ostentaron como poderes, ya que sólo podían actuar como tales quienes demostraran su existencia legal, indudable y sin discusión alguna.²⁰

18 *Diario Oficial de la Federación* del 25 de octubre de 1993.

19 Hernández, Amparo *et al.*, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del Poder Público”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *op. cit.*, nota 4, t. II, p. 1015.

20 El ministro José Ramón Cossío presenta esta magnífica exposición al recopilar diversos criterios de la Suprema Corte en las páginas 978 y 979 del artículo citado con anterioridad (el artículo 105 constitucional). En ellos se encuentran: *S.J.F.*, quinta época, t.

La última reforma de los preceptos se realizó en 1994.²¹ Algunos autores consideran que la controversia constitucional es producto de una larga evolución histórica; sin embargo, yacían inermes en el texto constitucional y eran presentadas muy pocas, además de que la mayoría de las resoluciones fueron de sobreseimiento.²² Así, con resultados paupérrimos, la controversia constitucional cayó prácticamente en desuso y en su lugar los órganos federales acudían a la figura de la desaparición de poderes²³ en perjuicio de los estados, ya que favorecía la centralización.²⁴ Esta reforma, además de introducir por primera vez las acciones de in-

II, p. 644; S.J.F., quinta época, t. II, p. 1046; S.J.F., quinta época, t. III, p. 729; S.J.F., quinta época, t. XXXVI, p. 1067; S.J.F., quinta época, t. XCI, p. 1798; S.J.F., quinta época, t. XCVI, p. 2278; S.J.F., quinta época, t. III, p. 769; S.J.F., quinta época, t. XXXVI, p. 1067; S.J.F., quinta época, t. II, p. 1046; S.J.F., quinta época, t. XC, p. 595; S.J.F., quinta época, t. VIII, p. 409; S.J.F., quinta época, t. II, p. 644 y 1046; S.J.F., quinta época, t. III, p. 769; S.J.F., séptima época, volumen 66, primera parte, p. 35; S.J.F., séptima época, volumen 175-180, primera parte, p. 35; S.J.F., octava época, t. III, primera parte, p. 49; S.J.F., quinta época, t. IV, p. 729; quinta época, t. XLV, p. 3577; quinta época, t. XLVIII, p. 349 y 399; novena época, t. III, marzo de 1996, p. 262.

21 En la iniciativa presentada por el presidente Zedillo el 5 de diciembre de 1994, se señaló que la consolidación de la Corte como tribunal constitucional exigía ampliar sus competencias para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales así como dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Por otra parte, se estableció la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial federal.

22 De acuerdo con el ministro Gudiño Pelayo, de los datos obtenidos del cuadro histórico estadístico de 1917-1994, publicados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, y de la relación estadística general al 31 de mayo de 2000 de la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, fueron 47 las demandas presentadas entre 1917 y 1995, (antes de la entrada en vigor de la reforma al artículo 105 constitucional). *Cfr.*, Gudiño Pelayo, José de Jesús, “La improcedencia y el Sobreseimiento”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, tercera época, año VI, núm. 64, octubre de 2000, p. 9. Sin embargo, el ministro Cossío señala que fueron cincuenta y cinco controversias constitucionales. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 4, p. 978.

23 Que se encontraba contemplada en la fracción V del artículo 76 constitucional. *Cfr.*, Sepúlveda I., Ricardo J., “Reflexiones sobre la controversia constitucional (hacia un tribunal constitucional)”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 23, núm. 23, 1999, p. 391.

24 Fix Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional”, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, p. 135 (citado por Sepúlveda I., Ricardo J., *op. cit.*, nota 23, p. 390).

constitucionalidad, estableció que la Suprema Corte conocería de las controversias a que se refiere el artículo 105 constitucional: “Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer... IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.²⁵

Asimismo, determinó quiénes pueden ser parte en una controversia constitucional:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:.. I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:... *a)* La Federación y un estado o el Distrito Federal;... *b)* La Federación y un municipio;... *c)* El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;... *d)* Un estado y otro;... *e)* Un estado y el Distrito Federal;... *f)* El Distrito Federal y un municipio;... *g)* Dos municipios de diversos Estados;... *h)* Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;... *i)* Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;... *j)* Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y... *k)* Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales...

Sin embargo, la reforma fue cuestionada severamente por algunos autores que, entre otras cosas,²⁶ consideraron que el legislador ordinario no hizo un auténtico control directo de la constitucionalidad al reglamentar la controversia. Para alcanzar el objetivo, era necesario que su tramitación fuera acelerada; que las resoluciones tuvieran efectos generales y, aunque mediara solicitud de parte interesada, ella tuviera que cubrir las

²⁵ *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994.

²⁶ Algunos opinan que está mal elaborada; que se hizo con precipitación e ignorancia porque se introdujo en el proyecto infinidad de detalles y cae, una y otra vez, en una peligrosa e innecesaria casuística que no es propia de la Constitución. *Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; el caso Tabasco*, México, Grupo Editorial Monte Alto, 1996, pp. 5 y 6.

menos formalidades posibles; es decir, se necesitaba un proceso sumario, simple y llano, que el legislador ordinario no entendió.²⁷

Otros académicos advirtieron que existieron puntos ausentes en la reforma constitucional. Por ejemplo, no se contemplaron los conflictos entre el Congreso de la Unión y la Comisión Permanente de éste;²⁸ o el desacierto de que se han sustraído a los efectos absolutos algunas disposiciones generales porque son impugnadas por los municipios en contra de la Federación o de los estados.

Empero, sin dejar de observarse las diferentes opiniones, se encuentran las bondades de la reforma en la ampliación de los sujetos legitimados para plantearla, así como permitir la impugnación de normas generales. Actualmente, a través de este medio de control se puede controvertir cualquier norma general, con características de abstracción, impersonalidad y generalidad, con independencia del nombre que se le dé.²⁹

Del anterior pasaje histórico, se puede advertir que en el devenir de las controversias constitucionales se ha aumentado la legitimación de los entes participantes. En un primer momento sólo se contempló a las contro-

27 Asimismo, argumenta que se previó la elaboración y presentación de una demanda en toda forma; que se señalaron plazos dilatados para la interposición, contestación, ampliación de la demanda, ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y celebración de la audiencia. Con todo lo anterior, una controversia no puede resolverse en un plazo menor a tres meses. *Ibidem*, p. 8.

28 La Comisión Permanente tiene la facultad de aprobar la suspensión de garantías solicitada por el Ejecutivo, pero no puede concederle facultades extraordinarias para legislar durante la emergencia. En caso de que concediera facultades, estaría invadiendo una competencia del Congreso. O también el caso del nombramiento del presidente provisional que debe convocar al Congreso para elegir un presidente interino o sustituto. Véase García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1996, p. 75; y Dávila Escareño, Ángel, "Controversia constitucional", *Vínculo Jurídico*, Zacatecas, núm. 52, octubre-diciembre de 2002, pp. 26 y 27.

29 La reforma del artículo 105 constitucional ha tenido un impacto real, porque desde la entrada en vigor se han presentado 206 demandas de controversia constitucional. De acuerdo a los datos obtenidos de la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según relación estadística, al 31 de mayo de 2000. *Cfr.*, Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 22, p. 9. Otro dato estadístico, es proporcionado por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas que señala que de enero de 1995, fecha en que entró en vigor la reforma constitucional, al 7 de junio de 2003, se habían presentado 626 controversias constitucionales. *Cfr.*, "Controversia constitucional y nueva relación entre poderes", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *op. cit.*, nota 4, t. II, p. 1135.

versias entre los estados. Años posteriores, se reconocería a los departamentos. Subsecuentemente se otorgó participación a la Federación, así como a los poderes de un estado. Por último, se consideró al municipio y a los órganos de gobierno del Distrito Federal como entes legitimados para promover la controversia constitucional.³⁰

La constante ampliación de la legitimación para promover el medio de control, ha reconocido la complejidad de la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales,³¹ así como la necesidad de encontrar una vía jurídica adecuada para la solución de conflictos entre éstos.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha coincidido al reconocer que la intención del órgano revisor de la Constitución, ha sido transformar la figura de la controversia constitucional para dirimir los conflictos que se puedan presentar en la interrelación de los distintos órganos que integran los niveles de gobierno establecidos en la norma fundamental.³²

Esa conclusión se advierte también al realizar la interpretación histórica del artículo 104 constitucional:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO. Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaren entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre ór-

30 Los autores de la Constitución de 1857 no elevaron a disposición constitucional al municipio. La filosofía liberalista consideró que correspondía a las entidades federativas establecer en sus disposiciones locales la reglamentación a que deberían sujetarse sus ayuntamientos. Hernández Chong Cuy, María A., *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, Zapopan, Universidad Panamericana, 1998, p. 173.

31 Exposición de motivos de relativa a la reforma del artículo 105 constitucional, del 31 de diciembre de 1994.

32 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, t. XVI, octubre de 2002, p. 683.

ganos de gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquellos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias.³³

De la anterior tesis se puede observar que el Pleno de la Suprema Corte considera que existen etapas en la evolución legislativa de la controversia constitucional y que la diferencia en cada una de éstas es el número de entes legitimados para promover el medio de control constitucional.

Tal parece que constantemente se ha buscado ampliar la legitimación; sin embargo, actualmente surge la duda de si este medio de control omite contemplar algunos entes jurídicos que deberían tener acceso. La respuesta a la anterior pregunta se abordará en el rubro correspondiente a la legitimación.

Por otra parte, también resalta el cambio de poder político en México, que ha originado un mayor número de conflictos que han buscado ser solucionados a través de medios jurídicos constitucionales como la controversia constitucional. Esto evidentemente no debe soslayar la necesidad de que los actores políticos deben adoptar un cambio de cultura para aceptar las resoluciones judiciales por encima de los medios políticos.³⁴

33 Cfr. Tesis aislada LXXII/98, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VII, diciembre de 1998, p. 789.

34 Como las declaraciones del jefe de Gobierno del Distrito Federal en el Caso del Paraje donde dijo “no me importa ser destituido, inhabilitado o asumir otro castigo por no acatar un ordenamiento legal, pero, insistió, no será cómplice de un acto de corrup-

III. CONFLICTOS ENTRE LOS DIVERSOS ÓRGANOS DEL ESTADO

La máxima autoridad para resolver conflictos políticos en México es la Cámara de Senadores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76, fracción VI, constitucional. La Suprema Corte lo es para resolver conflictos jurídicos. Sin embargo, la distinción de estos conflictos es sumamente complicada, ya que ni la discusión del texto de los artículos 76 y 105 constitucionales en el recinto parlamentario, proporcionan argumentos que permitan identificar y diferenciar claramente un problema político de uno jurídico.

Aunque en un primer momento el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que debía abstenerse de conocer conflictos de índole político —pues únicamente le correspondía conocer de aquellos que fueran constitucionales—,³⁵ las reformas hechas al artículo 105 de la Constitución federal³⁶ han reducido aún más los límites que separan lo político de lo jurídico.

La distinción es indispensable ya que este medio de control constitucional únicamente resuelve los conflictos jurídicos que se susciten entre los entes establecidos en el artículo 105 constitucional. A continuación se tratará de establecer una distinción objetiva de lo que debe considerarse como un conflicto político y uno jurídico, para efectos de las controversias constitucionales.

Así, se debe aclarar que “conflicto político” es un género que involucra conflictos en materia electoral, políticos y jurídicos. La clasificación que se propone únicamente pretende explicar de manera didáctica la distinción entre cada uno de ellos. Aunque los tres de manera general contienen tintes políticos, existen diferencias específicas entre cada uno de ellos.

Los electorales son conflictos que además de ser políticos, se consideran que también son jurídicos por definición de la doctrina como el Poder Judicial.³⁷ Los otros dos, materia del presente apartado,

ción”, *Cfr.*, “Reporta AMLO otra anomalía en el caso de Paraje San Juan”, fuente Internet <http://www.todito.com/paginas/noticias/136211.html>, 18 de septiembre de 2004.

³⁵ Controversia constitucional 9/41.

³⁶ Que autorizó a la Suprema Corte de Justicia participar de manera más activa en la resolución de conflictos suscitados entre entes, órganos y poderes políticos, derivados por actos o normas generales contrarias a la Constitución federal.

³⁷ Aunque existe una variedad de opiniones que tratan de definir lo que es materia electoral, es oportuno señalar que para Elisur Arteaga son “todos los actos y hechos que

también son conflictos políticos, pero la diferencia estriba en que los primeros son controversias netamente de fuerza o poder y los segundos, además de ser políticos, también son jurídicos. En este sentido, los conflictos netamente políticos son facultad de la Cámara de Senadores y los conflictos político jurídicos son facultad de la Suprema Corte.³⁸

En un primer momento, los conflictos se distinguían entre los políticos (competencia del Senado) y los que tenían que ver con la Constitución (competencia de la Suprema Corte). Posteriormente, con la transición a la juridificación de la política, el Poder Judicial no sólo conoció de conflictos de aplicación de la ley, sino que también abordó conflictos electorales. Actualmente, al Senado sólo le quedan los conflictos que por exclusión no le corresponderían o no podrían ser resueltos por el Poder Judicial, como cuando el conflicto está desprovisto de todo carácter legal; es decir, supera al derecho o los medios legales son insuficientes. Para arribar a la conclusión anterior, es necesario retomar algunos antecedentes históricos de las controversias constitucionales y conocer cuál ha sido la concepción de éstas a través del tiempo.

