

## LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES COMO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

*Con profundo respeto, cariño y admiración,  
a mi querido maestro, doctor Héctor Fix-Zamudio*

Fabiola MARTÍNEZ RAMÍREZ\*

SUMARIO: I. *Las controversias como garantía constitucional.* II. *Antecedentes.* III. *Concepto.* IV. *Efectos de las controversias constitucionales en el federalismo.* V. *Casos susceptibles de ser planteados en controversias constitucionales.* VI. *Partes procesales.* VII. *Legitimación.* VIII. *Suspensión del acto reclamado.* IX. *De los incidentes.* X. *Improcedencia y sobreseimiento.* XI. *La demanda y su contestación.* XII. *La instrucción.* XIII. *Las sentencias.* XIV. *Los recursos.* XV. *Conclusiones.* XVI. *Bibliografía.*

### I. LAS CONTROVERSIAS COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

Las garantías constitucionales comprenden aquellos instrumentos predominantemente procesales y establecidos generalmente en la Constitución, y cuya finalidad es la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por los órganos de poder, especialmente cuando los medios de protección de la Constitución no han sido suficientes para evitar el quebranto de la norma superior.<sup>1</sup>

\* Licenciada en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; especialista en derecho constitucional por el Posgrado de la UNAM.

<sup>1</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, p. 11.

Por su parte, el derecho procesal constitucional, de acuerdo con las aportaciones que muy acertadamente ha realizado el doctor Fix-Zamudio, tiene como objeto esencial el análisis de las garantías constitucionales en sentido actual, es decir, los instrumentos predominantemente procesales que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por los órganos de poder, como se ha mencionado.<sup>2</sup>

El derecho procesal constitucional representa una de las vertientes para lograr la efectividad de las disposiciones de carácter fundamental. Es hasta la cuarta década del siglo XX cuando se inició una sistematización para lograr la plena efectividad de la normativa constitucional, especialmente con la famosa polémica entre Carl Schmitt y Hans Kelsen sobre el órgano protector de la Constitución, es decir, quién debe ser el vigilante de la Constitución, con lo cual se motivó el inicio de una fructífera y abundante literatura sobre la materia.<sup>3</sup> De este modo, se afirma que el concepto genérico de la defensa de la Constitución se desdobra en dos categorías fundamentales:

- 1) La protección de la Constitución, y
- 2) Las garantías constitucionales.

La protección de la Constitución: integrada por aquellos factores políticos, económicos y sociales, inclusive de técnica jurídica, incorporados a los textos fundamentales con la finalidad de limitar el poder y lograr el funcionamiento equilibrado de los poderes públicos.

Las garantías constitucionales: integrada por aquellos instrumentos jurídicos predominantemente procesales y establecidos generalmente en el propio texto fundamental, teniendo como finalidad la reintegración del orden constitucional cuando ha sido quebrantado por los órganos de poder, particularmente cuando los medios de protección de la Constitución no han sido suficientes para evitar este quebranto.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "Breves reflexiones sobre el contenido y el concepto del derecho procesal constitucional", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, t. I.

<sup>3</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, cit., nota 1, p. 9.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 10.

Es de este modo que la materia de estudio del derecho procesal constitucional son las garantías constitucionales, no sin hacer mención que la difusión de esta materia sigue en pie y cuyos mayores estudiosos en México son el hoy homenajeado, doctor Héctor Fix-Zamudio, y su brillante discípulo, el doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor. De acuerdo con nuestra norma fundamental, las garantías constitucionales que se contemplan son las siguientes:

- a) El juicio de amparo (artículo 103 y 107 constitucionales).
- b) Las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I).
- c) Las acciones de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II).
- d) La facultad de investigación de la Suprema Corte (artículo 97, párrafos 2 y 3).
- e) El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (artículo 99, fracción V).
- f) El juicio de revisión constitucional electoral (artículo 99, fracción IV).
- g) El juicio político (artículo 110).
- h) El procedimiento ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos (artículo 102-B).
- i) Responsabilidad patrimonial del Estado (artículo 113).

## II. ANTECEDENTES

La solución de conflictos en el sistema político mexicano tuvo un largo historial de desaciertos y lagunas. Desde 1824, los derechos humanos y su protección ya habían captado la atención de los constituyentes y legisladores mexicanos. A finales del siglo XIX el gobierno no había depurado un sistema de solución de controversias entre entidades públicas, Federación, estados o municipios, respecto a problemas de legitimidad y de constitucionalidad.<sup>5</sup> Incluso se mencionaba que frecuentemente los conflictos entre órganos de poder se resolvían de manera política; jamás hubo una acertada solución por la vía jurisdiccional.

Podemos señalar que ya desde el Constituyente de Querétaro de 1917 se contemplaba la figura de la controversia constitucional; se puede tam-

<sup>5</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, 3a. ed., México, Porrúa, 2004, p. XVIII.

bién decir que su aplicación concreta y frecuente no se había presentado como en la actualidad.

