

El artículo 105 constitucional	99
I. La controversia constitucional	103
II. La acción de inconstitucionalidad	125

EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL⁸⁹

En virtud de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se dotó al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura, y se establecieron dos mecanismos de control constitucional, además del juicio de amparo, específicamente para la solución de conflictos entre órganos del Estado. Estos medios de control constitucional son: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

Quiero comentar algunas de las características más relevantes de estas dos instituciones jurídicas. Enfatizo el especial interés que me mueve a ello porque, después de la experiencia vivida en varios foros en los que he compartido estas inquietudes y de la actividad y ejercicio que al respecto ha desarrollado nuestro más alto tribunal, he observado que ciertamente nos enfrentamos al estudio de una institución tal vez no tan novedosa, pero sí poco utilizada en nuestro sistema jurídico.

Por ello debe recordarse que si bien la controversia constitucional ya estaba considerada en nuestro sistema jurídico, en modo alguno tenía la relevancia que tiene hoy a partir del nuevo diseño constitucional de 1994, de la promulgación de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la abundante interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema.

Lo anterior puede explicarse en el hecho de que, no obstante su presencia en el texto constitucional, al no existir la correspondiente *ley reglamentaria que rigiera su expedita y correcta aplicación, su ejercicio fue escaso*.

De las estadísticas proporcionadas por la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Cor-

⁸⁹ Conferencia dictada en la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia en la ciudad de México, el 8 de abril de 2000, en el diplomado “La dinámica del amparo”, organizado por la División de Educación Continua de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

te de Justicia de la Nación tenemos que desde 1917 y hasta 1993, se presentaron *alrededor de 50 controversias constitucionales*, la mayor parte de las cuales no llegaron a resolverse por haber sido planteadas por municipios, quienes en los términos del texto anterior al artículo 105 constitucional, no tenían reconocido el carácter de poderes.

Con motivo de esta reforma constitucional, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad han tenido mayor auge. No obstante, he podido observar que ambas instituciones todavía son poco conocidas dentro del ámbito de los profesionales del derecho, aun cuando, transcurridos casi cinco años de labores de la nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han resuelto numerosas controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad pese a la trascendencia jurídica que estas instituciones tienen.

En este periodo de tiempo, es decir, de enero de 1995, fecha en la que entró en vigor la reforma constitucional, a marzo de 2004, se han presentado entre controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y sus respectivos recursos, 1,752 asuntos. Como se observa, la influencia de ambas instituciones en la vida jurídica nacional es de extraordinaria importancia.

Entrando al tema de estas líneas debemos decir que el sistema de garantías de la Constitución se perfeccionó con la reforma constitucional de 1994 y la promulgación de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello en virtud de que, así sea por la vía de la controversia constitucional, o de la acción de inconstitucionalidad, resulta posible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine la validez de las actuaciones de las autoridades, sean éstas federales, estatales o municipales.

Indiscutiblemente, esta reforma otorga un nuevo papel a la Suprema Corte de Justicia como poder del Estado, dicho esto en su más estricto sentido político; pero también una función determinante como órgano máximo de control de la constitucionalidad y legalidad de las normas generales y los actos sujetos a su competencia.

De esta manera podemos afirmar que la Corte se ha constituido como un auténtico: Tribunal Constitucional. Así lo ilustra la exposición de motivos de la iniciativa de Reformas Constitucionales del 5 de diciembre de 1994 que dice:

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad y otorgar mayor fuerza a sus decisiones; ...ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes que produzcan efectos generales y dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.

Desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia cuenta con instrumentos novedosos para revisar la regularidad constitucional de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, la actuación de éstos debe someterse de un modo más preciso y puntual al derecho y a nuestra Constitución Política.

Antes de entrar de lleno a examinar los aspectos más relevantes de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, conviene recordar la actual redacción de las fracciones I y II de dicho artículo, luego de las reformas de que ha sido objeto.

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.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los

incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

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

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

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

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

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

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

Ahora bien, la ley reglamentaria a que nos referimos se divide en tres títulos:

- Disposiciones generales
- De las controversias constitucionales.
- De las acciones de inconstitucionalidad.

Como se observa, se ha buscado en la ley que estos medios de control constitucional se encuentren regulados con cierto grado de autonomía. Sin embargo, a fin de prever todos los supuestos procesales que puedan suscitarse en la práctica, se ha establecido la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De esta manera encontramos que existen en la ley, reguladas en el título primero, disposiciones comunes a ambos procedimientos. Estas disposiciones son:

- Competencia y ley supletoria
- Plazos
- Notificaciones
- Presentación de promociones
- Imposición de multas

I. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

1. *Breves antecedentes de la controversia constitucional*

Encontramos sus antecedentes más inmediatos en las Constituciones de 1857, en los artículos 97, 98 y 99.

El artículo 97 en sus fracciones IV y V señalaba:

“Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

...IV. De las controversias que se susciten entre dos o más estados.

V. De las que se susciten entre un estado y uno o más vecino de otro”.

El artículo 98 de la mencionada Constitución decía: “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un estado con otro, y de aquéllas en las que la Unión fuere parte”.

Finalmente en el artículo 99 se disponía: “Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre

los tribunales de la federación, entre éstos y los de los estados, o entre los de un estado y otro”.

Así mismo, debemos señalar que el Constituyente de Querétaro, en 1917, contempló también la figura de la controversia constitucional, pues en su artículo 105 se decía: “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 en aquéllas en que la federación fuere parte”.

Conforme al artículo 105 de la Constitución de 1917, en un principio, las partes eran: La federación, los estados y los poderes propios de cada estado.