El Constituyente de 1917 distinguió los problemas que se pudieran suscitar entre los poderes de un estado en los de naturaleza política que fueron confinados al Senado, y los problemas de índole constitucional confinados al Pleno de la Corte.³⁹

Las controversias políticas fueron excluidas del conocimiento del Poder Judicial bajo el argumento de que la Corte podía politizarse. En

se realizan o ejecutan con vista a hacer efectivos los principios democráticos y republicanos, para lograr la renovación ordinaria y periódica de los poderes y órganos federales y locales, mediante el sufragio universal, sin importar quién los realice ni el momento en que los haga o ejecute”. *La controversia constitucional...*, *cit.*, nota 26, p. 6; otro concepto señala que la política es la actividad que crea desenvuelve el poder y lo ejerce. *Cfr.*, Sánchez, Agesta (citado por González Uribe, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1989, p. 23). Cabe señalar que estos conflictos serán analizados en el capítulo correspondiente a los medios de controles constitucionales electorales.

38 En este sentido, Corzo, Edgar, considera que el objeto de las controversias es un litigio de carácter jurídico y no político. *Cfr.*, “Controversia constitucional, legitimación procesal para promoverla”, *Anuario Jurídico*, México, UNAM, nueva serie, 1997, p. 15.

39 Sin embargo, fueron pocas las controversias que se plantearon por los titulares legalmente autorizados; salvo los intentos hechos por los municipios. Arteaga Elisur, *op. cit.*, nota 26, p. 7.

aquellos tiempos, el diputado Machorro y Narváez presentó un voto particular en donde señaló:

Los conflictos que surjan entre los poderes de un estado o se funden en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes contendientes trate de aplicar a su favor, o bien son conflictos meramente de hechos. Esto, en realidad, es muy difícil que se presente en asuntos desprovistos de todo carácter legal, pues los negocios de gobierno siempre buscan el apoyo de algún precepto de ley, porque siendo el Estado una entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con una ley. Así es que, de un modo general, podemos decir que los conflictos de un estado, siempre se fundarán en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes interprete a su favor.

Ahora bien, la interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, son las atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro poder, es distraerlo de sus funciones y substituir, por una confusión, la precisión de la división de los poderes.⁴⁰

Aunque no exista una distinción objetiva de los conflictos políticos de los jurídicos, el razonamiento de Machorro y Narváez fue importante porque en años posteriores los retomaría Hilario Medina. Él trató de distinguir por primera vez una cuestión política de una constitucional. Señaló que en la primera debía intervenir el Senado y en la segunda la Suprema Corte. Pero aunque la distinción ofrecida por este autor no fue tan acertada,⁴¹ sí sirvió para abrir el debate de cuál era la competencia de la Corte o del Senado en la resolución de conflictos políticos.

Por su parte, el diputado Machorro entendió la cuestión política como un conflicto derivado sólo de hechos; es decir, sin ninguna referencia a un marco jurídico. Con esta idea se aprobó la facultad del Senado para dirimir cuestiones políticas entendidas como un conflicto fáctico entre las autoridades sin referencia a un marco constitucional o legal como podría ser un conflicto de armas,⁴² y aunque se deriva del texto constitucional y legal en

40 *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, t. II, pp. 275 y 276.

41 Porque pensaba que las cuestiones políticas se referían a conflictos entre poderes públicos, mientras que las constitucionales son aquellas que no afectaban a los poderes públicos, sino a los individuos, como los derechos o las garantías individuales. González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 2, p. 36.

42 *Ibidem*, pp. 36 y 37.

conflicto, afecta la naturaleza y funciones del poder público; en otras palabras, al Senado sólo le correspondía conocer de los casos en que el conflicto fuera de hecho; es decir, cuando no se controvierta el apego constitucional de la actuación de los poderes.⁴³ Al final, el Constituyente de 1917 consideró que en el caso de los conflictos entre poderes, sólo le correspondía conocer de aquellos casos en que la discordia fuera la congruencia o no de los actos reclamados respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De estos antecedentes, se consideró que existe un conflicto político cuando hay un conflicto armado. Pareciera que estas controversias políticas se encuentran en el contexto del principio de oportunidad política, en donde la actuación de los poderes no está regulada jurídicamente. Sin embargo, en la actualidad difícilmente se podría estar en presencia de un conflicto político por ausencia de norma expresa o análoga que se refiera a la materia motivo del conflicto; pues, por la tendencia a consolidar el Estado de derecho, ha sido constante la emisión de normas especiales. Además, la jurisprudencia del Poder Judicial federal ha determinado que ante la falta de normas aplicables exactamente al caso concreto, se debe actuar con total apego a los principios, exigencias y límites mínimos contenidos en la Constitución, para interpretar la realidad y actuar en ella.⁴⁴

Sin embargo, la experiencia que se daría en años posteriores tiende a confirmar que los conflictos políticos de que habla la Constitución se refieren a problemas de legitimidad y reconocimiento de la Federación hacia la duplicidad de poderes de un estado.⁴⁵

43 Hernández Chong Cuy, *op. cit.*, nota 30, p. 174.

44 *Cfr.*, PERICIAL EN EL AMPARO. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ORDENAR EL PERFECCIONAMIENTO DE LOS DICTÁMENES RENDIDOS EN EL JUICIO Y NO RESOLVER EN EL CONTEXTO DE SU DEFICIENCIA, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIX, enero de 2004, Tesis: I.4o.A.49 K, p. 1583.

45 El ex diputado constituyente, Gerzain Ugarte, actuando como senador en 1921, definió al conflicto político, en el caso de Tabasco planteado el 26 de diciembre de ese año, como un conflicto de legitimidad. El Senado ha reconocido la legitimidad de Legislaturas en los casos de Zacatecas (16 de noviembre de 1923), Nuevo León (7 de octubre de 1925) y Coahuila (30 de noviembre de 1925). En el problema de legitimidad planteado en San Luis Potosí, el 23 de octubre de 1923, el presidente Alvaro Obregón se arrogó la capacidad de determinar a las autoridades legítimas, pues tenía especial interés político por evitar que progresara la rebelión delahuertista, por lo que desconoció a Jorge Prieto

Actualmente se localizan conflictos como la fijación de límites territoriales⁴⁶ y los referentes a la forma y monto de distribuir el presupuesto a los entes de poder para el desempeño de sus funciones que pudieran ser considerados como políticos. No obstante poder ser considerados como tales, la Corte no estuvo exenta de conocerlos. Por ejemplo, en la controversia constitucional 30/2000,⁴⁷ la Corte sostuvo que el artículo 14 de la Constitución federal establece la garantía de legalidad y consideró que en las sentencias que pongan fin a un procedimiento, el juzgador deberá acatar los preceptos legales aplicables o su interpretación, y a falta de ley, observar los principios generales de derecho para valorar las pruebas que hayan sido aportadas, exponiendo los fundamentos de la valoración jurídica realizada, así como la de su decisión. Resaltó que esa garantía es aplicable a todo sistema legal, ya que si bien ese precepto pudiera aludir concretamente al orden civil, no es factible realizar una interpretación literal del mismo para excluir de su observancia a las autoridades distintas de la judicial que dentro de sus actividades realizan funciones jurisdiccionales, ya sea en el ámbito legislativo o administrativo.

Otros ejemplos son las controversias constitucionales 26/97 y 19/97, en donde la Suprema Corte de Justicia revisó resoluciones de juicio político estatal.⁴⁸ Aunque si bien es cierto que dichos conflictos no están

Laurens... aunque la situación común ante un problema de legitimidad se ha dado con motivo de la calificación electoral, en ocasiones el Senado no ha intervenido como en los casos arriba citados, sino que se ha declarado por ser una cuestión interna, dejando el reconocimiento a una autoridad estatal, como en los casos de Hidalgo (11 de abril 1921) o México (17 de octubre de 1922).

46 Se puede apreciar la tesis CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. ACTUALIZA EL EXAMEN DE LOS ACTOS PROVENIENTES DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES TENDIENTES A DIRIMIR CONFLICTOS DE LÍMITES ENTRE MUNICIPIOS, novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, P./J: 130/99, p. 793.

47 En donde se impugnó una resolución dictada por la Legislatura del Estado de Tlaxcala erigida como juzgador para resolver sobre un conflicto territorial.

48 ...No se desatiende que el artículo 110 de la Constitución federal, que prevé los funcionarios que pueden ser sujetos de juicio político, el procedimiento que se debe seguir y el tipo de sanciones que se podrán imponer, establece en su último párrafo: "las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables", lo que puede generar la idea de que la presente controversia constitucional es improcedente; sin embargo, hay que tomar en consideración lo dispuesto por el artículo 105,

exentos de un contenido político, también lo es que revisten un matiz jurídico; y por tanto, susceptibles de ser conocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hubiera sido un caso diferente si hubiera existido un conflicto armado, o una situación de hecho que hubiera impedido la actuación del máximo tribunal, o hubiera puesto en riesgo los poderes de un estado: en este caso, se estaría en presencia de un conflicto netamente político.

En este sentido se podría afirmar que aquellos conflictos en los que las partes se aparten por completo de sus órdenes jurídicos parciales y del constitucional (ya sea haciendo uso de la fuerza o cuando parte del “pueblo” participa en el conflicto), será la Cámara de Senadores la competente para solucionar los aspectos de hecho y no de derecho que involucren a los órganos de poder, con independencia de las distintas responsabilidades personales de los titulares y de los particulares que hayan intervenido.

Aunque esta situación parece remota en un Estado donde se ha buscado la juridificación de los problemas políticos,⁴⁹ no deja de ser latente el

fracción I, inciso *h*, de la misma Constitución Federal... Según se ve, el transcrito artículo 105 contiene una norma específica que introduce una modificación a la norma general contenida en el numeral 110, en razón de la novedad y la especificidad del citado artículo 105, pues éste fue reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, para establecer la procedencia de las controversias constitucionales que se susciten, entre otros casos, respecto de dos poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, en tanto que el último párrafo del artículo 110 estaba vigente con anterioridad a la citada reforma...

⁴⁹ Se suma a lo anterior, el hecho de que el Tribunal Constitucional ha llegado a exigir el respeto a la garantía de audiencia aún y cuando la norma que rija el procedimiento no la contemple. Ejemplo de lo anterior puede verse en la controversia constitucional 24/2001, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez de lo actuado en un expediente parlamentario por el que se instruyó procedimiento de declaración de procedencia a un presidente municipal, a partir de las actuaciones subsiguientes a la ratificación de las denuncias y solicitud de declaratoria de procedencia presentadas por integrantes del ayuntamiento, pues se consideró que a pesar de que la legislación local no lo prevé, se debió emplazar al ayuntamiento, en virtud de que la resolución que se dicta en esos procedimientos tendentes a sancionar afecta la integración del ayuntamiento, aspecto que se encuentra tutelado por los artículos 14 y 115, fracción I, de la Constitución federal. Como consecuencia, la Corte declaró inválidos los actos subsiguientes, entre ellos la resolución definitiva que determinó separar al presidente municipal de su encargo y la suspensión de su fuero constitucional.

surgimiento de un problema netamente político, en donde la intervención del Senado sea de mayor prontitud que una vía jurídica o donde los medios legales sean insuficientes para resolver el conflicto. Asimismo, en aquellos casos en que el conflicto o la decisión es plenamente política, la Suprema Corte deberá tener sensibilidad para actuar o dejar de actuar.

IV. LA LEGITIMACIÓN

En la controversia constitucional participan cuatro partes: el actor o demandante, demandado o demandados, el tercero o terceros interesados y el procurador general de la República. Tendrá el carácter de parte actora: la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;⁵⁰ y de parte demandada: las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia.⁵¹

En este sentido, se ha elaborado una distinción entre la legitimación activa y la pasiva. La primera la tiene la Federación, una entidad federada, un municipio, el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente, los poderes de una misma entidad federada y los órganos de Gobierno del Distrito Federal; es decir, los órganos primarios del Estado.⁵² Además, desde la octava época se ha enfatizado que los particulares carecen de legitimación activa.⁵³

Al parecer, nuestro máximo tribunal ha realizado interpretaciones literales y restrictivas en los artículos que contemplan los entes con legitimación activa. Por ejemplo, el criterio que señala que los organismos públi-

50 Artículo 10, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51 Artículo 10, fracción II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

52 La distinción de órganos primarios, deriva de una jurisprudencia de la Suprema Corte en donde estableció que únicamente éstos tienen legitimación activa y, por exclusión, no tienen esta legitimación los órganos derivados. *Cfr.* CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA, novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, diciembre de 1998, P. LXXIII/98, p. 790.

53 *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, III Primera Parte, tesis: XXXVI/89, p. 48.

cos descentralizados no tienen legitimación para promover controversias constitucionales.⁵⁴ Sin embargo, esta interpretación no ha sido llevada a los extremos ya que se ha considerado al ayuntamiento como ente legitimado para promover una controversia constitucional, porque se entiende que el municipio actúa en el mundo real y jurídico a través de su órgano de gobierno y representación política que es el ayuntamiento.⁵⁵ Asimismo, la Corte ha señalado que también puede surgir un conflicto entre distintos poderes u órganos de gobierno de distinto orden jurídico parcial, aunque la fracción I del artículo 105 constitucional no prevé de manera expresa esa posibilidad.