Quizá la explicación es anterior a la reforma constitucional de 1994 y a la expedición de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues pese a que esta figura tenía vida desde 1824, no existía una ley reglamentaria que rigiera su correcta aplicación. Hemos de mencionar que la trascendencia de la reforma constitucional de 1994 es de características especiales, incluso podemos señalarla como un partaguas en la vida constitucional de México, debido a que —como veremos en lo sucesivo—, estaba encaminada principalmente a convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un verdadero tribunal constitucional.

Desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con nuevas atribuciones para revisar la regularidad de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, la actuación de éstos se somete de un modo preciso al derecho y a nuestra Constitución.

Con las reformas al artículo 105, en 1994, la entidad, poder u órgano público de que se trate, cuenta con los procedimientos para impugnar un acto o norma emitido por otro órgano, y así se da la posibilidad de que los conflictos entre ellos encuentren una vía jurídica de solución.

En las Constituciones mexicanas podemos encontrar como primer antecedente al artículo 137, fracción I, de la Constitución Federal de 1824.

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 entre 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.<sup>6</sup>

El segundo antecedente corresponde al artículo 112, fracción IV, del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842: “Son atribucio-

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 21a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 188.

nes de la Corte de Justicia: IV. Conocer de la misma manera, de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro”.

El artículo 73, fracción IV, párrafo 1, del voto particular de la minoría de la Comisión de la Constitución, del 26 de agosto de 1842, confería a la Suprema Corte la atribución de conocer de “las diferencias de los estados entre sí y de las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro, siempre que las reduzcan a un punto contencioso en el que deba recaer formal sentencia”.

El artículo 94, fracción IV, del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842, señalaba: “Son atribuciones de la Corte de Justicia: IV. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro”.

El artículo 118, fracción V, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos (decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842), y publicadas por bando nacional el 14 del mismo mes y año, establecía: “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”.<sup>7</sup>

Aun cuando pertenecían a un sistema centralista, deben mencionarse las disposiciones contenidas en las Leyes Constitucionales de 1836, porque de manera clara incluyen un sistema para la resolución de conflictos entre órganos y mecanismos para el control de la constitucionalidad de las leyes. La segunda Ley Constitucional estableció en su artículo 12, como atribuciones del Supremo Poder Conservador,

...declarar la nulidad de leyes o decretos dentro de los dos meses siguientes a su sanción por contravenir a la Constitución, siempre que lo solicitaren el Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o al menos 18 votos del Poder Legislativo; declarar a petición de la Suprema Corte o del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Ejecutivo que fuesen contrarios a la Constitución, y declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte a petición de los otros dos poderes, siempre que aquella hubiese invadido funciones.

<sup>7</sup> *Idem.*

Adicionalmente, en el artículo 5o. de la Ley Séptima se otorgaron facultades al Congreso General para “resolver las dudas de interpretación de los artículos constitucionales fuera de litigio y controversia”.<sup>8</sup>

Como siguiente antecedente señalo a los artículos 16, 17 y 18 del voto particular de Mariano Otero al Acta de Reformas de 1847, los cuales terminaron siendo los artículos 22, 23 y 24 de la propia Acta.

Otero expresó la necesidad de mantener un régimen federal a través del cual se realizara la limitación de las esferas estatales, para lo cual consideró “...indispensable dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los estados que importen una violación al pacto federal o sean contrarias a las leyes generales, porque de otra manera el poder de un estado será superior al de la Unión, y el de éste se convertirá en irrisión”.

Artículo 22. Toda ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuere reclamada como anticonstitucional, o por el presidente de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas.

Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las legislaturas, a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.

La facultad expresa de nuestro máximo tribunal de conocer de conflictos interestatales se previó nuevamente en el artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional el 15 de marzo de 1856, que facultó a la Corte para

<sup>8</sup> Cossio Díaz, José Ramón, “Artículo 105 constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, cit., nota 2, t. II, p. 978.

Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro estado de la nación, siempre que se las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia y las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.

Por otra parte, el artículo 98 de la Constitución de 1857 disponía que “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 aquellos en que la Unión fuere parte”.

El proyecto de artículo 105 de la Constitución de 1917, por su parte, fue discutido en la sesión del 22 de enero de ese mismo año respecto a dos cuestiones fundamentales: *a)* el sentido de la expresión “constitucionalidad de un acto” respecto de los conflictos entre los poderes de los estados, y *b)* si debía ser el Senado o la Suprema Corte quien debiera conocer de las controversias “políticas” de estos poderes.<sup>9</sup>

El texto del proyecto de Carranza no sufrió grandes alteraciones, por lo cual quedó de la siguiente manera: “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 aquellos en que la Federación fuese parte”.

El artículo transcrito apenas tuvo importancia en la práctica. Independientemente de que no había una ley que lo reglamentara, como ya he mencionado, los conflictos a que hace referencia en muchos casos eran resueltos por el Senado, desde luego fundamentándose en las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional, que le permiten:

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado. El nombramiento del gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente conforme a las mismas reglas. El funcionario

<sup>9</sup> *Idem.*

así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de las convocatorias que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las Constituciones de los estados no prevean el caso y;

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con este fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso, el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución de la República y a la del estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

La falta de reglamentación de las controversias constitucionales motivó que el máximo tribunal aplicara el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y la Ley de Planeación de 1983, que facultaban a la Suprema Corte de Justicia para conocer de conflictos suscitados por la aplicación de dichas leyes.