Como precedente importante debe mencionarse que antes de las reformas constitucionales de 1994, el Tribunal Pleno de la anterior integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró, en el Amparo en Revisión 4512/90, que:

...al constituir en la actualidad el municipio uno de los Poderes del Estado, por tener facultad de gobierno y de imperio, no está legitimado para promover el juicio de amparo esté actuando como tal, contra actos de los demás poderes del propio estado que menoscaban sus prerrogativas constitucionales lesionando sus intereses, como acontece en el caso a estudio, pues para ello el artículo 105 de la Carta Magna establece la *controversia constitucional* como medio especial para dirimir tal conflicto.

Ahora bien, vistos los antecedentes respectivos, cabe preguntarnos qué es y para qué sirve una controversia constitucional.

2. *Naturaleza de la controversia constitucional*

De la respuesta que demos a esta pregunta podremos obtener lo que consideramos es la naturaleza propia de esta figura jurídica.

Antes de dar respuesta a esta interrogante, para entender mejor lo que es la controversia constitucional, debemos ayudarnos partiendo de la noción de lo que es un juicio simple con sus etapas esenciales:

- Presentación de la demanda
- Emplazamiento

- Periodo de pruebas y alegatos
- Audiencia
- Resolución

Esta idea nos será muy útil para comprender que este es el principio rector de la controversia. Es decir, la noción básica de lo que debe entenderse como controversia constitucional parte de la noción de un juicio, si bien con sus características propias y muy particulares que a continuación examinaremos.

Ahora bien, para tratar de definir la naturaleza de la controversia constitucional, puede atenderse inicialmente a sus características propias. Así, tenemos que las controversias constitucionales son procedimientos de control de la regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser: la federación, los estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión permanente, los Poderes de un estado, y los órganos de gobierno del Distrito Federal. Ahí se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos y se solicita su invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.

Vale la pena destacar que aun cuando de manera genérica estas controversias se denominen constitucionales, pueden tener como objeto de control de regularidad no sólo la Constitución, sino también el control de la legalidad, como lo veremos más adelante. Todo ello con el fin de preservar el sistema y la estructura establecidos en la Constitución Política.

Ahora bien, no debe pasar desapercibido que acorde con la naturaleza de las controversias constitucionales, no basta el planteamiento de la inconstitucionalidad de los actos o disposiciones que en ella se impugnen, sino que también exista la afectación en el ámbito competencial de alguno de los entes a que se refiere el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal.

De tal forma que sólo cuando se alegue contravención a la carta fundamental por normas o actos de un órgano, poder o entidad que afecten a otro, es que podrá entrarse al estudio de los conceptos de invalidez que se hayan hecho valer.

De las características destacadas podemos deducir sustancialmente que su naturaleza es la de un juicio entre órganos y poderes que tienen autoridad y que representan un nivel de gobierno dentro del sistema federal, en el que se solicita la invalidez de normas generales o de actos concretos que se estiman contrarios a la carta magna o a la ley.

Ahora bien, la finalidad de este juicio es obligar y constreñir a que todos los órganos y poderes que se derivan de la Constitución Federal conformen y ajusten su actuación y la realización de sus actos a lo que dispone la Constitución General de la República. En consecuencia, cuando se ejercita la controversia constitucional es porque se estima que los actos de dichos órganos y poderes no se han ajustado a lo que preceptúa la Constitución Federal.

Debe de insistirse que en atención a la naturaleza y fines que persigue el procedimiento constitucional de la Controversia, se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Constitución general de la República con el fin de garantizar y fortalecer el estado de derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el sistema federal.

Las consideraciones anteriores se refuerzan si se atiende también a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, que al respecto señaló:

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. [...]

Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de derecho.

Del texto de esa iniciativa se desprende que el Poder Reformador, al dotar a la Suprema Corte de facultades para resolver los conflictos que se pudieran suscitar entre los órdenes jurídicos parciales, le asignó el carác-

ter de Tribunal Constitucional para realizar el control de la regularidad respecto de actos de poder e imperio, que si bien tienen una connotación política, también producen efectos en el sistema jurídico nacional, que son susceptibles de afectar a los habitantes de cada uno de los órdenes parciales sobre los que se ejerce ese control.

De este modo, en el ejercicio del control constitucional no es la connotación política del acto de poder el problema central de la hermenéutica que debe realizarse, pues partiendo del hecho de que el texto constitucional refleja un sistema de valores que en ocasiones puede presentar ambigüedades, fórmulas genéricas de contenido indeterminado o muy discutibles e incluso contradictorias, el órgano de control está llamado a actualizar e integrar los valores imperantes en la Constitución, salvaguardando el lugar en que se encuentran dentro del sistema jurídico nacional, pues será siempre la decisión del Tribunal Constitucional una opción *jurídica*, aun cuando tenga un contenido político, pues la resolución siempre tendrá que emitirse y apegarse al derecho primario.

3. *Las partes en la controversia constitucional*

Las partes que intervienen en la controversia constitucional son las que se señalan en la fracción I del artículo 105 constitucional, que esquemáticamente enunciadas son:

- La federación y un estado o el Distrito Federal
- La federación y un municipio
- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal
- Un estado y otro
- Un estado y el Distrito Federal
- El Distrito Federal y un municipio
- Dos municipios de diversos estados
- Dos poderes de un mismo estado
- Un estado y uno de sus municipios
- Un estado y un municipio de otro estado
- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal

Así, conforme al citado artículo 105, fracción I, en relación con el 10 de su respectiva Ley Reglamentaria, será parte actora, demandada o ter-

cero interesado la entidad, poder u órgano de alguno de los entes mencionados.

De lo anterior se advierte que los particulares no están legitimados para accionar una controversia constitucional. Más aún, ni siquiera los integrantes de esas entidades, poderes u órganos, en lo individual o sin la representación de éstos, pueden ejercitar esa acción.

Cabe destacar que los terceros interesados (entidades, poderes u órganos) son los que podrían resultar afectados con la sentencia que pudiera llegar a dictarse.