Un aspecto relevante en la legitimación activa es la “falta (deliberada o por olvido)”⁵⁶ de incluir la posibilidad de que dos municipios de un mismo estado puedan ser las partes en una controversia constitucional. Algunos podrían pensar que la situación es posible⁵⁷ porque sí están contemplados en el supuesto “entre dos poderes u órganos de un mismo estado”. Sin embargo, esta visión podría ser cuestionada ya que, en aras de respetar la autonomía de las entidades federativas, el congreso local de la entidad federativa lo debería resolver.

Aunque es cierto que existen algunas tesis dictadas por la Suprema Corte en donde se consideró a los municipios como poderes estatales, actual-

54 En este criterio se argumentó que no podía acudir todo órgano público, ni podía ser materia de impugnación cualquier acto en este medio de control porque en estos procedimientos constitucionales se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Dicho argumento es cuestionable, ya que como se observará en posteriores apartados, este medio de control no sólo preserva la distribución de competencias. *Cfr.* ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, novena época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, febrero 2000, p. 284; y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO ESTATAL CARECE DE LEGITIMACIÓN ACTIVA EN LA CAUSA, 2a. LXXXVIII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VII, junio de 1998, p. 421.

55 *Cfr.* CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PLANTEARLAS CON LOS OTROS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO, novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, p. 813.

56 Hernández Chong Cuy, María A., *op. cit.*, nota 30, p. 103.

57 Cuando no exista un medio de solución ordinario.

mente —según algunos—⁵⁸ no se puede acudir ante la Corte ejercitando legitimación activa con el carácter de “poderes de un mismo estado”, porque el legislador ha diferenciado esta situación de los conflictos en los que el municipio es parte y, con ello, se señala implícitamente que el municipio como tal no es un poder, para efectos de delimitar su legitimación.

Probablemente las razones de la omisión son, por un lado, que estos conflictos son de nivel estatal. Entonces, corresponderá a las legislaciones estatales regular en sus textos fundamentales la manera de proceder para resolver una controversia de este tipo; y por otro lado, de que la controversia no tiene un agente extraño perteneciente al pacto federal que exija necesariamente la intervención de la Suprema Corte.⁵⁹

También es sobresaliente el hecho de que, al no mencionarse expresamente, ni tener el carácter de representantes del orden federal, el Poder Judicial de la Federación⁶⁰ no tiene legitimación en este medio de control.⁶¹ Opinión que encuentra sustento en el principio que impide ser juez y parte en el mismo proceso. Así, los únicos conflictos en que pudieran ser partes los órganos del Poder Judicial de la Federación son de carácter competencial.⁶² Sin embargo, los poderes judiciales locales sí pueden ser partes en las controversias constitucionales cuando el conflicto sea entre dos poderes de un mismo estado o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal,⁶³ siempre y cuando la materia de la controversia no sea una resolución judicial, ya que la Suprema Corte ha sostenido que este medio de control no es la vía idónea para combatirlos.⁶⁴

58 Señalan que estas tesis se fundamentaron en normas que ya no están vigentes, además que las condiciones jurídicas son distintas hoy. *Ibidem*, p. 104.

59 *Idem*.

60 Suprema Corte, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

61 Cossío, José Ramón, “¿Otra imposible tarea?”, *Justicia constitucional en Iberoamérica*, Internet <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/00-portada.htm>, 4 de junio 2004.

62 Atento a lo dispuesto en el artículo 106 constitucional, aun y cuando pudiesen, de hecho, existir conflictos de naturaleza jurídico política con otros poderes federales, como podrían ser los casos de juicios políticos a integrantes del Poder Judicial de la Federación, decisiones que afecten al Consejo de la Judicatura Federal, etcétera.

63 Artículo 105, incisos *h* y *k* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

64 *SJF*, 9, VII, diciembre de 1998, p. 790.

Igualmente se ha distinguido entre la legitimación en la causa y la legitimación en el proceso. La Corte ha entendido por la primera el derecho sustantivo para poder ejercer la acción. En este sentido, sólo pueden acudir las entidades, poderes u órganos que señala la fracción I del artículo 105 constitucional o el artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que respecta a la segunda, se ha entendido como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento.⁶⁵

En relación con la representación de los entes personas morales (Federación, estados, Distrito Federal y municipios), ésta debe contemplarse en la legislación ordinaria que prevé las facultades de representación. Sin embargo, en caso de duda, de deficiente regulación normativa, laguna legislativa o por alguna situación análoga, deberá presumirse la representación si existen elementos que lo permitan.⁶⁶ De no ser así, se ha arribado a la conclusión de que debe sobreseer en el juicio.⁶⁷ Sin embargo, si alguno de los promoventes sí tiene legitimación procesal, lo procedente es declarar que los otros carecen de ella —y no sobreseer en el juicio— porque éstos no son parte en el juicio.⁶⁸

Por lo que respecta al interés, éste se ha clasificado en jurídico, simple y legítimo.⁶⁹ En el caso de las controversias constitucionales, se podría

65 CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO, novena época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VI, agosto de 1997, p. 468, número de registro óptico 197,892.

66 CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN QUE LA RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE, novena época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VI, agosto de 1997, p. 466, número de registro 197,890.

67 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE EVIDENCIA QUE CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA APLICABLE, NINGUNO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE COMPARECIERON A INTERPONERLA TIENE FACULTADES PARA REPRESENTAR AL ENTE PÚBLICO LEGITIMADO EN LA CAUSA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO, novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, junio de 2001, p. 522, número de registro óptico 189,488.

68 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN PROCESAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PROMOVENTES DEL JUICIO NO LLEVA A SOBRESEER SINO A DECLARAR QUE CARECEN DE ELLA, novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, septiembre de 1999, p. 706, número de registro óptico 193,267.

69 En el primero se ha exigido que quien pretenda demandar tenga un respaldo específico en lo dispuesto en una norma jurídica; el segundo se presenta cuando por razones

reconocer la necesidad de un interés jurídico.⁷⁰ En este sentido, las controversias únicamente podrían promoverse por aquél poder, entidad u órgano cuyas atribuciones hubieren sido invadidas.⁷¹

Sin embargo, tal parece que jurisprudencialmente se ha dado aceptación también, en ciertos casos, al interés legítimo. Por ejemplo, en la controversia constitucional 5/2001, la Suprema Corte señaló:

...La circunstancia de que en la presente controversia constitucional no se alegue invasión a la esfera competencial que la Constitución Federal consagra a favor de los órganos del Distrito Federal, no la hace improcedente, puesto que, como se ha dicho, lo que se combate es un decreto en el que el Presidente de la República constriñe a esa entidad a aplicar diversos usos horarios para diferentes épocas del año cuando, según los argumentos expuestos en la demanda, no tiene atribuciones para ello, sosteniendo que corresponde al Congreso de la Unión regular ese aspecto, lo cual permite el análisis de la constitucionalidad del aludido decreto a efecto de verificar si el Ejecutivo Federal tiene atribuciones para normar tal asunto, pues de no ser así, se estaría obligando a la entidad del Distrito Federal a acatar una disposición emanada de una autoridad que no tiene facultades constitucionales para eso...

de interés social o la relevancia de los bienes que están en juego, se permite que cualquier persona actúe ante los tribunales; el último, cuando se autorice que una persona acuda a juicio en los casos en que una determinada acción pública o privada pudiera llegar a afectarlo, ello con independencia de que su posición esté o no plenamente reconocida en una norma. Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 61.

70 Por ejemplo, en la tesis: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS JURÍDICO. LO TIENE ALGUN ESTADO DE LA REPÚBLICA CUANDO CONSIDERE QUE UNA AVERIGUACIÓN PREVIA FEDERAL VULNERA SU AUTONOMÍA Y PUEDA RESTRINGIR LA INMUNIDAD DE SUS SERVIDORES PÚBLICOS. P./J. 33/96, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III, junio de 1996, p. 389.

71 Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 61. Actualmente encontramos que dicha predicción se ha manifestado con el aumento de asuntos en la Suprema Corte. Por otro lado, tal vez una muestra de la creciente carga de trabajo, es la autorización de la Suprema Corte para que sus Salas puedan resolver en definitiva controversias constitucionales para dar celeridad a la resolución de las mismas. *Cfr.*, tesis 2a. CXXIII/98, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VIII, septiembre de 1998, p. 1009: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE SON COMPETENTES PARA RESOLVERLA, CUANDO NO PROCEDA EL EXAMEN DE LAS CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD PROPUESTAS.

De esta transcripción se observa que el Distrito Federal, aunque no reclama que su esfera de competencia fue invadida, sí tiene legitimación porque a través de un decreto emanado de una autoridad supuestamente incompetente, se pretendía que aplicara diversos husos horarios para diferentes épocas del año; es decir, se buscaba que un poder, entidad u órgano, acate una norma que se considera ilegal.

Aunque la determinación provocó diversos comentarios como aquel que anunciaba la posibilidad de que la Suprema Corte conociera de un mayor número de casos porque más autoridades públicas podrían llegar a estimar que se les está causando un perjuicio,⁷² actualmente se reconoce que las entidades, poderes u órganos mencionados en el artículo 105 constitucional, tienen la posibilidad de presentar demandas cuando se hubieren invadido sus atribuciones o en aquellos casos en que la norma impugnada o acto pudiera afectarles de algún modo:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL”, que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideran lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷³

72 Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 61.

73 Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, julio de 2001, tesis: P./J. 83/2001, p. 875.

Por lo que respecta a la legitimación pasiva, tal parece que su acreditación ha sido menos exigente porque se considera que para verificarla se puede ser más flexible. La Suprema Corte ha señalado que el listado de los órganos que pueden ser sujetos pasivos en la controversia constitucional no es limitativo. Bajo este criterio se han admitido como sujetos demandados a entes distintos a los enumerados en la Constitución, denominados órganos derivados. Al parecer este criterio surgió del juicio de controversia constitucional 51/96, en donde se arribó a la siguiente tesis jurisprudencial:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia ley suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (poderes federales); los poderes de una misma entidad federada (poderes locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la carta magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.⁷⁴

74 Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VIII, diciembre de 1998, tesis P. LXXIII/98, p. 790. Otro ejemplo, se presentó en la controversia constitucional 14/2002, se tuvo por acreditada la personalidad de un ayuntamiento demandado que legalmente debió acudir mediante dos Síndicos y la demanda la contestó sólo uno; sin embargo, la Corte le reconoció la personalidad y tuvo por contestada la demanda. *Cfr.* CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. UN SOLO SÍNDICO TIENE LEGITIMACIÓN

Sin embargo, la identificación de la parte demandada ha suscitado confusiones. Atendiendo al artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, a los principios de jerarquía y desconcentración de funciones y que el cumplimiento de las sentencias que emite el Poder Judicial federal vinculan al superior jerárquico, la Suprema Corte ha considerado que la parte demandada debe ser una entidad, poder u órgano de los que enuncia el artículo 105, fracción I, de la Constitución federal —que hubiere emitido y/o promulgado la norma general o pronunciado el acto que motiva la controversia— o la autoridad que sea un órgano derivado y autónomo de los entes demandados. En este caso, si la autoridad que emitió materialmente el acto no lo hizo ejercitando una facultad de libre decisión o con autonomía técnica, sino como auxiliar, el acto será atribuido al superior jerárquico a quien auxilia, pues ése será en última instancia el obligado a cumplir con el fallo de invalidez, quien además estará en aptitud de requerir a sus subordinados⁷⁵ u órganos derivados.⁷⁶

Tratándose de órganos legislativos compuestos, como el constituyente permanente local, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aplicado un tratamiento práctico y de economía procesal. En la controversia constitucional 18/2000, la Corte consideró que los ayuntamientos que actuaron en un proceso legislativo de reformas a la Constitución local, impugnado en la controversia constitucional, no podían considerarse demandados porque no se les consideró como parte integrante del “órgano legislativo”

PARA CONTESTAR LA DEMANDA PROMOVIDA EN CONTRA DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA), novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, enero 2002, tesis P./J. 131/2001, p. 918.

⁷⁵ Tesis P./J. 84/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, agosto de 2000, p. 967, de rubro: LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS.

⁷⁶ Tesis P. LXXIII/98, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 790, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA. Un ejemplo de una autoridad que actúa de manera autónoma se encuentra en la tesis de rubro: SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO, tesis P./J. 109/2001, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 1104.

que emitiera la ley impugnada. Se señaló que no actúan como diputados, ni forman un órgano deliberante, sino que, en su carácter de entidades políticas y componentes del Estado, tienen la potestad de manera individual y separada de aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución estatal; es decir, se consideran como entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar o, en su caso, invalidar con su voto las modificaciones a la Constitución local. En consecuencia, aun cuando en el proceso extraordinario de reformas a la ley suprema de una entidad hay concurrencia de Poder Legislativo y de los ayuntamientos, esta circunstancia no altera la naturaleza y esencia del Poder Legislativo; esto es, en nada modifica su integración formal ni material.