El 25 de octubre de 1967, el artículo 105 constitucional sufrió una leve reforma, quedando de la siguiente manera:

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.

La redacción varió nuevamente el 25 de octubre de 1993, para quedar como sigue:

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 estado 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 aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

El 5 de diciembre de 1994, el Ejecutivo Federal envió al Congreso una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución, con el



ánimo de modernizar al Poder Judicial de la Federación y convertir de este modo a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional. Básicamente, la iniciativa propugnaba llevar el principio de la supremacía constitucional a sus últimas consecuencias, para lo que era necesario incrementar y, en su caso, mejorar el abanico de competencias del máximo tribunal del país, y no sólo eso, sino otorgarle mayor fuerza a sus decisiones, por tanto se planteó:

...la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios, entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, entre los poderes de las entidades federativas o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal; al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.<sup>10</sup>

Esta reforma no sólo trajo cambios al artículo, sino toda una reforma a la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.

### *Reforma de 1994*

En 1994, año de elecciones federales, se generó una corriente particularmente sensible a la problemática social. Quizá guiado por este ánimo, el 14 de julio el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, quien posteriormente resultaría vencedor en la contienda electoral de ese mismo año, presentó en la clausura del “Foro Nacional de Justicia y Seguridad” diez puntos de acción sobre temas trascendentales en la vida social:

- 1) Profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública.
- 2) Mejoramiento de la administración de los cuerpos de seguridad pública.
- 3) Eficiente coordinación policial.
- 4) Una gran campaña de prevención al delito.

<sup>10</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de diciembre de 1994.

- 5) Lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros.
- 6) Modernización al Ministerio Público.
- 7) Reforma integral del Poder Judicial.
- 8) Independencia de jueces y calidad en la impartición de justicia.
- 9) Garantía de acceso a la justicia para todos.
- 10) Mecanismos efectivos para el control de los actos de autoridad.

El 1o. de diciembre, en su discurso de toma de posesión, el presidente Ernesto Zedillo anunció que en días subsecuentes enviaría al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales en materia de seguridad pública, procuración de justicia y administración de justicia. Por lo que respecta a este último, estaba integrado por: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, controversias constitucionales, acción de inconstitucionalidad y reformas al juicio de amparo.

La iniciativa del Ejecutivo parte adecuadamente del hecho de que sólo es posible el pleno ejercicio del Estado de derecho cuando la sociedad tiene la posibilidad de atacar y revertir decisiones que ataquen a nuestra Constitución, porque le son contrarias. Esta iniciativa tiene su principal soporte en abrir nuevos espacios de participación, así como en la legitimación de nuevas instancias. Un verdadero Estado constitucional debe marcar límites al ejercicio del poder y hacer de nuestro máximo tribunal un órgano capaz de hacer efectivos todos y cada uno de los preceptos constitucionales, a efecto de que sea nuestra Constitución la norma básica que rijan la actividad del Estado y las relaciones de los gobernados con sus autoridades.

En esta reforma no fue posible superar la fórmula Otero, que en su tiempo fue muy eficaz y un elemento indiscutible de la consolidación del amparo; sin embargo, surge una novedad: se adoptó la declaración general de inconstitucionalidad a través de dos figuras procesales constitucionales nuevas: *la acción de inconstitucionalidad* y *las controversias constitucionales*.

Ambas figuras son conocidas y resueltas por la Suprema Corte de Justicia, requiriéndose en ambos casos una votación de por lo menos ocho ministros a favor para tener efectos generales, los cuales siempre son *ex nunc*, esto es, a partir de la expedición de la sentencia y correspondiente declaración de inconstitucionalidad, salvo en la materia penal, en que tal declaración podrá tener efectos retroactivos o *ex tunc*.

De este modo, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de nuestra Constitución federal, la acción de inconstitucionalidad tiene por finalidad plantear y, en su caso, resolver la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. El objeto de este proceso lo constituyen las “normas de carácter general”.

Por su parte, las controversias constitucionales se han establecido para resolver los litigios que se suscitan entre los poderes u órganos de autoridad dentro de los tres niveles de gobierno; así pues, procede la controversia constitucional en los supuestos de conflicto 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 (incluso cualquiera de sus cámaras y 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.
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.<sup>11</sup>

Lo anterior difiere con el texto que se aprobó originalmente por el Constituyente de Querétaro de 1917, que únicamente hablaba de las controversias que se suscitasen:

- a) Entre dos o más estados (después se agregó al Distrito Federal).
- b) Entre los poderes de un mismo estado (u órgano del Distrito Federal) sobre la constitucionalidad de sus actos.
- c) Conflictos entre la Federación y uno o más estados.

<sup>11</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2006.