La participación de los terceros interesados se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien, atendiendo a las características particulares de cada controversia, deberá valorar dicha participación.

Por otra parte, en la controversia constitucional se da la intervención oficiosa y obligatoria como parte en la controversia al: procurador general de la República, con fundamento en lo dispuesto por el tercer párrafo del apartado A del artículo 102, Constitucional. Esta intervención se justifica por el carácter que tiene dicho servidor público como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución.

4. *Personalidad*

En virtud de que las controversias constitucionales las promueven las entidades, poderes u órganos, la ley precisa la manera en que los mismos han de ser representados. El problema de la representación surge porque las partes son entes públicos, muchas veces colegiados, que requieren de representantes. Se prevé que el actor, el demandado y el tercero interesado serán representados por aquellas personas que determinen sus correspondientes normas y, en todo caso, se presumirá dicha representación.

Por lo tanto para la mejor comprensión del tema se hace necesario hablar un poco respecto a la legitimación y distinguir entre legitimación en la causa y legitimación en el proceso.

La legitimación en la causa se traduce en la afirmación que hace una parte sobre la existencia de un derecho sustantivo cuya aplicación y respeto pide al órgano jurisdiccional por encontrarse frente a un estado actual. Por su parte, la legitimación procesal se identifica con la capacidad para realizar actos jurídicos de carácter procesal en un juicio determina-

do, frecuentemente en nombre y representación de otra persona. Sobre este aspecto destacan los siguientes criterios:

Tesis aislada XVI/97.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN QUE LO RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE.

Tesis aislada XVIII/97.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA EVIDENTE DE FACULTADES DE REPRESENTACIÓN CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA IMPIDE PRESUMIRLA. (ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

TESIS: P. LXXIII/98

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.

Esta última tesis señala que 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; pero que en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo, no se requiere ser necesariamente un órgano originario del Estado, por lo que en cada caso particular deberá analizarse ello.

Así mismo respecto a la representación en las controversias constitucionales debe tenerse en cuenta lo sustentado por el Tribunal Pleno en la tesis núm. X/96 que dice:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PRESUNCIÓN LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCER ESA ACCIÓN.

Finalmente la tesis aislada XIX/97 que dice: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.

Por último, cabe resaltar la forma de representación del presidente de la República, respecto del cual el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 nos indica:

El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe de departamento administrativo o por el con-

sejero jurídico del gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

Sobre el particular, cabe citar la tesis aprobada bajo el rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

5. *La demanda*

El artículo 22 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 nos indica los requisitos indispensables que debe contener la demanda en el caso de las controversias constitucionales.

En este renglón también existe similitud con la Ley de Amparo. Por tanto, el escrito de demanda deberá señalar:

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

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

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

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

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

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

VII. Los conceptos de invalidez.

6. *Auto de presidencia*

La ley establece que recibida la demanda el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe turnar el asunto al ministro que debe fungir como instructor, quien calificará la admisión, desechamiento o aclaración de la demanda.

Recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte de Justicia emite el auto admisorio y se ordena formar y registrar el expediente relativo turnándolo a un ministro instructor, para instruir el procedimiento y elaborar el correspondiente proyecto de resolución.

7. *El ministro instructor*

El ministro instructor funciona como un conductor y moderador de la actividad de las partes en la controversia constitucional.

En atención al artículo 24 de la Ley Reglamentaria respectiva, el ministro instructor es designado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el turno que corresponda, para que ponga el proceso en estado de resolución.

De entre las funciones del ministro instructor destacan las siguientes:

- Es el responsable de la admisión de la demanda.
- Ordena los emplazamientos.
- Acuerda todo lo relativo a la suspensión.
- Se encarga de la admisión de pruebas.
- Requiere los informes necesarios.
- Ante él se celebra la audiencia y se expresan alegatos.
- Es el encargado de presentar el proyecto de resolución al Tribunal Pleno. para su consideración y votación correspondiente.

8. *De los incidentes*

A. *La suspensión del acto*

En efecto, en atención a lo preceptuado por la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, se contempla la posibilidad de que pueda ser concedida la suspensión del acto que fue motivo del ejercicio de la controversia constitucional.

Es oportuno hacer notar, para la mejor intelección de la controversia constitucional, que en materia de suspensión existe similitud con la suspensión en materia de amparo.

Por disposición expresa, la suspensión *no podrá otorgarse* en los casos en que:

- La controversia se hubiere planteado respecto de normas generales (leyes y sus reglamentos).
- Se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Sin embargo, la ley prevé el recurso de reclamación en contra del auto que conceda o niegue la suspensión.

B. *La improcedencia*

Por otra parte, las causales de improcedencia que rigen las controversias constitucionales se encuentran establecidas expresamente en la Ley Reglamentaria, e impiden un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Entre algunas de las causales de improcedencia se prevén:

1. La materia electoral
2. Todo tipo de decisiones de la Suprema Corte de Justicia.
3. Aquellas acciones en las que exista litispendencia y cosa juzgada, y hayan cesado los efectos de la norma general o materia de la controversia.
4. Por extemporaneidad en la presentación de la demanda.
5. Por no agotarse previamente la vía legalmente prevista.
6. Las que se deriven de alguna disposición de ley.

C. *El sobreseimiento*

Como causales de sobreseimiento encontramos las siguientes:

- Las que derivan de un desistimiento (solamente procede en el caso de actos, no de disposiciones).
- Que aparezca una causal de improcedencia durante el procedimiento.
- La inexistencia del acto.
- La celebración de un convenio entre las partes.

Sobre este último punto debe decirse que, cuando estén involucradas normas generales, no podrá decretarse el sobreseimiento, pues puede llegar a trastocarse directa y gravemente la Constitución federal.