Este criterio emitido por la Corte puede ser cuestionable si se considera que en la controversia constitucional en materia indígena se consideró que la participación del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales en la reforma a la Constitución crean un ente jurídico distinto denominado *poder reformador*. Cuestión que para algunos no es aceptable, ya que al igual que el artículo 135 constitucional, cada uno actúa en el ámbito de sus respectivas facultades constitucionales. En caso contrario se podría afirmar que existe un nuevo poder cuando el Senado de la República y el Poder Ejecutivo actúan, en el ámbito de sus competencias, en la inclusión de tratados internacionales al territorio mexicano.⁷⁷ Sin embargo, algunos consideran que no es posible llevar a cabo una fragmentación del órgano complejo de revisión a afecto de hacer parte a uno de los órganos simples que lo componen, como si sólo se demandara a una de las Cámaras del Congreso de la Unión,⁷⁸ postura que también puede ser cuestionable si se considera que ambos órganos pueden ser demandados de acuerdo a su participación específica en el proceso de reforma a la Constitución.

En las controversias constitucionales también se encuentra la figura del tercero interesado y será la entidad, poder u órgano, o miembro de éstos que actúa con autonomía, a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, puedan resultar afectados

77 Cfr. Mortera Díaz, Antonio Rodrigo, "Controversia constitucional 82/2001, materia indígena", *Revista Conjeturas*, año 1, núm. 3, diciembre de 2003, pp. 78 y 79.

78 Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 4, p. 983.

por la sentencia que llegare a dictarse. Cabe señalar que la afectación no es de cualquier tipo, sino que se deben afectar funciones que se realizan con autonomía.⁷⁹

Además, el tercero interesado en ningún caso puede ser un particular, a pesar de que se podría considerar que materialmente pueda verse afectado con la resolución que declare inválido el acto del cual pueda derivar algún derecho de carácter privado, pues la Suprema Corte ha sostenido que no puede declarar inválidas las consecuencias de derecho privado que haya pactado el demandado. En este sentido, el particular afectado sólo podría demandar mediante la vía ordinaria respectiva los posibles daños y perjuicios por incumplimiento.

Por ejemplo, en la controversia constitucional 35/97 se declaró la invalidez de un convenio administrativo en el que se autorizó un proyecto de desarrollo que celebraron el Poder Ejecutivo de un estado y una sociedad anónima de capital variable, porque previo a la autorización no se había tomado en consideración un plan de desarrollo municipal ni la opinión del municipio en donde se llevaría a cabo el desarrollo, por lo que se violó el artículo 184 de la Ley 101 de Desarrollo Urbano del Estado y consecuentemente el artículo 16 de la Constitución federal. Lo anterior sin que se hubiera considerado que la empresa particular tuviera algún interés que ameritara llamarla a la controversia.⁸⁰

Como corolario a lo expuesto en torno a la legitimación en las controversias constitucionales, y específicamente en lo que toca a la delimitación de los sujetos que pueden promoverlas, cabe la reflexión acerca de ciertos entes públicos que no se encuentran expresamente señalados en el artículo 105 constitucional que, sin embargo, dadas las altas funciones

79 Atendiendo al orden jurídico al cual pertenece la parte actora, se puede prever el efecto general o parcial de la sentencia y por tanto identificar a los posibles afectados por la misma. Por ejemplo, CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE LLAMAR A JUICIO CON EL CARÁCTER DE TERCEROS INTERESADOS A LOS MUNICIPIOS DE UN ESTADO DISTINTOS DE LOS ACTORES, CUANDO SE IMPUGNAN DISPOSICIONES GENERALES ESTATALES, PUES AUNQUE SE DECLARE SU INVALIDEZ, LOS EFECTOS GENERALES SÓLO SE LIMITARÁN A LOS MUNICIPIOS ACTORES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IX, abril de 1999, p. 282.

80 Tesis XXXIV/89, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. III primera parte, p. 49, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU “SOLUCIÓN NO AFECTA DIRECTAMENTE” INTERESES DE PARTICULARES.

que realizan, podría no sólo resultar conveniente sino necesario reconocerles la posibilidad de acudir a este medio de defensa. Tales son los casos, por ejemplo, del Banco de México, los diversos titulares de Comisiones de Derechos Humanos estatales y nacional, así como los órganos de fiscalización, entes públicos que pudiesen resentir actos de entidades y poderes que pretendan mermar su autonomía y funciones, susceptibles de control a través de la controversia constitucional, para evitar la vulneración del principio de división de poderes, tal y como lo ha sostenido la propia Suprema Corte.⁸¹

V. IMPUGNACIÓN DE ACTOS

Las normas generales, en una controversia constitucional, pueden ser impugnadas por su sola entrada en vigor o con motivo de un acto concreto de aplicación. En general, se exige que la norma impugnada ya haya sido publicada, ya que se considera que la misma existe cuando culmina su proceso de creación, de no ser así, existirá motivo manifiesto para desechar la demanda.⁸² No obstante, se podrían impugnar actos concretos que hagan nugatorio el ejercicio de alguna facultad dentro del proceso legislativo, como cuando se alega una violación al derecho de veto del Ejecutivo e incluso se podría solicitar la suspensión de la promulgación y publicación de la norma,⁸³ aun cuando estos actos no se hallan llevado a cabo.

81 *Cfr.* DIVISIÓN DE PODERES PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO INDEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, Tesis de Jurisprudencia 80/2004, Pleno, novena época, Controversia Constitucional 35/2000.

82 Tesis P./J. 130/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIV, octubre de 2001, p. 803, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO EN LA DEMANDA SÓLO SE IMPUGNAN LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A UNA NORMA GENERAL QUE NO HA SIDO PUBLICADA, DEBE DESECHARSE POR EXISTIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.

83 Tesis P./J. 160/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, diciembre de 2000, p. 1118, de rubro: SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES FACTIBLE SU OTORGAMIENTO CONTRA LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE UNA NORMA

De impugnarse con motivo de su aplicación, debe existir el acto concreto de aplicación para que proceda la impugnación de la norma. Se debe recordar que un acto constituye la aplicación de una norma, siempre y cuando tenga su fundamento en la misma o que en aquélla se encuentre previsto el caso concreto que se identifica o contiene en el acto señalado como el de su aplicación, de tal forma que a través de este último, se materialice el presupuesto normativo que contiene la disposición.⁸⁴

En cuanto al tipo de acto que puede impugnarse, actualmente la Suprema Corte de Justicia considera que pueden ser impugnados actos positivos, negativos y omisiones,⁸⁵ lo cual podría implicar que este medio sea un mecanismo idóneo para invalidar la omisión legislativa.⁸⁶

La omisión puede ser total, aislada o parcial y derivada de la emisión incompleta o deficiente de la norma. La omisión impugnada por el actor deberá entrañar una afectación directa o indirecta a sus intereses, como por ejemplo al desarrollo de sus facultades, obtención de sus fines o el bienestar de sus gobernados.⁸⁷

ELECTORAL, CUANDO ESTOS ACTOS NO SE HAN EJECUTADO Y SE ALEGA, POR EL PODER EJECUTIVO, VIOLACIÓN AL DERECHO DE VETO.

84 Tesis P. LXVII/96, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, mayo de 1996, p. 113, de rubro: LEYES HETEROAPLICATIVAS, AMPARO CONTRA. PARA QUE SE DEMUESTRE QUE SE APLICARON, NO BASTA QUE SE CITEN LAS NORMAS RECLAMADAS, SINO QUE ES NECESARIO QUE SE ACTUALICEN LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN ELLAS.

85 Tesis P./J. 82/99, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, agosto de 1999, p. 568, de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.

86 En relación al tema se recomienda: Báez Silva, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 105.

87 Tesis P./J. 112/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 881, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE. Esta afectación directa o indirecta es una de las cuestiones más importan-

La Suprema Corte ha señalado cuál es el plazo para impugnar actos omisivos. En síntesis, explica que como la ley reglamentaria no señala plazo respecto de esos actos, y que generan una situación permanente reiterada que no se subsana mientras no actúe el omiso, dando como resultado consecuencias jurídicas que día a día se actualizan, se concluyó que el plazo para la impugnación se actualiza día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicha omisión. Así, la oportunidad para impugnarlos se actualiza de momento a momento mientras la omisión subsista.⁸⁸

Para considerar lo que constituye un acto omisivo, la Suprema Corte de Justicia debe determinar la existencia de la omisión vinculada con la obligación del demandado y la afectación al interés legítimo del actor; es decir, si no existe imperativo dirigido al demandado de manera explícita o implícita, en cuanto al deber de realizar la conducta que se le demanda, no podría considerarse que exista el acto omisivo.

Por ejemplo, en la controversia constitucional 32/2000, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inexistencia del acto omisivo atribuido al Congreso de la Unión, consistente en no haber realizado las actualizaciones a la Ley General de Educación conforme a lo dispuesto por los artículos transitorios del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.⁸⁹ La Corte sostuvo que:

De las transcripciones del artículo Constitucional, de los artículos Transitorios y de aquellos que conforman el Decreto, no se advierte algún imperativo dirigido a los demandados, en cuanto a que debiesen realizar las conductas que se les demanda y que se consideran como omisivas, lo que hace que si no existe el presupuesto que condiciona la existencia de la omisión; menos puede considerarse que existan los actos omisivos.

Esto es, era necesario que al menos se señalara en los artículos citados alguna referencia a las facultades de un determinado ámbito competencial (federal), actos a realizar o término de cumplimiento, la materia específica (educación) y el órgano o entidad que debiera actuar o cumplir, para determinar la existencia de una obligación o el ejercicio de una facultad.

tes de la Controversia Constitucional y se abordará al momento de analizar el caso *Te-mixco*.

⁸⁸ Controversia Constitucional 10/2001.

⁸⁹ Los días 25 de octubre de 1993 y 22 de agosto de 1996.

De esa forma, los argumentos demuestran que para existir jurídicamente una omisión legislativa, es necesario que una norma dirija un imperativo al demandado, en el sentido de realizar la conducta positiva que se le reclama.

Por otro lado, sí se podría demandar la invalidez de una omisión y el cumplimiento de la obligación constitucional, cuando en la Constitución federal de manera expresa se determina que cierta autoridad deberá adecuar su actuar a la Constitución. Por ejemplo, el Decreto de reformas constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, que dio lugar a la regulación constitucional de la administración de justicia estatal, en donde en su artículo segundo transitorio dispuso que “Las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las Constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este Decreto”.

Tratándose de los poderes legislativos, se estima más apropiado que la obligación derive de la Constitución federal o local, pues es ese órgano el encargado directo de desarrollar el contenido de las normas constitucionales para lograr una mayor eficacia de las mismas.⁹⁰

En algunos casos, la obligación de los poderes legislativos podría vincularse con un plazo no cumplido. En diversas ocasiones se ha pretendido demandar la invalidez de una reforma por haberse realizado fuera del plazo previsto en una norma superior. Por ejemplo, en una controversia constitucional se impugnaron reformas a una Constitución local, por considerar que se había transgredido el plazo contemplado en la Constitución federal. Sin embargo, la Corte determinó que la violación al plazo otorgado no provoca la inconstitucionalidad de un precepto específico

90 En la controversia constitucional 38/2002 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, impugnó la omisión del jefe de Gobierno del Distrito Federal consistente en la abstención de reglamentar y proveer dentro de la esfera administrativa para la aplicación y cumplimiento del artículo 66 de la Ley de Transporte del Distrito Federal; dicha demanda fue admitida; sin embargo, en la sentencia se advirtió una causal de improcedencia y se omitió el estudio de fondo. El caso de improcedencia advertido fue que la ley que se pretendía reglamentar fue abrogada con posterioridad a la presentación de la demanda, por lo que de dictarse sentencia de fondo y resultar fundado el motivo de invalidez, los efectos de la ejecutoria no podrían materializarse al dejar de existir la norma que se pretendía reglamentar. A pesar de que no se entró al estudio de fondo, la admisión de esa demanda hace pronosticar que ésta será la vía para impugnar las omisiones legislativas.

por contravenir los enunciados normativos fundamentales de la Constitución Federal. Consideró que, en el caso, las normas transitorias tenían como fin establecer los lineamientos provisionales o temporales, que permitieran la eficacia de la norma materia de la reforma, y que si su violación no trascendía ni viciaba los principios rectores tutelados por la norma fundamental, no podía constituir motivo fundado para declarar la invalidez del proceso legislativo. Además, a esto se le puede sumar que si se declarara la invalidez del proceso por contravenir el plazo previsto, se generaría como consecuencia una omisión legislativa que por sí misma atentaría nuevamente contra la Constitución.⁹¹

También sería deseable que la obligación reglamentaria del Poder Ejecutivo fuera prevista en alguna norma constitucional. Sin embargo, es opinable la posibilidad de que la obligación derive de una ley emitida por el Poder Legislativo. Actualmente, existe la idea en la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que la facultad de emitir reglamentos es discrecional y no una obligación, pues se considera al reglamento una forma de detallar la ley. En este sentido, el legislador podría detallar más la ley y no exigir que el Ejecutivo lo hiciera, ya que podría dar la apariencia de que se atenta contra su autonomía.