- d) En aquéllas en que la Federación sea parte y que así lo estableciera la ley.<sup>12</sup>

Como nunca se reglamentó el artículo 105 constitucional hasta la reforma constitucional que ahora se señala (excepto tratándose de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal), no se tenía un procedimiento ni mucho menos fijado el alcance de sus resoluciones, sino hasta un año después de la famosa reforma de 1994.

José Ramón Cossío nos informa que de 1917 a 1994 se promovieron 55 controversias constitucionales, de las cuales catorce se suscitaron entre la Federación y un estado, veintidós entre poderes de un mismo estado, una entre estados, doce entre municipios y estados y una entre un municipio y un estado. El caso más sonado fue el caso “Oaxaca”.

En relación con este precepto constitucional, según se desprende del mismo, pueden constituirlo tanto los actos individuales como las disposiciones generales. Como ya hemos señalado, la sentencia puede tener efectos generales si es aprobada por lo menos por ocho ministros de la Corte, y *únicamente* tratándose de los siguientes supuestos:

- a) Cuando la Federación impugne disposiciones generales de los estados o de los municipios.
- b) Cuando los estados impugnan las mismas disposiciones de los municipios.
- c) En controversias suscitadas entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión o alguna de sus partes.
- d) Tratándose de una controversia entre dos poderes de un mismo estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal, acerca de la constitucionalidad de una disposición general.

En los demás casos, la resolución tendrá efectos únicamente entre las partes.

De entre los comentarios más importantes de la iniciativa, resalta el hecho de consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad; para ello, exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de las

<sup>12</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 6, p. 860.

leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.

Como innovación a la reforma, se propone que adicionalmente a los órganos federales, estatales y municipales, o algunos de ellos, puedan promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia resuelva, con efectos generales, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas; así, también, la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales.

La iniciativa del artículo 105 plantea que al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: el ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución, desde luego respetándola como el ordenamiento de mayor jerarquía.

Es pertinente señalar que el artículo séptimo transitorio señala que “las reformas al artículo 105 entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la Ley Reglamentaria correspondiente”. Y el octavo dice, “los procesos a que aluden los artículos que se reforman, iniciados con anterioridad, continuarán tramitándose conforme a las disposiciones vigentes al entrar en vigor el presente decreto”.

### III. CONCEPTO

Podemos señalar, partiendo de la tesis P. LXXII/98,<sup>13</sup> el reconocimiento del federalismo y la salvaguarda de la división de poderes son los elementos que determinan la existencia de la controversia constitucional. Sin embargo, es necesario precisar, para efectos de conocer un concepto, su naturaleza y las características de ésta.

La controversia constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista: en primer lugar *como un medio de protección del sistema federal de gobierno*, destinado a mantener la efectividad de las normas cons-

<sup>13</sup> Tesis P. LXXII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 1998, t. VIII, p. 789.

titucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; en segundo lugar, como *uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional*.<sup>14</sup> En cuanto a sus características, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha identificado las siguientes:

- a) Se insta para garantizar el principio de la división de poderes, pues mediante ella se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución.
- b) Constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución federal.
- c) Sólo puede ser promovida por la Federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal.
- d) Supone la presencia de un agravio en perjuicio del promovente.
- e) Entraña la realización de todo un proceso (demanda, contestación de la demanda, pruebas, alegatos y sentencia).
- f) No es procedente para impugnar normas generales en materia electoral.
- g) Es procedente para impugnar tanto normas generales como actos.
- h) Los efectos de la sentencia, en el caso de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos *erga omnes* siempre que se trate de disposiciones de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación; de los municipios, impugnadas por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

En última instancia, la controversia constitucional propende a la protección del pueblo, cuya soberanía lo lleva a darse el gobierno que juzgue mejor.

Con base en las consideraciones ya planteadas, podemos tener el siguiente concepto:

La controversia constitucional es el juicio de única instancia que, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantean la Federación, un estado,

<sup>14</sup> Poder Judicial de la Federación, *¿Qué son las controversias constitucionales?*, México, 2004, p. 21.

el Distrito Federal o un municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto, que en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la soberanía popular.<sup>15</sup>

El trámite de las controversias constitucionales se rige por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

#### IV. EFECTOS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN EL FEDERALISMO

Como se desprende del análisis del artículo 105 constitucional y sus reformas, la controversia constitucional es una forma de control de constitucionalidad que nació en 1917 como una herramienta jurídica de resolución de conflictos; es decir, como una alternativa para la resolución jurisdiccional de conflictos que se presentaran entre diversos órganos de poder y que a partir de las reformas constitucionales del 5 de diciembre de 1994 tiene como uno de sus objetivos el *dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y fungir como garante del federalismo*.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre 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, dos estados, 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, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 24.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico: el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.<sup>16</sup>

Con base en estas reformas, la Suprema Corte de Justicia amplió sus facultades para que a través de la resolución de controversias, coadyuve a la preservación de los límites que la propia Constitución establece entre las facultades de los entes federativos, haciendo que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en ésta.