9. *La contestación de la demanda*

Sobre la contestación de la demanda, la Ley Reglamentaria del artículo 105 en su artículo 26 indica que: “Admitida la demanda, el ministro instructor emplazará a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga”.

10. *La reconvencción*

Sobre este particular, el mismo artículo 26 de la Ley Reglamentaria en comento dice en su segundo párrafo que: “Al contestar la demanda podrá, en su caso, reconvenir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales”.

11. *Ampliación de la demanda*

La parte actora podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente.

La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

12. *Las pruebas*

Las pruebas admisibles en las controversias constitucionales son todas aquéllas reconocidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Aunque se dice que las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, se exceptúan las de posiciones, las que sean contrarias a derecho y aquéllas que no guarden relación alguna con el conflicto o que no influirán en la sentencia definitiva.

A este respecto destaca la Tesis CX/95 sostenida por el Tribunal Pleno, que al rubro dice: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETAR PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER.

El ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer en cualquier momento, es decir, desde el inicio de la instrucción y hasta el dictado de la sentencia, no teniendo ninguna otra condición. Más aún, es legal agregar a los autos las pruebas ofrecidas por un tercero, como lo indica la tesis P. CIX/95, cuyo rubro dice: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA MEJOR PROVEER, ES LEGAL AGREGAR A LOS AUTOS LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR UN TERCERO.

Sobre la carga de la prueba cabe citar la tesis P./J. 81/99, cuyo rubro dice: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.

Sobre el *ofrecimiento y rendición* cabe destacar que las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

En lo referente a las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia.

En ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Y un aspecto sumamente trascendente sobre la valoración de las pruebas es que antes de la resolución de la controversia en la que más adelante abundaremos (caso Temixco) no se podía entrar al análisis y valoración de las pruebas en un procedimiento; pero actualmente una de la tesis surgidas al resolver ese caso, a la letra dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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. La omisión de examen así como la falta de expresión de las razones por las cuales se otorga convicción al material probatorio por la autoridad que resuelve un procedimiento de carácter contencioso entre entidades u órganos de poder, cuya resolución, por tanto, es de naturaleza jurisdiccional, constituyen vicios que se traducen en violación a los artículos 14 y 16 constitucionales,

por transgresión a las formalidades esenciales del procedimiento y legalidad, dada la falta de exhaustividad y motivación de la resolución correspondiente, ya que todo el material probatorio aportado por las partes debe ser valorado de manera razonada en la solución a este tipo de conflictos.

13. *La audiencia*

Como lo indica el artículo 34 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales.

Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y *los alegatos por escrito* de las partes.

14. *La sentencia*

La sentencia es la resolución que pronuncia un juez o tribunal para resolver un litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso. Por ello, es el acto más importante del juez o del tribunal, en este caso del más alto tribunal de la República, en virtud de que pone fin al proceso en la materia de su competencia.

La fundamentación de la sentencia consiste en la mención de los preceptos normativos en que se apoya el juzgador para resolver el conflicto. En tanto que la motivación consiste en la exposición de los argumentos jurídicos que justifican dicha aplicación, entre los que destacan el estudio sobre doctrinas, términos y conceptos, en ocasiones muy complejos, que son de gran importancia para distinguir y resolver sobre las pretensiones formuladas por las partes, conforme con la naturaleza del problema planteado en la litis.

En consecuencia, las sentencias son frecuentemente verdaderos tratados jurídicos sobre puntos de particular dificultad en la ciencia del derecho.

Conforme a lo expuesto, podemos definir a la sentencia como el acto mediante el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza y resuelve sobre la litis planteada en la controversia constitucional que se ha sometido a su consideración.

Los requisitos que debe reunir la sentencia en este tipo de procedimiento constitucional son los que señala el artículo 41 de la Ley Reglamentaria, que dice:

Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamente;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimen violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en que la parte condenada deba realizar una actuación.

Respecto a los efectos de la sentencia debe mencionarse que éstos serán generales siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas.

Dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, es decir, tendrá efectos relativos a las partes.

15. *La suplencia*

Una de las características esenciales de las controversias constitucionales es que se han concebido en términos muy flexibles; por lo tanto, se

dota al órgano jurisdiccional de importantes atribuciones para intervenir en el curso del proceso.

La deficiente expresión de argumentos de inconstitucionalidad en contra de las consideraciones de fondo del acto o norma impugnados no debe motivar la improcedencia de la reclamación, pues aun en el evento de que la parte actora no hubiese expresado debidamente conceptos de invalidez, tal situación no puede acarrear la improcedencia de la controversia constitucional, en virtud de que la Suprema Corte tiene la obligación de suplir los argumentos expuestos por las partes, sin que pueda considerarlos deficientes de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

El artículo 39 dice a la letra: “Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advirtiera en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada en la demanda”.

Por su parte el artículo 40 del mismo ordenamiento legal señala: “En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios”.

Lo cual viene a confirmarse con la jurisprudencia 68/96 que dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS. De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales, la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados.

Cabe destacar que cualquier tipo de sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia en materia de controversias constitucionales, se exige que sean notificadas a las partes y publicadas de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Una excepción a la manera de dar publicidad a las sentencias se impone respecto de todos aquellos casos en los cuales se declare la invalidez de normas generales, por lo que la sentencia correspondiente será publicada en el *Diario Oficial de la Federación* o el correspondiente periódico o gaceta de la entidad federativa de que se trate.

Por lo que hace a la fecha en que deben comenzar a tener efectos las sentencias en las que se declare la invalidez de normas generales o actos, ésta es determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con independencia de la flexibilidad de que se dota a la Suprema Corte para determinar el efecto de sus resoluciones, una vez que éstas hayan comenzado a correr, se hace preciso contar con las vías adecuadas para lograr su cabal cumplimiento.