Al respecto, se encuentra el voto concurrente formulado en la controversia constitucional 22/2001:

Luego entonces, la fracción I, del artículo 89, reconoce e impone al Ejecutivo la obligación de promulgar las leyes, así como ejecutarlas; y puesto que la ejecución comprende también dictar reglamentos, como su ejercicio no es obligatorio, puede decirse que en dicha fracción se le reconoce una potestad reglamentaria implícita.

Las razones por las que se justifica que el presidente de la República posea la facultad reglamentaria son las siguientes: *a)* es quien cuenta con los cuerpos técnicos, *b)* se encuentra en contacto más estrecho con la realidad en la cual se van a aplicar las leyes y generalmente es a quien corresponde solucionar los problemas que plantea la propia realidad, y; *c)* el reglamento tiene mayor facilidad para su reforma, a diferencia de la ley, lo que le permite más flexibilidad.

El ejercicio de la facultad constitucional del Ejecutivo para emitir reglamentos es discrecional, porque a pesar de que algunas leyes refieran que van a ser reglamentadas, la naturaleza de esa facultad y lo dispuesto en la Consti-

91 Controversia Constitucional 18/2001.

tución, en especial lo relacionado con el principio de división de poderes, nos lleva a la conclusión de que no se puede obligar al presidente de la República a que la ejercite.

Así, la Suprema Corte ha dicho que vincular al Poder Ejecutivo a que emita un reglamento respecto de una ley parecería exagerado, pues esa facultad es discrecional y su ejercicio es motivado por la exigencia de adaptar la norma que reglamenta a las demandas para su ejecución. Esta solución vincula al legislador con el Ejecutivo, cuando expide una norma general, pero soslaya la obligatoriedad de este último cuando existen disposiciones legales que lo compelen a emitir el reglamento, aspecto que parece puede ser motivo de análisis en una controversia constitucional. Por ello, no puede pasar inadvertido que en ocasiones es necesaria una reglamentación para la ejecución de una ley que en ocasiones no existe o que está supeditada a la existencia de un reglamento; es decir, el ámbito de discrecionalidad no debe dejar en indefensión a la sociedad.

Por lo anterior, parece aceptable y recomendable al Poder Legislativo que en la Constitución federal y las locales, se señalen plazos para la emisión de normas inferiores que se estimen fundamentales, y que ante la omisión de expedirlas sea posible impugnarla mediante la controversia constitucional.

La posibilidad de reclamar omisiones legislativas o reglamentarias de las autoridades es importante, ya que colmaría lagunas en el ordenamiento jurídico mexicano, pero la Suprema Corte debe ser cuidadosa para no substituirse en las obligaciones o funciones de las autoridades. Una salida viable podría ser que ante la omisión total de emisión de la norma general, en su sentencia, la Corte dicte las bases generales que se estimen necesarias para colmar la facultad o atribución que hubiere sido transgredida a la actora, una vez concluido el plazo que otorgare para que se cumpla la sentencia a la demandada. Es importante dejar claro que la regulación de la Suprema Corte emitida en sustitución de la demandada es de carácter provisional, es decir, deberá dejar de tener eficacia cuando dicha parte cumpla con el fallo emitiendo la norma cuya omisión constituyó la litis en la controversia.

Asimismo, se estima oportuno precisar que la emisión de regulación provisional por parte del Tribunal Constitucional deberá llevarse a cabo solamente cuando se considere de urgente necesidad social, para colmar el vacío jurídico producido por la omisión legislativa.

VI. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

Las controversias constitucionales no son procedentes contra las decisiones de la Suprema Corte; contra aquéllas respecto a las cuales exista litispendencia; cuando exista cosa juzgada; cuando no se haya agotado el principio de definitividad; contra actos consentidos por extemporaneidad; por falta de materia cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto; contra normas generales o actos en materia electoral; y en los demás casos que resulten de alguna disposición de la misma ley reglamentaria.

Además, al igual que en el juicio de amparo, el ministro instructor puede desechar de plano la demanda si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia.⁹² Por manifiesto, la Corte ha entendido lo que se advierte de forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación y de los documentos que se anexan a tales promociones. Lo indudable es aquello de lo que se tiene plena certeza y convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo de que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.⁹³

De las causales de improcedencia mencionadas, resalta la relacionada con el hecho de que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.⁹⁴

Para exigir el cumplimiento al principio de definitividad se requiere que esté prevista legalmente una vía en contra del acto impugnado en la controversia constitucional, que no se haya agotado y a través de ella pudiera ser revocado, modificado o nulificado y, por tanto, sea apta para la solución del propio conflicto; que habiéndose interpuesto dicha vía o medio legal, aún no se haya dictado la resolución correspondiente, por la cual pudiera modificarse o nulificarse el acto controvertido a través de

92 Artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

93 *Cfr.* CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA” PARA EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA, Pleno, novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, octubre de 2001, P./J. 128/2001, p. 803.

94 Contemplada en la fracción VI del numeral 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

aquella; o bien, que el acto impugnado se haya emitido dentro de un procedimiento que no ha concluido; esto es, que esté pendiente de dictarse la resolución definitiva en el que la cuestión debatida constituya propiamente la materia de la controversia constitucional.⁹⁵

Esta doble conclusión interpretativa efectuada a la causal de improcedencia relacionada con la definitividad parece que ha sido utilizada de forma extensiva. Por ejemplo, en la Controversia Constitucional 9/2003 donde se reclamó un dictamen de una comisión de la Cámara de Senadores, se adujo que el mismo era improcedente porque se actualizaba la causal en comento, ya que no había concluido la vía legalmente prevista para tal efecto, al no haber culminado el procedimiento legislativo.⁹⁶

Lo interesante es que la causal de improcedencia⁹⁷ no señala textualmente la necesidad de esperar la culminación del procedimiento, sino que esa es una razón legal extraída del principio de definitividad que se establece para el juicio de amparo en materia administrativa,⁹⁸ mismo que se ha hecho extensivo a las controversias constitucionales. Aun cuando parece una razón lógica que la impugnación de una violación de carácter procesal deba realizarse hasta que culmine el procedimiento relativo, la adopción de la causa de improcedencia de un medio de control a otro quizá ameritaría, en este caso, el establecimiento claro también de las excepciones al motivo de sobreseimiento, máxime que en la controversia constitucional se examinan actos de un contenido eminentemente competencial o de afectación a facultades de entes estatales, mientras que

95 *Cfr.* CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA” PARA EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA, Pleno, novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX, abril de 1999, P.J. 12/99, p. 275.

96 *Diario Oficial de la Federación* del martes 13 de julio de 2004.

97 El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria respectiva dispone: “Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes... VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución de propio conflicto”.

98 El artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo señala: “Artículo 114. El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:... II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia”.

en el amparo el principio del agravio personal y directo se dirige esencialmente a derechos del gobernado.

La explicación conducente asimila lo que en amparo se han considerado los actos de imposible reparación (afectación a derechos sustantivos o violaciones procedimentales que recaen sobre presupuestos procesales) a lo que en las controversias constitucionales ha implicado la afectación que por sí mismo constituye el acto en razón al ámbito competencial de la parte actora.

En efecto, en la Controversia Constitucional 26/97 se consideró que hay casos excepcionales al principio de definitividad atendiendo a la implicación o afectación al interés legítimo. En este asunto la demanda fue formulada por un Poder Judicial local, con la finalidad de impugnar la resolución de procedencia e inicio de juicio político en contra de un juez penal. El Poder Judicial argumentó invasión a la esfera de competencia y ataque a la independencia y a su autonomía. La Suprema Corte, para admitir la impugnación de ese acto no definitivo, sostuvo que no era necesario agotar el principio pues el actor impugnaba violación al sistema de distribución de competencias jurisdiccionales y al principio de división de poderes.

Otro aspecto de la adopción de las excepciones del principio de definitividad del amparo hacia la controversia constitucional puede verse en interpretaciones de la Suprema Corte, tales como la que sostiene que no será necesario agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto si se plantean por el actor únicamente violaciones directas e inmediatas a la Constitución federal.⁹⁹

Como conclusión a este punto, puede decirse que no es materia acabada la definición o redefinición del principio de definitividad en lo que toca a las controversias constitucionales, siendo que parece lo más aconsejable que esa definición se apegue al texto de la ley reglamentaria, evitando la adopción de supuestos de improcedencia y sus excepciones exist-

99 Tesis P./J. 136/2001, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XV, enero de 2002, p. 917, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES.

tentes en otros medios de control, aun y cuando exista una similitud lógica en el tratamiento de los procesos constitucionales.

Asimismo, no se debe perder de vista en torno de esta causal de improcedencia, que se obliga a los actores a pretender resolver el conflicto en su propia entidad, lo que en ocasiones es sólo una pérdida de tiempo, sobre todo cuando la fuerza política de alguno de los poderes locales es absoluta. Es por ello que se debe reflexionar si es necesaria la obligatoriedad de agotar los medios ordinarios de defensa locales o sería mejor que fuera optativo su agotamiento previo a la controversia constitucional, máxime que, como se verá, las interpretaciones de la Suprema Corte han sido en el sentido de ampliar su ámbito de estudio y control, aun respecto de actos provenientes de entes que pudiesen considerarse resguardados bajo el cobijo de las autonomías estatales.

Siguiendo con el tema de las causas de improcedencia, también resalta la diferencia entre la cesación de efectos en el juicio de amparo y la controversia constitucional. Ya que en la segunda, a diferencia del primero, para que opere la causal referida, únicamente es necesario que dejen de producirse los efectos de la norma general o acto impugnado para que se surta la causal por cesación de efectos sin requerirse el restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes de la violación como en el amparo.¹⁰⁰ Esta distinción parece justificarse por los diferentes efectos que tiene cada medio de control, siendo para el amparo lo relevante el restablecimiento retroactivo del derecho violado, mientras que la controversia atiende a la afectación en la esfera de atribuciones de la autoridad actora.

Otros supuestos de improcedencia relevantes son los que derivan de relacionar la fracción VIII, del numeral 19 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional con otra disposición de la Ley. Por ejemplo, este medio de control limita su competencia a actuaciones de autoridades públicas originarias o derivadas, distintas del Poder Constituyente Permanente Federal; dado que se considera que la controversia constitucional es improcedente contra actos y resultados del proceso legislativo de reformas a la Constitución federal, ya que ese poder se encuentra integrado por órganos en carácter de órgano reformador de la

100 *Cfr.* CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIII, abril de 2001, P./J.54/2001, p. 882.

Constitución y realizan una función de carácter exclusivamente constitucional de manera soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo.¹⁰¹

Es interesante resaltar que la imposibilidad de analizar el procedimiento de reforma a la Constitución no se sustenta en el argumento de que no sea posible analizar la actuación del reformador al momento de efectuar una enmienda constitucional,¹⁰² sino en la carencia del ente “poder reformador” en el señalamiento de los sujetos con legitimación en el artículo 105 constitucional. Lo destacable es que, como ya se observó en el apartado de legitimación, la Suprema Corte había mantenido el criterio de ampliar la legitimación pasiva en las controversias constitucionales; sin embargo, ésta fue la excepción.

A este respecto, cabe señalar que la controversia constitucional parece ser el medio idóneo para examinar la legalidad del procedimiento de reforma constitucional, pues dado que el órgano reformador es un ente compuesto a su vez de varios órganos legislativos con funciones constitucionales propias e independientes, resultaría posible el examen del cumplimiento de cada una de ellas, así como su trascendencia en el producto final, que se constituye por el texto constitucional aprobado en definitiva, máxime que cada uno de los entes que conforman al poder reformador se encuentra comprendido dentro de los enumerados en el artículo 105 de la Constitución.

101 Así lo explica el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 39/2002, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, página 1136, de rubro: PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL; asimismo, en la tesis P./J. 40/2002, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Se recomienda consultar algunos comentarios en torno a la sentencia emitida por la Corte en Mortera Díaz, Antonio Rodrigo, *op. cit.*, nota 77.

102 Ya que inclusive en los criterios jurisdiccionales de algunos países iberoamericanos existe uniformidad en revisar un procedimiento de reforma constitucional. *Cfr.*, Góngora Pimentel, Genaro David, “El control de la reforma constitucional”, *Tribunales y justicia constitucional, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 246.

Otro caso de improcedencia es, por regla general, la imposibilidad de revisar los fundamentos y motivos de las resoluciones jurisdiccionales emitidas por un tribunal judicial o administrativo, pero sólo en el caso de que sea claro que no se cuestiona una invasión de facultades o competencias de un nivel de gobierno respecto de otro, sino que simplemente se dirime un conflicto entre partes, que fue sometido por el particular al conocimiento del órgano jurisdiccional. De lo contrario, se haría de esta vía un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural.¹⁰³ Sin embargo, el ministro Gudiño Pelayo señala que este criterio resulta un tanto impreciso respecto a su alcance y aplicación, ya que genera la duda de si sólo es aplicable en actos material y formalmente jurisdiccionales, o si basta que sean materialmente jurisdiccionales para que resulten inimpugnables. Al parecer se ha optado por el que sean improcedentes únicamente los actos material y formalmente jurisdiccionales.¹⁰⁴

Además, se ha considerado que tanto la controversia constitucional como los juicios ante los tribunales locales, son procesos que están dirigidos a preservar el Estado de derecho, de tal manera que, por regla, no podría ser materia de ninguno de los dos lo resuelto en el otro, puesto que se rompería con el sistema establecido por el órgano reformador de la Constitución federal.