Así, la controversia constitucional se popularizó, pues se ampliaron los supuestos en los que es procedente, por lo que su naturaleza y alcances de instrumento procesal de carácter constitucional, adquiridos a partir de 1995, la definen también como el medio para garantizar el principio de división de poderes, puesto que es uno de los objetivos que persigue, y desde luego preservar el orden constitucional instaurado en nuestra carta magna.

La ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas define a las controversias como:

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 Ejecuti-

<sup>16</sup> Exposición de motivos del decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



vo 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, y en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos solicitándose su invalidación, alegando 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.<sup>17</sup>

De esta definición podemos advertir que la controversia constitucional tiene como objetivos:

- 1) Evitar la trasgresión de los derechos que corresponden a unos y otros, mermando el funcionamiento del sistema como un todo.
- 2) Preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política, a través de hacer respetar los límites que la propia Constitución establece entre las facultades de los entes federativos, mediante:
  - a) La resolución de conflictos entre órdenes u órganos de gobierno, que tienen por objeto la asignación de competencias controvertidas.
  - b) El control de la regularidad jurídica en general y el control de regularidad constitucional.
- 3) Proteger el ámbito de atribuciones que la Constitución prevé para los órganos originarios del Estado, con el fin de fortalecer el Estado de derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el sistema federal (artículos 40, 41 y 49, en relación con los artículos 115, 116 y 122 de la propia Constitución).

Mediante las controversias —señala José Ramón Cossío— se pretenden salvaguardar dos elementos fundamentales del orden jurídico mexicano: el sistema federal consignado en el artículo 40 de la Constitución, en donde se define al Estado mexicano como federal y en donde se postula un orden compuesto por normas que son válidas en todo el territorio nacional y por normas cuyo ámbito espacial se reduce a ciertas porciones

<sup>17</sup> Sánchez Cordero, Olga, “Controversia constitucional y nueva relación entre poderes. Algunos aspectos del caso mexicano”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, t. II, p. 1136.

de ese territorio, y *la división de poderes*, que se encuentra recogida en los artículos 49, 116 y 122 respecto de los órdenes federal, estatal y del Distrito Federal. El contenido de estas disposiciones constitucionales se reduce a establecer que las funciones legislativa, ejecutiva y judicial habrán de ser realizadas por distintos órganos de un mismo orden jurídico y a prescribir que tales órganos ejecuten sólo las funciones que les están expresamente conferidas. Así, el principio de división de poderes es una forma de asignación de atribuciones entre órganos pertenecientes a un mismo orden normativo. En cada caso, la Constitución Política o las normas de cada uno de los órdenes de que se trate, obligan, prohíben o facultan a los titulares de los órganos a realizar una determinada conducta, lo cual les exige identificar e interpretar la norma en la cual pretendan fundamentar su actuación, así como crear aquellas en las cuales plasmen su acto de autoridad. Debido a la descentralización que conllevan el sistema federal y la división de poderes, es previsible que lleguen a darse conflictos por la identificación, la interpretación o la creación normativa entre los distintos órganos jurídicos.<sup>18</sup>

Ya tenemos precisado el objeto de tutela jurídica de la controversia constitucional, pero ¿cómo es que las controversias fortalecen el federalismo? Para ello, debemos recordar que el sistema federal adoptado por nuestro país como forma de gobierno en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 40, 41 y 49) consiste en un sistema de división dentro de un ámbito de competencias establecido, es decir, existe un Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y pese a que pareciera que existe una división, simplemente las tareas se encuentran delegadas a cada uno para un correcto funcionamiento del Estado.

El artículo 40 de nuestra Constitución señala que México es un Estado federal en donde se encuentran divididas las atribuciones del poder soberano entre la Federación y los estados, pero para preservar este equilibrio es necesario que existan las herramientas para hacer prevalecer la supremacía de la Constitución, y es aquí donde las controversias constitucionales significan el medio idóneo de defensa para proteger los principios que conforman un Estado federal, ya que —como lo apunta el ministro Cossío— en el federalismo pueden llegar a darse conflictos entre los distintos órganos jurídicos.

<sup>18</sup> Cossío, José Ramón, “¿Otra imposible tarea?”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 6, 2002, p. 626.

Igualmente, en cuanto a la división de poderes, las controversias constitucionales, como uno de los medios de defensa constitucional previstos en el artículo 105 de nuestra Constitución, tienden a lograr los contrapesos necesarios para permitir un equilibrio de fuerzas y un control recíproco entre los órdenes de gobierno y los poderes del Estado, en el cual cada uno controla sus facultades, asignadas por nuestra carta magna, y de este modo se logra un equilibrio entre la Federación y los estados.