Por ese motivo, el incumplimiento de la sentencia o la repetición de los actos o normas declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación da lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, respecto de todas las autoridades a quienes resulte imputable el incumplimiento o la repetición. Incluso en aquellos casos en los que tales autoridades no hayan intervenido como partes en la controversia respectiva.

16. Sanciones

El incumplimiento de las sentencias es castigado con la pérdida del cargo y la consignación directa al juez de distrito para que se individualicen las penas que correspondan a los delitos contra la administración de justicia.

En los términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución General de la República: El incumplimiento de las sentencias, o la repetición del acto o norma impugnada sólo podrán ser promovidos por las partes en la controversia, quienes en tal caso deberán hacer la denuncia correspondiente ante el presidente de la Suprema Corte a fin de que éste haga los requerimientos y turne el expediente al ministro que deba formular el proyecto de resolución en que el Pleno acuerde o niegue la destitución y sometimiento o proceso de la autoridad considerada responsable.

17. *Recursos*

En la Ley reglamentaria sólo se prevén los recursos de: Reclamación y Queja.

El recurso de reclamación procederá:

I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones.

II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a una de las partes no reparable en la sentencia definitiva.

III. Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos por el artículo 12.

IV. Contra los autos del Ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión.

V. Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas.

VI. Contra los autos o resoluciones del presidente de la Suprema Corte de justicia de la Nación que tengan cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de las Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En lo que se refiere a la queja, su procedencia está prevista en el artículo 55 de la Ley Reglamentaria que nos indica que procede:

I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión.

II. Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Finalmente, los únicos incidentes de especial pronunciamiento que reconoce la ley son:

- De nulidad de notificaciones
- De reposición de autos
- De falsedad de documentos

Esta delimitación provoca que todos los demás incidentes que surjan durante la tramitación de los juicios (salvo el de la suspensión de los actos administrativos materia de la controversia) deberán fallarse en sentencia definitiva, lo cual evita la dilación de los procedimientos con mo-

tivo de cuestiones que carecen de relevancia para la definición del fondo de las controversias mismas.

18. *Un caso concreto. El asunto Temixco*

A fin de ejemplificar con toda claridad las etapas esenciales de este peculiar procedimiento, me ha parecido interesante comentar, un caso concreto que planteó una problemática muy interesante y dio lugar a una nueva concepción sobre la procedencia de las controversias constitucionales. Porque, sin duda alguna, es totalmente acertado el postulado de Calamandrei cuando expresaba: “Sólo se puede aprender derecho con un libro de teoría en la mano y un expediente en la otra”.

Tal es nuestro objetivo al tratar un asunto concreto, el caso de la controversia constitucional núm. 31/97 en la que fue parte actora el ayuntamiento de Temixco, estado de Morelos.

Me interesa hacer notar la trascendencia que el asunto tiene en relación al objeto y alcances de la controversia constitucional, pues fue de tal envergadura que llevó al Tribunal Pleno a apartarse de criterios sostenidos en favor de considerar la procedencia de la controversia constitucional sólo en los casos en que se alegaran violaciones directas a la Constitución en su parte orgánica.

Trataré de sintetizar lo que he considerado aspectos fundamentales de la sentencia correspondiente. Inicialmente, debe decirse que la demanda correspondiente se presentó por escrito ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalándose en ella como parte actora al presidente municipal, síndico y regidores del municipio de Temixco, Morelos y, como parte demandada, al Congreso y gobernador del estado de Morelos. En ella se impugnó un decreto por el que se reconoce jurisdicción al municipio de Cuernavaca en las áreas geográficas a que dicho decreto se refiere.

Precisado lo anterior, cabe resaltar que el más alto tribunal había venido sosteniendo que era procedente el estudio de los argumentos en que se aducieran violaciones indirectas a la Constitución Federal relacionadas con disposiciones secundarias, siempre que, de resultar fundadas, fueran aptas para provocar la invalidación del acto impugnado. Lo cual se traducía en que, durante la tramitación de la controversia, podía verificarse el procedimiento de formación del acto impugnado para determinar

si se había dado o no cumplimiento a las formalidades esenciales previstas en la normatividad que lo originara; y en que la inobservancia de esas formalidades resultaría transgresora de algún dispositivo de la Constitución Federal que las previniera, siendo que, ante la falta de observancia de esos requisitos formales, procedía decretar su nulidad.

La jurisprudencia 23/97 contiene el razonamiento sobre la procedencia del examen de violaciones indirectas de naturaleza formal, a la luz de lo estatuido por el artículo 16 constitucional, de la manera siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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. Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.

En los argumentos que sustentaron el criterio anterior, el Tribunal Pleno estableció que la conclusión a que se llegó obedecía al hecho de que la apertura en el examen de conceptos de invalidez, propiamente los de legalidad, estaba autorizado por la finalidad de decisión judicial en cuanto al análisis *integral* de la validez del acto impugnado.

Lo anterior revelaba que, en las controversias constitucionales, lo estrechamente vinculado a lo constitucional, cuando no se trataba de disposiciones de la parte orgánica que regularan expresamente la relación entre entes de poder o sus atribuciones, debía circunscribirse únicamente a lo relacionado con las formalidades que prevé la carta magna para la validez de todo acto de autoridad. Esto es, por ejemplo, si durante la formación del acto se siguieron las formalidades esenciales requeridas por el procedimiento, si fue emitido por una autoridad competente o si está fundado y motivado.

Pero una nueva reflexión y análisis de los criterios reseñados, confrontada con la finalidad de la reforma constitucional vigente a partir de 1995, llevó al Pleno a apartarse de las tesis que había venido sosteniendo, en las que soslayaba el análisis de conceptos de invalidez que no guardaran una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal. Para lo cual adujo que

una vez que en el texto de la Constitución se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre entidades u órganos de poder de los diferentes órdenes jurídicos parciales, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental, produciría, en numerosos casos, la ineficacia del medio de control de que se trate, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de las libertades y competencias de cada uno de ellos.