Sin embargo, cuando se impugna una resolución jurisdiccional en que no se cuestionan las pretensiones de las partes en el procedimiento o vicios propios en los actos de ejecución, sino las consideraciones y fundamentos que la parte actora estima afectan sus facultades constitucionales, es procedente la controversia.¹⁰⁵

103 Así se advierte en la tesis P./J. 117/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, octubre de 2000, página 1088, de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.

104 Por ejemplo: se han aceptado casos en donde la legislatura dirime conflictos entre municipios del estado al que pertenecen, y posteriormente el municipio perdedor promueve la controversia constitucional. *Cfr.*, Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 22, p. 14.

105 Tesis P./J. 99/99, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p. 706, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE ESTUDIO DE PRUEBAS EN UN

También resulta improcedente una controversia constitucional cuando se plantea una contienda entre un municipio y uno de sus órganos descentralizados, ya que no se contempla a los órganos descentralizados en el artículo 105 constitucional como sujetos legitimados para ser parte en este medio de control.¹⁰⁶

De esta forma, puede advertirse que el tema de la legitimación, tanto activa como pasiva, no constituye un aspecto acabado ni absolutamente delimitado por la Suprema Corte, por lo que será a base de interpretaciones, en cada caso, como se aceptará o no la intervención de algunos entes estatales en las controversias constitucionales, debiendo sugerirse a este respecto, que el establecimiento de patrones interpretativos sea coherente con la finalidad de control y el texto de las normas que rigen estos procedimientos.

VII. SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE

Por lo que respecta al tema de la suplencia de la queja, la Suprema Corte ha corregido los errores advertidos en la cita de los preceptos invocados¹⁰⁷ y además ha suplido la deficiencia de la demanda.¹⁰⁸ Incluso ha

PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA JURISDICCIONAL, ENTRE ENTIDADES U ÓRGANOS DE PODER, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN. Por ejemplo, en las Controversias Constitucionales 36/2000 y 15/99, planteadas por un municipio, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de unos oficios dictados para hacer saber que en un expediente laboral, se había adjudicado un bien inmueble a un trabajador libre de todo gravamen, impuesto y derecho fiscal, con fundamento en la Ley Federal del Trabajo; por ello, la traslación de dominio correspondiente debería ser libre de gravamen, impuestos y derechos fiscales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de esos oficios al considerar que la demandada (presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje) había realizado una incorrecta interpretación de la norma para exentar el bien inmueble adjudicado, y por ello conculcaban el artículo 115 de la Constitución federal.

¹⁰⁶ *Cfr.* CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PLANTEA UNA CONTIENDA ENTRE UN MUNICIPIO Y UNO DE SUS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADOS, novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, octubre de 2000, tesis P./J. 115/2000, p. 969.

¹⁰⁷ Suplencia de error, artículo 39 de la Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

¹⁰⁸ Suplencia de la queja deficiente, artículo 40 de la Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

ampliado los conceptos de invalidez contenidos en la demanda de controversia cuando se han vulnerado principios constitucionales. En la controversia constitucional también se permite la suplencia de la contestación de la demanda y alegatos, en aras de proteger el sistema federal establecido en la Constitución,¹⁰⁹ y fundamentalmente buscar el respeto a la norma fundamental, así la Suprema Corte “materialmente se apodera”¹¹⁰ de la controversia constitucional. A este respecto, cabe señalar que la suplencia de aspectos relacionados con la intervención de la parte demandada resulta un tanto intrascendente, puesto que al tratarse de un juicio de anulación, básicamente lo que importa es el contraste de los conceptos de invalidez, suplidos o no, con la fundamentación del acto impugnado, pasando a un segundo plano los alegatos y hechos planteados por los contrarios de la actora.

Un ejemplo de la suplencia de los conceptos de invalidez se encuentra en la controversia constitucional 22/2001, promovida por el Congreso de la Unión contra el presidente de la República, en donde se declaró la invalidez de un reglamento que “interpretó indebidamente” las normas contenidas en la ley que pretendía reglamentar y por ello se violaba el texto de la Constitución federal.

Para declarar la invalidez, se estudió la constitucionalidad del reglamento comparándolo directamente con la Constitución federal. Al final, se declaró la invalidez de la norma porque iba más allá de las disposiciones jurídicas que pretendía reglamentar, interpretadas conforme a las normas constitucionales¹¹¹ que regulan la materia de energía eléctrica.

Asimismo, se abundó en el sentido de que el presidente de la República —al ejercer la facultad reglamentaria prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución— debe atender de manera prioritaria, a lo establecido en la Constitución como marco supremo de referencia de la materia de que se trate, pues aparentemente la ley que pretendía regla-

109 En palabras del ex ministro Juventino V. Castro: “En amparo esto sería absurdo, pues se estaría beneficiando a la autoridad responsable. En la controversia desaparece el absurdo”. *Cfr. El artículo 105 constitucional*, México, Facultad de Derecho de la UNAM, p. 181.

110 *Idem*.

111 Pues aparentemente los artículos que pretendía reglamentar introducían figuras administrativas contrarias a la Constitución.

mentar en este asunto también resultaba inconstitucional; sin embargo, no podía analizarse la norma legal porque no había sido impugnada.

El caso en mención es un ejemplo de que ante el indebido ejercicio de competencias legislativas por las partes que intervienen en una controversia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha optado por tutelar ante todo el respeto directo e indirecto de la Constitución federal, aun a costa de la técnica jurídica y legislativa.

En efecto, habría sido criticable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hubiese declarado la validez del reglamento comparándolo únicamente con la ley que reglamentaba y sostener que no existía violación indirecta a la Constitución federal apegándose a la litis o verdad expuesta por las partes sin hacer caso de que del estudio de la litis y de la norma se advertían violaciones directas a la Constitución que no habían sido planteadas como tales en la controversia.

Asimismo, la Corte se pronunció, aunque no de manera vinculatoria porque no era parte de la litis, sobre la constitucionalidad de la Ley que pretendía reglamentarse por el Ejecutivo de la Unión:

...no pasa inadvertido para este Tribunal Constitucional, por una parte, que no sólo la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y otras leyes relacionadas, pudieran contener disposiciones contrarias a la Constitución, pero ello es ajeno a la presente controversia y, de ser así, el propio Congreso de la Unión, que es la parte accionante en ella, estará en aptitud de realizar las reformas pertinentes; y, por otra, que podrían darse necesidades de carácter económico o político que, desde esas perspectivas, cuestionaran la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución y las otras normas que con él se vinculan (según se ha explicado), pero es claro que la decisión al respecto resulta ajena a las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y corresponde, con toda claridad, al órgano previsto en el artículo 135 de la misma y al que podrá acudir con la iniciativa correspondiente que demuestre la necesidad referida.

De esa forma, se puede declarar la invalidez de normas y actos contrarios a la Constitución, con independencia de los argumentos que expongan las partes, pues debe prevalecer el respeto a la Constitución de acuerdo a su intérprete. Sin embargo, tal determinación provoca preguntarse hasta dónde debe la Suprema Corte ampliar la litis constitucional cuando en la demanda promovida por una de las partes no se contemple concep-

to de invalidez alguno.¹¹² A lo cual se considera que no debe ser exhaustiva la revisión, pero si revisar las formalidades; es decir, las cuestiones de orden formal.

Por otro lado, una cuestión que resulta relevante derivada del respeto absoluto a los postulados constitucionales, es la emisión de “recomendaciones” por parte de la Corte. Un ejemplo donde existió una sugerencia de este tipo fue en la controversia constitucional 44/2003. En ella, un gobernador impugnó un Decreto de Presupuesto de Egresos en cuanto a su contenido porque estimó que se había violado en el proceso legislativo la intervención que legalmente le correspondía. La Corte resolvió sobreseer en el juicio porque la norma impugnada no había adquirido definitividad al no haber sido promulgada ni publicada; sin embargo, consideró conveniente recomendar al gobernador que, a fin de evitar la posibilidad del fincamiento de las responsabilidades conducentes, procediera a promulgar y publicar el Decreto de Presupuesto de Egresos impugnado.

A pesar de que dicha recomendación tampoco es vinculatoria, resulta interesante porque destaca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación busque, en su carácter de tribunal constitucional, prever y evitar la posible existencia de actos ilegales e inconstitucionales. Sin embargo, se debe ser cuidadoso al realizar este tipo de recomendaciones ya que se podría estar prejuzgando de actos que posteriormente podrían ser del conocimiento de la propia Corte.

Por otro lado, el hecho de que la Suprema Corte pueda suplir la deficiencia de la queja en el sentido amplio, conlleva a cuestionarse si se pueden incluir conceptos de invalidez no contemplados originariamente en la demanda. Se podrían adoptar dos posturas diferentes. La primera que señala que sólo se atienda a la evidencia de la constitucionalidad del acto. La segunda, que se realice exhaustivamente un estudio de la constitucionalidad del acto o norma impugnada.

La solución que parece más conveniente es la verificación del cumplimiento de las formalidades básicas contenidas en los preceptos constitu-

112 Es por ello que en la controversia constitucional no opera el principio de estricto derecho y, por tanto, no podrían considerarse jurídicamente deficientes los conceptos de invalidez. *Cfr.*, P./J. 68/96, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IV, noviembre de 1996, p. 325, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURIDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.

cionales que consagran las garantías de seguridad jurídica, principalmente el respeto al ámbito competencial de las partes actora y demandada, así como de aquellas disposiciones relacionadas con el acto que en específico se impugne, con lo cual la intervención de la Suprema Corte cumpliría con su labor de tutela constitucional en la materia, al colmar la deficiencia en la exposición de conceptos de invalidez por la promovente de la controversia.

VIII. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA

La sentencia puede declarar la invalidez o validez del acto o norma impugnado. Para abordar estos efectos, advirtiendo que la redacción confusa del artículo provoca ciertas dificultades, debe hacerse la distinción entre impugnar un acto e impugnar una disposición general.

En los actos, generalmente, los efectos únicamente serán respecto de las partes en la controversia.¹¹³ En este sentido, la resolución que dicte la Corte anulando un acto sólo alcanzará a las partes sin tener efectos generales, a pesar de haber sido declarado contrario a la Constitución.

Sin embargo, en ocasiones los efectos pueden ser generales, como en los casos de controversias a que se refieren los incisos *c*, *h* y *k* del artículo 105 constitucional. Es decir, cuando es el Poder Ejecutivo de la Unión contra el Congreso de la Unión, una de sus cámaras o contra la Comisión Permanente; cuando el conflicto es entre dos poderes de un estado, y cuando la controversia se suscita entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal. En este caso es necesario, para la anulación de la norma y el establecimiento de efectos generales, que la resolución se emita con el voto de ocho ministros, ya que sólo la votación calificada se exige respecto de normas generales impugnadas.¹¹⁴

Tratándose de una disposición de observancia general, también se debe realizar una distinción. Tendrá efectos generales plenos la declaración de invalidez de disposiciones de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación; de los municipios controvertidas por los estados; las emitidas por el Poder Ejecutivo Federal o el Poder Legislativo Federal, impugnadas por uno de éstos; las expedidas por el Poder de un

113 Fracción I del artículo 105 constitucional y artículo 42 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del mismo artículo.

114 Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 4, p. 987.

estado controvertidas por un Poder diverso de la misma entidad; y, las aprobadas por un órgano de gobierno del Distrito Federal impugnadas por otro órgano de la propia entidad. Todas ellas, siempre y cuando la resolución sea aprobada por cuando menos ocho ministros.

En este punto, algunos consideran que no existe razón para quedar excluidos los órganos de autoridad del Distrito Federal, cuando sea la Federación quien demanda, ya que al final se tratan de autoridades netamente locales.¹¹⁵

Además, se debe aclarar que se desestima una demanda cuando un asunto resuelto no ha sido aprobado por cuando menos ocho de los ministros. En este caso, los criterios vertidos en la sentencia no serán obligatorios.¹¹⁶ Esta desestimación se ha hecho así porque el legislador consideró que con menos de ocho votos es insuficiente el apoyo para declarar una norma como inválida; es decir, si los ocho votos constituyen un quórum necesario, la falta de éste impide que la Suprema Corte dicte resolución¹¹⁷ y, por tanto, se produce la desestimación de la acción intentada impidiéndose, por ende, cualquier efecto.¹¹⁸ Sin embargo, debiera ser analizada esta situación para determinar si con una mayoría simple se pudiera realizar la declaratoria de invalidez de una norma, ya que la situación actual provoca cierta incertidumbre cuando en una votación seis ministros se inclinan por declarar la invalidez de una norma y cinco no; es decir, como algunos autores señalan, el error del legislador es que la desestimación de la controversia no genera un criterio válido respecto de normas similares.¹¹⁹ Así, lejos de unificarse criterios, únicamente se están dividiendo.

Algunos autores opinan que esto es una denegación de justicia en perjuicio de la autoridad que fungió como parte actora, además de que con-

115 Arteaga, Elisur, *op. cit.*, nota 26, p. 49.

116 Ni para las Salas de la Corte, los Tribunales Unitarios y Colegidos de Circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares, agrarios, administrativos y judiciales del orden común de los estados y el Distrito Federal, administrativos y del trabajo, sean federales o locales.