Esta función de la controversia constitucional en el federalismo se resalta en las siguientes tesis jurisprudenciales:

...La tutela jurídica de la controversia constitucional es la *preservación del orden constitucional*, en especial de los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a saber: *salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional, dando unidad y cohesión a los órdenes jurídicos parciales citados en las relaciones de las entidades u órganos de poder que los conforman*, siendo los órganos originarios del Estado los titulares de los derechos controvertidos en esta acción...<sup>19</sup>

De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es *la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, estados, municipios y Distrito Federal), y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución*, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contrariar a la norma fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales...<sup>20</sup>

Finalmente, podemos añadir que con las reformas a nuestra Constitución en 1995 se da un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal y la responsabilidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de vigilar no sólo que la Federación, sino de igual modo

<sup>19</sup> Tesis P./J. 99/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2000, t. XII, p. 6.

<sup>20</sup> Tesis P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2002, t. XVI, p. 997.

los estados, los municipios y el Distrito Federal, como órdenes de gobierno, y los poderes del Estado, actúen de conformidad con lo previsto por nuestra carta magna, para evitar la alteración de nuestro orden constitucional y nuestro sistema federal.

#### V. CASOS SUSCEPTIBLES DE SER PLANTEADOS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

El artículo 105 constitucional regula las controversias constitucionales que se susciten entre:

- 1) La Federación y un estado.
- 2) La Federación y el Distrito Federal.
- 3) La Federación y un municipio.
- 4) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión.
- 5) El Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores.
- 6) El Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados.
- 7) El Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente.
- 8) Un estado y otro estado.
- 9) Un estado y el Distrito Federal.
- 10) El Distrito Federal y un municipio.
- 11) Dos municipios de diversos estados.
- 12) Dos poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- 13) Un Estado y uno de sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- 14) Un Estado y un municipio de otro estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- 15) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Establece, de igual manera, el que siempre que las controversias constitucionales versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación; o de los municipios impugnadas por los Estados; en los casos en que exista una controversia entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras o en su caso la Comisión Permanente; dos poderes de un mismo

estado, o bien dos órganos de gobierno del Distrito Federal, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las declare inválidas *tendrá efectos generales (erga omnes)* cuando sea aprobada por al menos ocho votos. En los demás casos tendrá únicamente efectos respecto de las partes en la controversia.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su Ley Reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia.

Recurso de reclamación 85/98-PL, relativo a la controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla y otros municipios de la misma entidad. 19 de enero de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticinco de marzo en curso, aprobó, con el número 10/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

Es oportuno aclarar que la frase “disposiciones generales” establecida por este artículo, deberá entenderse en sentido material (leyes, reglamentos o tratados internacionales).<sup>21</sup>

TRATADOS INTERNACIONALES. SON NORMAS GENERALES Y, POR TANTO, SON IMPUGNABLES EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Los tratados internacionales son normas generales, ya que reúnen las características de generalidad, permanencia y abstracción y, además, las materias enunciadas por la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como propias de dichos instrumentos —autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de con-

<sup>21</sup> Tesis P./J. 10/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 1999, t. IX, p. 284.

troversias, etcétera—, sólo pueden tener su expresión creadora y desarrollo lógico a través de normas generales, lo que se corrobora con lo previsto en el artículo 133 constitucional, que expresamente los coloca junto con otras normas, como la ley suprema de la Unión, siempre que sean acordes con la misma. En ese sentido, al tener los mencionados instrumentos internacionales la naturaleza de normas u ordenamientos generales, son susceptibles de control constitucional a través de la controversia que establece la fracción I del artículo 105 constitucional, que aunque no incluye de modo explícito entre los actos impugnables a la especie “tratados”, sí menciona expresamente como actos sometidos a su control a las “disposiciones generales” que es el género, como se infiere de los incisos *h, i, j* y *k* de dicha fracción, además de que ese alcance se halla implícito en los demás incisos, donde no se excluyen más actos que los que corresponden a la materia electoral; aunado a que en el penúltimo párrafo de la mencionada fracción I, al señalar los efectos de la sentencia de invalidez, se parte del supuesto de que *la controversia constitucional procede en contra de disposiciones generales, que comprenden a los tratados*.

Controversia constitucional 33/2002. Jefe de gobierno del Distrito Federal. 29 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer.<sup>22</sup>

## VI. PARTES PROCESALES

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el órgano jurisdiccional ante el cual se sustancia y resuelve la controversia constitucional.

- a) Actor: entidad, poder u órgano que promueva la controversia.
- b) Demandado: entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que se presuma inconstitucional.
- c) Tercero interesado: entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 y que sin tener el carácter de actores o demandados pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse.
- d) El procurador general de la República.

<sup>22</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 2004, t. XX, p. 1258.

## VII. LEGITIMACIÓN

El actor, el demandado y, en su caso, el tercero perjudicado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

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

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

Controversia constitucional 9/2000. Ayuntamiento del municipio de Nativitas, estado de Tlaxcala. 18 de junio de 2001. Mayoría de diez votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy dieciocho de junio en curso, aprobó, con el número 83/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de dos mil uno.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Tesis P./J. 83/2001, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, julio de 2001, t. XIV, p. 875.

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.

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de presidente municipal y síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del municipio de Puebla, del estado de Puebla, contra el gobernador y el Congreso del propio estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXIII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Tesis P. LXXIII/98, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 1998, t. VIII, p. 790.