En efecto, de acuerdo con las iniciativas de las reformas constitucional y legal a las que constantemente nos hemos referido, lo que se pretende es que la Suprema Corte de Justicia sirva como baluarte en la defensa del Estado de derecho. Por lo cual resultaría contrario al propósito señalado cerrar la procedencia del citado medio de control por interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades que redundarían en la transgresión del orden constitucional que se pretende salvaguardar.

Otro de los argumentos sustentados por el Tribunal Pleno fue que si bien es cierto que “las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, su sentido final es lograr el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllas”. Argumento que se obtuvo de un profundo análisis relacionado con todos los preceptos, pero sobre todo de los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: El principio de universalidad del garantismo contenido en el artículo 1o. y su protección mediante el amparo, la garantía de legalidad y la de debido proceso legal, vinculados con los principios contenidos en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la propia carta fundamental, es decir, el principio de soberanía popular, el de constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos, el de la soberanía ejercida por el pueblo a través de los Poderes de la Unión, los principios de derecho electoral que tienden a salvaguardar el

ejercicio de la democracia, el principio de la división de poderes, el del municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, etcétera.

Detrás de estos principios y este esquema constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, que constituyen el sentido y la razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución. Lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que la Constitución misma previene, 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.

El Pleno profundizó estos razonamientos diciendo que aun cuando la materia fundamental sobre la que versen las decisiones de las controversias constitucionales se relacionen con actos de carácter político, si su expresión tiene también una connotación jurídica son susceptibles de ser examinados por la Suprema Corte de Justicia. Ello debido a la naturaleza total que tiene el orden constitucional en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho. Por tanto, su defensa a través de los medios de control de su regularidad debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de violaciones a la parte orgánica o la dogmática de la norma suprema, sin que pueda parcializarse este importante ejercicio por meras construcciones interpretativas.

Ciertamente, la doctrina ha establecido que las garantías individuales benefician a los gobernados, sin embargo, las prevenciones constitucionales que establecen esas normas fundamentales generales disponen también obligaciones que deben cumplir las autoridades en su actuar, siendo que no existe razón jurídica para dejar de requerirlas cuando su destinatario sea otra autoridad, órgano o ente de poder, perteneciente al mismo u otro orden jurídico parcial, pues basta con que el acto de que se trate sea susceptible de afectar el ejercicio competencial de la entidad para que la Suprema Corte de Justicia pueda determinar su apego al Estado de derecho. Lo cual se traduce en la salvaguarda de la supremacía constitucional como orden jurídico total.

Llevando los razonamientos expuestos al caso que se examina, se concluyó que cuando una legislatura dirime un conflicto de límites entre municipios, respetando siempre los principios contenidos en la Constitución Federal, ejercita plenamente su autonomía, ejercicio que es suscep-

tible de examen integral por la Suprema Corte para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría estar reconociendo y autorizando implícitamente la comisión de infracciones a la norma suprema, violaciones que no serían susceptibles de purgarse con posterioridad.

Efectivamente, declarar la improcedencia de la controversia constitucional bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de la legislatura estatal para con sus municipios vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones meramente formales, conduciría prácticamente a derogar el artículo 105, fracción I, inciso i, de la Constitución, puesto que solamente reduciría la procedencia y examen de fondo en las controversias constitucionales a un reducido número de supuestos, con lo que quedarían soslayadas del control las hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre estados y municipios, en que las autoridades estatales, aun teniendo facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales y cubriendo los requisitos formales previstos en la Constitución Federal, cometan arbitrariedades o emitan actos incongruentes que redunden en la desarmonía y desajuste del orden jurídico parcial estatal.

Finalmente en la controversia que nos ocupa se dijo que “de admitir la opinión contraria a la que en esta resolución se sustenta, quedaría cumplido, sólo en apariencia, el principio de autonomía interna (soberanía) de las entidades federativas, pues se permitiría que las autoridades estatales incumplieran con la obligación de respetar los postulados de la carta magna federal, deber impuesto precisamente a los estados por el artículo 40 de dicho ordenamiento”.

Finalmente debemos decir que si el control ejercido por la Suprema Corte es una función constitucional, cuya finalidad consiste en preservar el federalismo y la supremacía constitucional, no debe existir una limitante conceptual para examinar los aspectos propuestos como conceptos de invalidez, porque la actualización de una arbitrariedad, cualquiera que sea su connotación, al incidir en la armonía en la relación entre entidades de diferentes órdenes jurídicos parciales, u órganos pertenecientes a uno de ellos, provoca el desajuste de todo el orden jurídico, cuyo fortalecimiento es el objetivo de este medio de control, en detrimento de los gobernados a los que en esencia se trata de servir.

Por todo lo expresado, procede concluir que la Suprema Corte de Justicia no sólo se encuentra autorizada por la Constitución para examinar cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, sino que tiene el deber de hacerlo para responder con fidelidad a la responsabilidad que se le ha conferido, de vigilar celosamente a través de los diferentes medios de control constitucional, que el orden supremo que la Constitución previene no sea vulnerado.

Esto que se dice fácil, viene a revolucionar tanto el espectro de competencia de la Corte como la forma de resolver las controversias constitucionales en beneficio de aquellos a quienes las autoridades nos debemos: el pueblo de México.

Es así que, de manera muy general, haciendo especial énfasis en el cambio de sentido que se da en el caso Temixco, hemos tratado de dar una visión de conjunto sobre el tema y su problemática, así como sobre la riqueza de temas que le salen al paso al Tribunal Pleno cuando examina cada una de las controversias que se plantean a su alta consideración.

Definitivamente, considero que la controversia constitucional tiene gran importancia en la consolidación del federalismo mexicano y en la concreción del anhelo social de fortalecer nuestro Estado de derecho.

II. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La acción de inconstitucionalidad es el instituto procesal previsto en la Constitución como medio abstracto de control de la regularidad constitucional de las leyes, seguido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya sea por órganos legislativos minoritarios, siempre y cuando éstos representen un porcentaje mínimo del 33% de sus integrantes, por los partidos políticos con registro o por el procurador general de la República, en los cuales se denuncia la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional y la Constitución, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o el tratado impugnados.

La acción de inconstitucionalidad tiene como finalidad contrastar una norma general o tratado internacional contra la propia Constitución, a fin de determinar si el texto de esa norma o tratado es contrario a la carta magna.

En el título III de la ley se regula el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad. Las normas que componen el título en cuestión son

escasas, lo cual obedece al carácter flexible y ajeno a formalismos que se pretende caracterice a este tipo de acciones. Su naturaleza es la de un procedimiento de control abstracto en que un mínimo equivalente al 33% de un órgano legislativo federal o estatal o el procurador general de la República, plantean ante la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, independientemente de que ese porcentaje de miembros de un órgano legislativo haya sufrido o no un agravio o afectación jurídica.

El hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviere ante un conflicto entre partes.

En la fracción II del artículo 105 constitucional y en la Ley Reglamentaria se prevé que el término para la interposición del escrito de inconstitucionalidad sea de 30 días naturales, contados a partir del día siguiente al que se hubieren publicado las normas generales impugnadas en el medio oficial correspondiente (Tesis P./J. 2/99).

Cuando las acciones de inconstitucionalidad se promuevan en términos de los incisos a, b, d y e de la fracción II del artículo 105 constitucional, es un número mínimo equivalente al 33% de los integrantes de un órgano legislativo el que actúa, por lo que ante la falta de un reconocimiento expreso para ese número de integrantes en la ley que rige al órgano al cual pertenecen, se hace necesario establecer las vías para que tales miembros acrediten su personalidad y puedan llegar a estar debidamente representados (Tesis P./J. 16/97 y P./J. 27/99).

Para el trámite de las acciones de inconstitucionalidad también se prevé que sea realizada por el ministro que el presidente de la Suprema Corte designe al efecto por turno, lo cual se justifica por la dificultad de que un órgano colegiado pueda llevar a cabo esta labor de carácter puramente procedimental.

Una vez que el ministro instructor reciba el escrito, deberá solicitar a las autoridades legislativas y ejecutivas que hubieren emitido o promulgado la norma impugnada que, en un plazo de quince días, rindan un informe en el que sostengan las razones por las que consideran la validez de esas normas.

Igualmente, en términos del apartado a del artículo 102 de la Constitución, la ley contempla que se dé vista al procurador general de la Repú-

blica, a fin de que exponga sus razones, por vía de pedimento, en aquellos casos que no hubiera promovido la acción de inconstitucionalidad por sí mismo.

Al igual que acontece con las controversias constitucionales, en materia de acciones de inconstitucionalidad se prevén distintas posibilidades de suplencia e intervención a fin de que el asunto se resuelva de un modo integral y completo.

Destaca al respecto lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice:

Al dictar la sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional haya o no sido invocado en el escrito inicial.

En este orden de ideas, es dable afirmar que a la Suprema Corte se le faculta para:

- Corregir errores en la cita de preceptos invocados.
- Suplir los conceptos de invalidez y lo que resulta más relevante.
- Fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional aun cuando el mismo no se haya invocado en el juicio.

Para que una acción de inconstitucionalidad pueda ser declarada improcedente, es necesario que su improcedencia sea manifiesta e indudable. Este es el criterio que ha sustentado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis No. LXXII/95 que dice: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.

En la ley se determina expresamente que los distintos preceptos legales en materia de sentencias y ejecución de las mismas previstas en el capítulo relativo a las controversias constitucionales, deben aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad. De este modo, por lo que hace a las sentencias, resulta aplicable lo siguiente:

- La obligatoriedad para todos los tribunales del país de acatar las consideraciones que las sustenten.
- Los modos de publicación de las sentencias.
- La posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia determine la fecha de inicio de los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad.

Cabe mencionar que una de las diferencias fundamentales entre los juicios de amparo y los establecidos en el artículo 105 constitucional es muy clara. En el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, es decir, que la declaratoria de inconstitucionalidad sólo beneficia al particular que promovió el juicio de amparo, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra carta magna, ya que la declaratoria relativa tiene efectos de carácter general respecto de la acción que la originó.

Esta es la razón por la que no se les ha conferido ninguna legitimación procesal a los particulares a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que, como ha sucedido ya en asuntos como la controversia Temixco, las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden contemplar la protección de los particulares.

Por lo tanto podemos resumir que tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad tienen como finalidad establecer los procedimientos para que el máximo tribunal del país determine si el orden creado por la ley fundamental fue transgredido.

Especial interés revisten las resoluciones y criterios que se han dictado por este Máximo Tribunal sobre las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con la materia electoral, que han sido la mayoría que se han presentado.