117 Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 4, p. 987.

118 *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. IX, abril 1999, p. 284.

119 *Cfr.* Hernández Chong Cuy, María A., *op. cit.*, nota 30, p. 138.

traviene lo dispuesto por el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹²⁰

Sin embargo, no todos están de acuerdo con lo anterior; por ejemplo, algunos autores sugieren que sería mejor si la sentencia fuera emitida necesariamente por unanimidad de votos, puesto que en una materia tan compleja como lo es una controversia sobre la constitucionalidad de una norma, si se exigiera una cantidad de votos menor, lo único que podría suceder es que se llegara a declarar la inconstitucionalidad de una norma general, creando incertidumbre y que sería peligroso políticamente que un margen reducido llegase a suscribir dicha declaración.¹²¹

La conclusión que parece más conveniente sobre este particular es la consistente en la declaración de invalidez de la norma por mayoría simple de los integrantes de la Suprema Corte. Esto es así, en virtud de que el criterio interpretativo de la mayoría no sólo es vinculativo en este medio de control, sino que puede ser llevado a otros, principalmente al amparo, en el que no es exigible una mayoría calificada para otorgar la protección constitucional.

Bajo el esquema actual, un tema que es abordado en una controversia constitucional con una mayoría de seis o siete votos no alcanzará a decretar la invalidez de la norma, además de que quedará en indefinición la interpretación mayoritaria para el resto de los tribunales de menor jerarquía, que no podrían adoptarla con la obligatoriedad con que se acogen los criterios jurisprudenciales, ni tampoco optar claramente por una solución diversa, puesto que el punto a discernir puede presentarse nuevamente ante la Suprema Corte, lo que ocasiona que el requisito de mayoría calificada, en estos casos, provoque más indefinición jurídica que la existente con anterioridad a la promoción de la controversia.

En los demás casos en que no es posible la declaratoria de invalidez de una norma con efectos generales, como sucedería cuando un estado, el Distrito Federal o un municipio controvirtieran una disposición de observancia general emitida por la Federación, o un estado impugnara una norma de un diverso estado; o un municipio controvirtiera una disposi-

120 *Cfr.* Zavala Razo, Jorge, “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, *INDETEC*, Guadalajara, núm. 136, octubre 2003, p. 67.

121 Dávila Escareño, Ángel, *op. cit.*, nota 28, p. 29.

ción estatal o la expedida por un diverso municipio,¹²² la respectiva declaración de invalidez únicamente tendrá efectos respecto de las partes de la controversia; es decir, en el ámbito espacial respecto del cual ejerce sus atribuciones la parte actora. Por ejemplo, en la controversia que promovió el jefe de Gobierno del Distrito Federal contra el decreto emitido por el presidente de la República respecto de los husos horarios, se consideró que la sentencia que declaró su invalidez sólo tendría efectos en esta entidad.¹²³

La posibilidad de que la norma impugnada pueda ser declarada inválida cuando la parte actora es la Federación, podría considerarse como un instrumento de agresión a disposición de la Federación en perjuicio de los estados, que ha puesto fin a la igualdad teórica que existió en anteriores textos constitucionales.¹²⁴ Además, es importante señalar que, al igual que algunos autores opinan,¹²⁵ no hay razón para que los actos de la Federación sean puestos al margen de la generalidad, ya que si éstos son contrarios a la Constitución no debe haber motivo para dejarlos subsistentes, dados los efectos relativos de la sentencia. Tal parece que es una forma de protección para la Federación y no permitir que sus disposiciones sean invalidadas de manera general cuando efectivamente sean contrarias a la norma fundamental.

122 *Cfr.* Tesis de Jurisprudencia 72/96: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES; y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. IX, abril de 1999, México, p. 281.

123 *Cfr.* HUSOS HORARIOS. COMO LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN CONTRA DEL DECRETO DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL UNO, PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL PRIMERO DE FEBRERO DEL MISMO AÑO, POR EL QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PROVEE SU APLICACIÓN, FUE PROMOVIDA POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, LA SENTENCIA QUE DECLARÓ SU INVALIDEZ SÓLO TIENE EFECTOS EN ESTA ENTIDAD, novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, septiembre de 2001, P.J. 108/2001, p. 1024.

124 Dávila Escareño, Ángel, *op. cit.*, nota 28, p. 30.

125 También el autor Elisur Arteaga, señala que el artículo 105 constitucional original establecía la nulidad general del acto que comprendía actos y leyes federales. Además que la actual excepción desvirtúa la institución y resta autoridad a la Corte. *Ibidem*, p. 49.

Aunque efectivamente no hay una justificación sólida para realizar tal distinción, algunos consideran que la única posible respuesta a ello pudo haber sido porque se pretendía salvaguardar el orden público:

No es lo mismo que un gobierno del estado o el gobierno federal impugne una norma de un nivel de gobierno inferior y se resuelva con ocho votos... que implica que la disposición del nivel de gobierno inferior perjudica al superior; que el nivel inferior de gobierno impugne las de los niveles superiores y se resuelva con efectos generales, puesto que la resolución tendrá un efecto multiplicador, al que aparentemente, le teme el legislador.¹²⁶

Respecto de los efectos de la sentencia dictada en controversias suscitadas entre distintos poderes u órganos de gobierno de distinto orden jurídico parcial,¹²⁷ se ha llegado a pensar que la declaración de invalidez de una disposición general impugnada, únicamente debería tener efectos respecto de las partes, por no ubicarse en las hipótesis conforme a las cuales la referida declaración podría tener efectos generales.¹²⁸

Así, se ha ejemplificado que si el presidente de la República formulara una controversia constitucional en contra de una disposición de observancia general emitida por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, la declaración de invalidez que llegara a emitirse respecto de la norma impugnada no podría tener efectos generales, sino únicamente respecto de las

126 Por ejemplo, si un municipio impugnara una norma general del Gobierno del Estado, se resolviera con los requisitos formales que la Ley exige, y si tuviera efectos generales, extendería su amplitud protectora la resolución para cobijar a todos los municipios de dicha entidad. Según la disposición actual, esto no sucedería, sino que dicha sentencia, aunque fuera aprobada por unanimidad, sólo tiene efectos entre las partes, lo que produciría que cada uno de los municipios de dicha entidad tuvieran que buscar su protección en contra de la misma norma general a través del planteamiento de la controversia constitucional. *Cfr.*, Hernández Chong Cuy, María A., *op. cit.*, nota 30, p. 139.

127 Que son las hipótesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha autorizado flexibilizando los enunciados de la fracción I del artículo 105 de la Constitución federal.

128 Sin embargo, tal sentencia solamente se concretaría en la porción funcional que respecto del ámbito espacial y material de validez de la entidad correspondiente, se asignó al poder u órgano de gobierno actor, impidiendo restaurar el orden jurídico parcial transgredido, pudiendo continuar la afectación de éste, respecto de los actos jurídicos celebrados en relación con el ámbito competencial de ese orden parcial, tanto por los diversos poderes y organismos paraestatales o autónomos que integran la respectiva entidad, como por los gobernados.

partes, por lo que los efectos del fallo se limitarían a la esfera competencial del presidente de la República, sin que el acto respectivo pudiera dejar de surtir efectos respecto de los órganos restantes de la Federación.

Esos efectos se consideran sumamente imprácticos y disfuncionales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en esos casos ha considerado que los efectos de la sentencia deben atender al orden jurídico parcial representado por el poder actor y al alcance de sus facultades en el territorio.

Por ejemplo, en la controversia constitucional 8/2001 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez con efectos generales de un decreto emitido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, y no únicamente respecto del Poder Ejecutivo Federal al ser este último el actor, como se podría pensar.¹²⁹

También un acto puede tener efectos generales cuando la controversia se suscita entre dos Poderes de un mismo estado. Sin embargo, tratándose del Distrito Federal, la Corte ha sostenido que cuando la parte actora es una Delegación y la demandada alguno de los restantes órganos del gobierno del Distrito Federal, los efectos serán particulares porque las delegaciones constituyen un órgano de gobierno del Distrito Federal.¹³⁰

Por otro lado, los efectos de la sentencia sólo puede tener efectos retroactivos en materia penal o materias análogas, como en el caso de sanciones políticas.¹³¹

Los efectos retroactivos se han querido ampliar a través de sentencias de condena. En la controversia constitucional 5/99, se formuló un voto particular en el cual se expuso que los efectos de una sentencia de invalidez podrían llegar a ser de restitución cuando el acto o norma impugnados tuvieran efectos materiales que incidan en las cosas o el patrimonio de los órganos del Estado. Esa restitución podría hacerse al emitir la sen-

129 En el mismo sentido se declaró la invalidez con efectos generales de diversos enunciados normativos de la Ley de Educación del Distrito Federal, dentro de la Controversia Constitucional 28/2002, promovida por el presidente de la República. En la diversa controversia constitucional 5/2001 se resolvió declarar la invalidez de un decreto emitido por el Presidente de la República, para que no se aplicara exclusivamente en el Distrito Federal, pues el actor fue el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

130 Controversia Constitucional 29/2002.

131 Así lo consideró la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 26/97, en donde consideró que el juicio político en cuanto finca responsabilidades a funcionarios públicos se equipara a la materia penal.

tencia con la declaración de condena respectiva, sin que ello equivalga a que la misma tuviera efectos retroactivos.

Asimismo, se afirmó que el principio de irretroactividad que rige las sentencias en las controversias constitucionales, sólo opera en relación con los efectos jurídicos que produce el acto o norma general impugnados, y no respecto de los efectos materiales. A pesar de ello, se dejarían incólumes los actos o disposiciones derivados de la norma general declarada inválida y producidos hasta antes de la sentencia, a fin de salvaguardar la seguridad jurídica y continuidad de la aplicación del derecho.

Aunque las anteriores posturas son opinables, sería adecuado realizar un estudio para determinar si a través de la sentencia de condena se pudieran dar efectos retroactivos a las cosas, como en el juicio de amparo, claro está, en la medida en que fuera materialmente posible sin buscar un cumplimiento sustituto.

También destaca una cuestión sumamente interesante en los efectos de la sentencia de una controversia constitucional: la posibilidad de que la Suprema Corte decida discrecionalmente sobre la fecha en que éstos se producirán.¹³² Dicha facultad posibilita evitar que los efectos de la sentencia provoquen situaciones inesperadas para la sociedad. Por ejemplo, en el caso de la controversia de los husos horarios, se determinó que la sentencia que declaró la invalidez del decreto debía operar a partir de la fecha y hora en que el decreto presidencial señalaba el fin del horario de verano de ese año, porque ya estaba enterada la sociedad de su obligatoriedad y de anularse de modo inmediato, se podrían provocar confusiones y afectaciones a las actividades cotidianas de la sociedad.¹³³

La posibilidad de que la Suprema Corte fije el ámbito temporal de la sentencia armoniza el ejercicio del control constitucional con la ponderación de la debida oportunidad para hacerlo, de este modo, sin soslayar su responsabilidad como tribunal constitucional, la Corte puede atender a factores de conveniencia social, como ocurrió en el asunto que se relata.

¹³² Artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

¹³³ *Cfr.* HUSOS HORARIOS. MOMENTO A PARTIR DEL CUAL DEBE SURTIR EFECTOS PARA EL DISTRITO FEDERAL LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO DE TREINTA DE ENERO DE DOS MIL UNO, PUBLICADO EN EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* EL PRIMERO DE FEBRERO DEL MISMO AÑO, POR EL QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PROVEE SOBRE SU APLICACIÓN, novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, septiembre de 2001, P./J. 111/2001, p. 1098.

IX. ALCANCES DEL EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA SUPREMA CORTE

Para llevar a cabo el análisis en este apartado, resulta importante atender a uno de los asuntos más ilustrativos sobre el particular: el llamado caso Temixco.¹³⁴ Su importancia radica en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció nuevos criterios sobre las controversias constitucionales, en cuanto a la posibilidad de estudio de todo tipo de proposiciones de inconstitucionalidad.

En este asunto, el municipio de Temixco, Morelos, promovió controversia constitucional contra el Congreso y el gobernador del mismo estado, porque consideró que el primero no respetó su garantía de audiencia al promulgar un decreto,¹³⁵ además de que no solicitó la opinión del gobernador del estado y desestimó las pruebas que presentó al desahogarse un proceso de resolución de conflicto de límites en contra del municipio de Cuernavaca. En esencia, argumentó diversas violaciones formales a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico los artículos 14 y 16.

Para comprender la importancia de los nuevos criterios, es necesario retomar brevemente las etapas de este medio de control a partir de 1994. En un primer momento, se consideró que en la controversia constitucional sólo podían plantearse problemas de invasión de esferas de competencia, de donde debía derivar el interés legítimo del actor para plantear la controversia. Esta postura era objetiva y tendía a identificar el interés legítimo del actor para exigir del demandado la conducta y actuación constitucionalmente aceptada, el interés legítimo se identificaba con el señalamiento de la facultad invadida o indebidamente usada, que se había establecido a favor de un nivel de gobierno.