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD POR MATERIA,
INGRESADAS DE 1995 A FEBRERO DE 2003

<i>Materia</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Porcentaje</i>
Electoral	116	65.16%
Otras	62	34.48%

EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD CLASIFICADAS
DE ACUERDO AL CARÁCTER DE LA LEY QUE SE IMPUGNA,
INGRESADAS DE 1995 A FEBRERO DE 2003

<i>Leyes</i>	<i>Ingresos</i>	<i>Porcentaje</i>
Federales	15	8.42%
Estatales	156	87.64%
Distrito Federal	7	3.93%

TIPOS DE RESOLUCIÓN QUE SE HAN DICTADO EN MATERIA
DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, INGRESADAS
DE 1995 A FEBRERO DE 2003

<i>Resolución</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Fundadas	12	6.74%
Parcialmente fundadas	47	26.40%
Infundadas	54	30.33%
Improcedentes	5	2.80%
Sobreseimientos	26	14.60%
Desechamientos	14	7.86%
Pendientes	18	10.11%

VOTACIÓN OBTENIDA EN LAS RESOLUCIONES DICTADAS
EN MATERIA DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD,
INGRESADAS DE 1995 A FEBRERO DE 2003

<i>Votación</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Unanimidad	126	86.30%
Mayoría	10	6.84%
Mixtas	10	6.84%

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDAS POR PARTIDOS POLÍTICOS, MINORÍAS LEGISLATIVAS O POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, REFERENTES A LA MATERIA ELECTORAL, EN EL PERIODO COMPRENDIDO DE 1995 A FEBRERO DE 2003

<i>Partido</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
PRI	4	3.44%
PAN	14	12.06%
PRD	21	18.10%
PT	14	12.06%
PVEM	9	7.75%
PAS	14	12.06%
Convergencia por la Democracia	14	12.06%
Partidos políticos estatales	5	4.31%
PCD	1	0.86%
PARM	1	0.86%
Partido Foro Democrático	1	0.86%
Minorías legislativas	7	6.03%
PGR	2	1.72%
Particulares	2	1.72%

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LAS QUE SE IMPUGNAN DISPOSICIONES DE CARÁCTER FEDERAL, ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL, REFERENTES A LA MATERIA ELECTORAL, PROMOVIDAS POR PARTIDOS POLÍTICOS, MINORÍAS LEGISLATIVAS O POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN EL PERIODO COMPRENDIDO DE 1995 A FEBRERO DE 2003

<i>Leyes</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Federales	5	4.3%
Estatales	110	94.8%
Distrito Federal	1	0.86%

TIPOS DE RESOLUCIÓN QUE SE HAN DICTADO EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD RELATIVAS A LA MATERIA ELECTORAL, PROMOVIDAS POR PARTIDOS POLÍTICOS, MINORÍAS LEGISLATIVAS O POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, DE 1995 A FEBRERO DE 2003

<i>Resolución</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Fundadas	12	10.34%
Parcialmente fundadas	39	33.62%
Infundadas	40	34.48%
Improcedentes	3	2.58%
Sobreseimientos	19	16.37%
Desechamientos	3	2.58%

VOTACIÓN OBTENIDA EN LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, RELATIVAS A LA MATERIA ELECTORAL, PROMOVIDAS POR PARTIDOS POLÍTICOS, MINORÍAS LEGISLATIVAS O POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, DE 1995 A FEBRERO DE 2003

<i>Votación</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Unanimidad	98	86.72%
Mayoría	10	8.84%
Mixtas	5	4.42%

Creo que tiene especial interés conocer algunos criterios sobre estas ejecutorias. En primer lugar debemos recordar que debe acotarse de forma muy clara qué se entiende por materia electoral. Debe notarse que la materia político electoral, en lo relativo al conocimiento contencioso, es susceptible de dividirse en dos vías distintas.

Primero, la que se refiere a las impugnaciones dentro de un proceso electoral, ya sean previas o posteriores a él. Impugnaciones de las que deberá conocer el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Segundo, el examen de las leyes electorales consideradas inconstitucionales (y su posible invalidación), corresponde en exclusiva al Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ello, en virtud de que nos encontramos ante una cuestión exclusivamente de constitucionalidad.

El artículo 105 de la Constitución Política en la fracción I dispone que: “La Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a materia electoral, se susciten...”.

Ello es lo que marca la regla general, sin embargo debe notarse que *dicha prohibición desaparece para los partidos políticos* en virtud de lo dispuesto por el inciso f), de la fracción II del citado artículo 105 constitucional, creado en 1996, que dice:

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

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de las leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

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

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

Las primeras reflexiones sobre estos aspectos las realizó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/95. Esta acción se presentó en julio de 1995, cuando todavía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le estaba constitucionalmente prohibido el examen de la materia electoral, pero las tesis son interesantes en tanto que establecen lo que debe entenderse por normas cuyo contenido sea, precisamente, la materia electoral:

Tesis No. CXXVII/95.

MATERIA ELECTORAL PARA ESTABLECER SU CONCEPTO Y ACOTAR EL CAMPO PROHIBIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, SE DEBE ACUDIR AL DERECHO POSITIVO VIGENTE Y SEGUIR COMO MÉTODO INTERPRETATIVO EL DERIVADO DE UNA APRECIACIÓN JURÍDICA SISTEMÁTICA. Para establecer una definición de dicha materia se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo: el procedimiento adecuado más apegado a la índole judicial que es la característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisarse que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues si bien es cierto que en el pasado mediato y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que lo determinante es investigar qué se entendía por materia electoral en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el Poder reformador de la Constitución introdujo el artículo 105 constitucional, la prohibición de que la Suprema Corte de Justicia conociera de aspectos relacionados con la materia electoral. El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática; de ningún modo la interpretación literal; ésta queda descartada de antemano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay definición establecida en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina; el empeño de encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por tanto y desde luego, a un resultado erróneo.

Ahora bien después de haber explorado brevemente las generalidades que rigen tanto a las controversias constitucionales como a las acciones de inconstitucionalidad y algunos de los criterios más relevantes que a ellas se refieren, debemos reflexionar sobre un hecho especialmente trascendente: hoy se incorpora la materia electoral a un auténtico control constitucional como resultado de los grandes avances que nuestra nación ha tenido en materia de cambio democrático.

Con esta incorporación, la materia electoral se ajusta a nuestra realidad y cobra toda su trascendencia constitucional.

Revisar las leyes electorales desde el punto de vista de su constitucionalidad es un avance extraordinario que marca un verdadero hito en la historia jurídica de México.