Se consideraba que la Constitución federal estaba dividida en dos partes: la dogmática, dirigida al respeto de los particulares; la orgánica, encaminada a organizar el ejercicio del poder público. Así, se interpretaba

134 Controversia Constitucional 31/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, pp. 703-710.

135 El decreto es el 92, y mediante éste reconoció la jurisdicción del municipio de Cuernavaca sobre diversas áreas geográficas ubicadas al sur de la ciudad de Cuernavaca, correspondientes al ejido de Chipitlán y sobre las que ejercía jurisdicción el municipio de Temixco.

que, en principio, la parte dogmática era de exclusiva tutela del juicio de amparo y, por exclusión, la orgánica correspondía a la controversia constitucional porque involucraba conflictos entre autoridades.

Con la anterior postura se limitó la tutela jurídica de este instrumento procesal, únicamente a la protección del ámbito de atribuciones que la carta magna prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la Constitución federal.¹³⁶

Entonces se analizaba únicamente la existencia real de facultades para actuar en tal o cual sentido, de no existir o atribuirse una que no le correspondía, sería procedente resolver declarando la invalidez de la actuación sin fundamento constitucional concreto. No se juzgaba el correcto o incorrecto ejercicio de facultades propias, con lo cual se podían tolerar actuaciones contrarias a la Constitución y al sentido común.

En un segundo momento, se precisó que la Corte sólo tenía facultades para conocer de problemas de violaciones a la Constitución federal, y carecía de competencia para conocer de planteamientos contra actos a los que se les atribuían violaciones a las Constituciones o leyes locales; pues, en respeto al federalismo y a la autonomía estatal, su remedio correspondía establecerlo al constituyente local. De igual forma, esta postura tendía a ser netamente objetiva y privilegiaba fundamentalmente la autonomía estatal.¹³⁷

En una tercera etapa, se hizo extensiva la materia de estudio, por lo que se autorizó el análisis de las violaciones indirectas a la Constitución federal, aunque con la limitante de que se encontraran vinculadas de modo fundamental con el acto o norma impugnados. Con esa extensión,

136 Tesis P. LXXII/98, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 789, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO.

137 Tesis P./J. 30/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, abril de 2000, p. 812, de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL.

se dio a la controversia constitucional tintes de juicio de amparo para las autoridades, pues se flexibilizó la interpretación del respeto a los enunciados y principios orgánicos y dogmáticos previstos en la Constitución. Así, el planteamiento principal de violaciones indirectas a la Constitución, al igual que a través del juicio de amparo, se realiza con argumentos de legalidad en términos de los artículos 14 y 16 de la Constitución federal.¹³⁸

Con esas posturas se obligaba a la autoridad fundar y motivar toda expresión de poder público; y al igual, que en el juicio de amparo, se evidenció la tendencia a favorecer el Estado de derecho sobre cualquier valor o principio político.

La última etapa, derivada del asunto Temixco, arribó a nuevos criterios. Se señaló que en la controversia constitucional pueden examinarse todo tipo de violaciones a la Constitución federal¹³⁹ y se aparta del criterio en el que soslayaba el análisis en controversias constitucionales de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos de la carta magna.

Empero, en este nuevo criterio se advirtieron algunos posibles problemas como el que la Suprema Corte termine confundiendo las violaciones directas a la Constitución con la indebida aplicación de las normas legales o reglamentarias en cualquier tipo de procedimiento, lo cual ocasionaría dar cabida a un número enorme de asuntos y estaría desvirtuando el sentido originario de este tipo de procesos constitucionales, que a su vez

138 Tesis P./J. 23/97, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. V, abril de 1997, p. 134, de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS; asimismo, la tesis P./J. 99/99, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p. 706, de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE ESTUDIO DE PRUEBAS EN UN PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA JURISDICCIONAL, ENTRE ENTIDADES U ÓRGANOS DE PODER, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN.

139 Tesis P./J. 98/99, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p. 703, de rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

repercutirá en que de ser el gran árbitro de los conflictos nacionales terminará conociendo de casos en que quizás no debería intervenir.¹⁴⁰

Además, se estableció que aun cuando las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines se incluye el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de éstos:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del municipio libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.¹⁴¹

140 Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 61.

141 Tesis P./J. 101/99, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p.

También se amplió el concepto de interés legítimo. Ahora, el interés legítimo del actor se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causarle perjuicio o privarle de un beneficio en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre.¹⁴²

Debe decirse que esta etapa evolutiva es sumamente interesante por cuanto introduce el concepto “bienestar de la persona humana”. A pesar de que se pueda argumentar que ese concepto es indeterminado o subjetivo para efectos de identificar el interés legítimo de las partes; sin embargo, hay elementos objetivos que pueden ayudar a delimitar ese interés, como es el ámbito territorial o la jurisdicción en que la autoridad actora puede actuar en busca del bien común o bienestar de su población.

Además, debe considerarse que el Estado y sus órganos de poder son ficciones, cuya razón de ser es social y no personal. Es decir, proteger y organizar a la población que vive en el territorio sobre el cual puede organizar el ejercicio del poder público que ostenta legitimante. Así, un ente público puede llegar a tener interés legítimo para demandar que un acto o norma general que afecte el bienestar de las personas que viven en el territorio de su jurisdicción.

Sin embargo, la inclusión de este nuevo concepto ha sido criticada ya que se considera que la Corte estableció un concepto abstracto y generalísimo que le permitirá ampliar su competencia de control jurisdiccional. Además de que el tipo de elementos que se identifican en nuestra carta magna deben ser claros, ya que de no ser así, se podría presentar una situación en donde, bajo pretexto de estar interpretando ciertos elementos, se introdujeran criterios de aquellas personas que de modo temporal ocupan el cargo de ministros.¹⁴³

Este mismo autor considera que se pudo haber resuelto el problema sin la necesidad de crear ese aparato conceptual si la Corte se hubiera preguntado si los contenidos de los artículos 14 y 16 constitucionales de-

708, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER.

142 Tesis P./J. 83/2001, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIV, julio de 2001, p. 875, de rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

143 Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 61.

ben o no aplicarse a los procesos realizados por las autoridades en los casos en que las normas se produzcan respecto de otras autoridades u órdenes normativos; claro está, para ello el autor considera que debe adoptarse la postura de que las “garantías individuales” son contenidos normativos que determinan las posibilidades de actuación de cualquier autoridad pública y, especialmente, de los legisladores locales.¹⁴⁴

Como conclusión a este punto, puede decirse que la decisión de la Suprema Corte de aceptar el análisis de todo tipo de proposiciones de inconstitucionalidad, en las controversias constitucionales, si bien atiende a la necesidad de un ejercicio total del control que le fue conferido por la carta magna, y que facilita la formulación de proyectos de sentencia, al eliminar las barreras técnicas que frecuentemente se plantean para soslayar el estudio de ciertos argumentos, en ocasiones puede interferir con la efectiva solución de conflictos en el ámbito estatal, que quizá pudiesen obtener una mejor respuesta a través del ejercicio de facultades políticas autónomas a cargo de los entes estatales directamente involucrados, quienes al estar en contacto directo con el problema, pueden ofrecer alternativas diversas a la estrictamente jurídica.

X. CONCLUSIONES

En los primeros años de la existencia de las controversias constitucionales, los conflictos entre los órganos podían ser resueltos tanto por órganos jurisdiccionales, como por los políticos. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia, en teoría, no ha estado exento del conocimiento de los conflictos de intereses suscitados entre los estados; sin embargo, de hecho, se observa que la falta de cultura jurídica en aquella época, determinó que el Poder Judicial estuviera excluido en el conocimiento de dichos conflictos.

Se observa que los primeros criterios restringieron la participación de la Suprema Corte para evitar la preeminencia de un poder sobre los otros. Más aún, si se limitaron las facultades para mantener la integridad del pacto federal y de vigilar la distribución de competencias señaladas en la Constitución Política. Empero, de 1917 a 1994 los criterios emitidos por la Corte denotan la paulatina y constante partición de ésta en la resolu-

¹⁴⁴ *Idem.*

ción de este tipo de conflictos que culminaría con la reforma de este último año.

Actualmente, las controversias constitucionales son un importante medio de resolución de conflictos entre poderes, con ello, poco a poco, el país ha transformado su anterior visión respecto del órgano encargado de la resolución de este tipo de conflictos; sin embargo, aún falta el cambio cultural en algunos actores políticos respecto de las resoluciones emitidas por nuestro máximo tribunal.

Se debe tener presente la distinción entre las facultades del Senado respecto de la competencia de la Suprema Corte para la resolución de este tipo de conflictos. No debe perderse de vista, que aunque la tendencia en México ha sido juridificar la política, podría llegar a existir cierto tipo de conflictos en donde la actuación del Senado sea más conveniente para el país.

En cuanto a la legitimación resalta la variedad de criterios emitidos por la Suprema Corte: distinción entre legitimación en el proceso y en la causa; distinción entre parte actora y parte demanda; o el interés jurídico, simple y legítimo. De éstos, se puede apreciar el interés, cada vez mayor, de los poderes en acudir a este medio de control para resolver sus conflictos; sin embargo, falta determinar si existe la posibilidad de extender la legitimación activa a ciertos sujetos no contemplados expresamente en el artículo 105 constitucional.

Respecto de la impugnación de actos, resalta la posibilidad que este medio de control sea el idóneo para impugnar las omisiones legislativas, así como la posibilidad de impugnar omisiones en la emisión de normas por parte del Ejecutivo Federal. En el caso de las causales de improcedencia, se señaló que parece más aconsejable acudir al texto de la ley reglamentaria para evitar la adopción de supuesto de improcedencia y excepciones existentes en otros medios de control aun cuando exista similitud lógica en el tratamiento de los procesos constitucionales; sin embargo, la finalidad de éstos es distinta.

Por lo relativo a la suplencia de la queja, se abre la pregunta de hasta dónde debe ampliarse la litis constitucional cuando no se contemple concepto de invalidez alguno. Además, se advierten las cuestiones de las recomendaciones emitidas por Corte sin carácter obligatorio, pero que, al hacerlas, se debe ser cuidadoso de no prejuzgar actos que posteriormente podrían ser de su conocimiento.

En el caso de los efectos de la sentencia, se concluyó pertinente revisar la posibilidad de que pueda existir la declaración de invalidez de una norma por mayoría simple de los integrantes de la Suprema Corte. Asimismo, revisar las razones por las cuales los actos de la Federación son puestos al margen de la generalidad si son contrarios a la Constitución.

Por último, en los alcances del examen de constitucionalidad por la Suprema Corte, se observan los novedosos criterios emitidos por la Corte después de pasar por tres etapas. Ahora, este medio de control constitucional puede examinar todo tipo de violaciones a la Constitución federal; se introdujo el fin del bienestar de la persona humana; y se amplió el concepto de interés legítimo con lo cual se ocasionó cierta dicotomía en la resolución de los conflictos: por una parte mayor control, pero, al parecer, exclusión de la posibilidad de resolver ciertos conflictos a través del ejercicio de facultades políticas autónomas.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad; el caso Tabasco*, México, Grupo Editorial Monte Alto, 1996.
- BÁEZ SILVA, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 105.
- CASTRO Y CASTRO V., Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, 1996.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “¿Otra imposible tarea?”, *Justicia Constitucional en Iberoamérica*, <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/00-portada.htm>, 4 de junio 2004.
- , “Artículo 105 constitucional”, en FERRER MC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. II.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, tomo II.
- DÁVILA ESCAREÑO, Ángel, “Controversia Constitucional”, *Vínculo Jurídico*, Zacatecas, núm. 52, octubre-diciembre de 2002.

- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa, 1996.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, “El control de la reforma constitucional”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Las controversias entre la Constitución y la política*, México, UNAM, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 1993.
- , *El Senado mexicano*, México, Senado de la República, 1987, vol. 3.
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1989.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, “La improcedencia y el sobreseimiento”, *Lex. Difusión y Análisis*, Torreón, tercera época, año VI, núm. 64, octubre de 2000.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María A., *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, Zapopan, Universidad Panamericana, 1998.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, Amparo y OLVERA LÓPEZ, Juan José, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. II.
- MORTERA DÍAZ, Antonio Rodrigo, “Controversia Constitucional 82/2001, materia indígena”, *Revista Conjeturas*, año 1, núm. 3, diciembre de 2003.
- NAKAYAMA, Antonio, *Sinaloa, Un bosquejo de su historia*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1983.
- SALDÍVAR, Gabriel, *Historia compendida de Tamaulipas*, México, 1945.
- SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, “Controversia constitucional y nueva relación entre poderes”, en FERRER MC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a.

ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, t. II.

SEPÚLVEDA I., Ricardo J., “Reflexiones sobre la controversia constitucional (hacia un tribunal constitucional)”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 23, núm. 23, 1999.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2a. ed., México, SCJN, 2001.

VELÁSQUEZ, Primo Feliciano, *Historia de San Luis Potosí*, Archivo Histórico del Estado-Academia de Historia Potosina, 1982, t. IV.

ZARCO, Francisco, *El siglo Diez y Nueve*, 11 de octubre de 1869.

ZAVALA RAZO, Jorge, “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, *INDETEC*, Guadalajara, núm. 136, octubre de 2003.