### VIII. SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO

Podrá suspenderse el acto que motive la controversia constitucional, excepto en el caso de normas generales, en los casos en que se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales, o pueda afectarse gravemente a la sociedad.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERÉS JURÍDICO EN MATERIA SUSPENSIONAL, NO ES SUPLETORIO EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. En la materia propia del ámbito suspensional, rigen las normas específicas de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se establece en la sección II (De la suspensión), del capítulo II (De los incidentes), del título II (De las controversias constitucionales). De las mismas se infiere que las disposiciones relacionadas con la materia de la suspensión del acto que hubiere motivado la controversia constitucional son específicas y, por tanto, resultan inaplicables los preceptos del Código Federal de Procedimientos Civiles, sobre todo en lo referente al tema del interés jurídico del actor para solicitar la medida suspensiva, que ni siquiera regula el ordenamiento adjetivo de referencia.

Controversia constitucional (reclamación en el incidente de suspensión) 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Díez, en su carácter de presidente municipal y síndico municipal, respectivamente, en representación del Ayuntamiento de Puebla, del estado de Puebla, contra el Congreso y el gobernador del propio estado. 7 de noviembre de 1996. Mayoría de nueve votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Luis Ignacio Rosas González. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diez de febrero en curso, aprobó, con el número 14/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de mil novecientos noventa y siete.<sup>25</sup>

### IX. DE LOS INCIDENTES

Son incidentes de especial pronunciamiento: *a)* nulidad de notificaciones; *b)* reposición de autos, y *c)* falsedad de documentos.

<sup>25</sup> Tesis P./J. 14/97, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 1997, t. V, p. 579.

## X. IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

Las controversias constitucionales son improcedentes:

- 1) Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia.
- 2) Contra normas generales o actos en materia electoral.
- 3) Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia que esté pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.
- 4) Contra normas generales o actos que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución.
- 5) Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.
- 6) Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.
- 7) Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21.
- 8) En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA. Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución federal, también la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay

motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.

Reclamación 23/97. Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura del Estado de Chiapas. 23 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz. Nota: esta tesis no es jurisprudencia.<sup>26</sup>

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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”, estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, *porque dichos tribunales, al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional*, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, *pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural*, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de

<sup>26</sup> Tesis 1a. XIX/97, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, agosto de 1997, t. VI, p. 465.

la Constitución federal y 10 de la Ley Reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados.

Controversia constitucional 16/99. Ayuntamiento del municipio de Hermosillo, Sonora. 8 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número 117/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil.<sup>27</sup>

Son causas de sobreseimiento:

- a) Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales.
- b) Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna causa de improcedencia.
- c) Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de este último.
- d) Cuando por convenio entre las partes haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

## XI. LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN

Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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

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

<sup>27</sup> Tesis P./J. 117/2000, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2000, t. XII, p. 1088.

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

Los requisitos de la demanda son los siguientes:

- a) La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo represente.
- b) La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio.
- c) Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiera, y sus domicilios.
- d) La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado.
- e) Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados.
- f) La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande.
- g) Los conceptos de invalidez.

## XII. LA INSTRUCCIÓN

Recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte designa ministro instructor a fin de que se ponga el proceso en estado de resolución. El ministro instructor examinará si existen causales de improcedencia.

Admitida la demanda, se emplaza a la demandada para que la conteste en el término de treinta días. El actor puede ampliar su demanda durante el plazo de quince días. En caso de que la demanda, contestación, reconvencción o ampliación sean oscuras o irregulares, se prevendrá a la parte respectiva para que subsane las irregularidades detectadas.

Una vez transcurridos los plazos para contestar la demanda y, en su caso, la ampliación o reconvencción, se señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.

La no contestación de la demanda hace presumir ciertos los hechos que en la misma se hubieran señalado.

Se pueden ofrecer toda clase de pruebas, excepto la de posiciones y contrarias a derecho. Las pruebas deben ofrecerse y rendirse en la au-

diencia respectiva, excepto la documental, la que podrá presentarse con anterioridad. Las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular tienen un desahogo especial. Abierta la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, se recibirán las pruebas y los alegatos por escrito. El ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer.

Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a consideración del tribunal Pleno el proyecto de resolución.

### XIII. LAS SENTENCIAS

Las controversias constitucionales pueden dar lugar a tres tipos de sentencias:

- a) *De sobreseimiento*. Declaran que, en virtud de una razón fáctica o jurídica, la controversia es improcedente.
- b) *Estimatorias*. Son aquellas en que la Corte estima que la norma general o los actos reclamados en la controversia, en efecto atentan contra la competencia del órgano o poder promovente y violan de este modo la Constitución Política.
- c) *Desestimatorias*. Éstas declaran explícitamente la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, por lo menos, no lo declaran inconstitucional, debido a que en la votación no se alcanzó la mayoría requerida por la ley.<sup>28</sup>

En todos los casos, la Suprema Corte deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN. La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo

<sup>28</sup> ¿Qué son las controversias constitucionales?, cit., nota 14, p. 45.

de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.

Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de procurador general de justicia y representante legal del gobierno del estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del municipio de Oaxaca de Juárez, el presidente y el secretario municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 79/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho. Nota: la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 2/98 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, noviembre de 1998, p. 316.<sup>29</sup>

Las sentencias deben contener:

- a) Fijación de las normas generales o actos objeto de la controversia.
- b) Preceptos que la fundamenten.
- c) Consideraciones que la fundamenten.
- d) Los alcances y efectos.
- e) Puntos resolutivos.
- f) En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Las sentencias podrán tener efectos generales cuando declaren inválidas disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación; de los municipios, impugnadas por los estados, o en el caso de los incisos *c*, *h* y *k* del artículo 105, siempre que se vote por cuando menos por ocho ministros.

En el supuesto anterior, cuando no se alcancen los ocho votos, se declarará desestimada la controversia. En los demás casos, la sentencia úni-

<sup>29</sup> Tesis P./J. 79/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, diciembre de 1998, t. VIII, p. 824.

camente tendrá efectos *inter partes*. La declaración de invalidez de la sentencia no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

#### XIV. LOS RECURSOS

En la controversia constitucional proceden los recursos de: *a)* reclamación, y *b)* queja.

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.



Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 101/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.<sup>30</sup>

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, entendidas éstas como instrumentos provisionales que permiten conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un juicio. Así, la suspensión en controversias constitucionales, en primer lugar, tiene como objeto primordial preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente, y en segundo lugar, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal. Por lo que se refiere a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución federal se desprenden las siguientes: *a)* procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva; *b)* no podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales; *c)* no podrá concederse cuando 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; *d)* el auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y *e)* para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la materia para el otorgamiento de la suspensión en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria, lo que desnaturalizaría

<sup>30</sup> Tesis P./J. 101/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, septiembre de 1999, t. X, p. 708.

por completo la suspensión en este medio de control constitucional, privándola de eficacia.

Recurso de reclamación 71/2005, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 106/2004. Poder Legislativo del Estado de Morelos. 20 de abril de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.<sup>31</sup>

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. Conforme al artículo 105, fracción I, de la Constitución general de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre dos o más niveles de gobierno (Federación, estado o municipio) o entre dos o más poderes, sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales emitidas por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias; por otra parte, la fracción I del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, establece que tendrá el carácter de parte actora en las controversias constitucionales, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. De dichas disposiciones se advierte que no todo órgano público podrá acudir a este mecanismo de control constitucional, ni cualquier acto podrá ser materia de impugnación, ya que en estos procedimientos constitucionales se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Por tanto, acorde con la propia naturaleza de estas acciones y de los fines que se persiguen, los organismos públicos descentralizados carecen de legitimación para promover controversias constitucionales, pues aunque forman parte de la administración pública en cuanto atienden con sus propios recursos necesidades colectivas, son entes distintos al Poder Ejecutivo al no tener por objeto el despacho de los negocios relacionados con las atribuciones de este poder.

Recurso de reclamación relativo a la controversia constitucional 23/97. Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana del Estado de Jalisco. 13 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Tesis 1a. L/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2005, t. XXI, p. 649.

<sup>32</sup> Tesis 2a. VI/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, febrero de 2000, t. XI, p. 284.

## XV. CONCLUSIONES

Es importante destacar que la reforma constitucional de 1994 es un parteaguas en la vida política y constitucional en México, cuyos objetivos principales fueron: convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un verdadero tribunal de constitucionalidad y consolidar al Poder Judicial de la Federación como un órgano político de mayor peso para actuar de modo diverso al Poder Legislativo y Ejecutivo. La reforma deja tras de sí las tareas administrativas que anteriormente realizaba la Suprema Corte a un nuevo organismo, el Consejo de la Judicatura Federal, creado como un órgano de administración y el cual tiene como principales tareas el nombramiento de jueces y magistrados, así como sus sanciones, dejando la tarea principal a nuestro máximo tribunal: todos aquellos procesos constitucionales en que se vea quebrantado el orden jurídico constitucional y con ello la contravención de nuestra carta magna.

Con dicha reforma se posibilita que las sentencias de nuestro máximo tribunal tengan efectos *erga omnes*, algo sumamente novedoso, por el hecho de que sus efectos sean generales, además de que se crea un nuevo proceso constitucional: *las acciones de inconstitucionalidad*; se revitaliza a las controversias constitucionales, que ya existían desde 1824, y que en otros países se denominan conflictos de competencia y de atribuciones entre órganos, poderes y atribuciones del Estado. En dicho medio de control de constitucionalidad se plantean conflictos de manera horizontal y vertical y los órganos legitimados son los órganos del Estado, pero que hasta antes de 1994 permanecieron en las sombras debido a la falta de reglamentación, aspecto subsanado en 1995 al emitirse una Ley Reglamentaria. Con todo esto se fortalece de manera plena al Poder Judicial de la Federación, y lo que antes se resolvía de manera política, hoy se resuelve en la vía jurisdiccional, dando paso a una nueva etapa en la consolidación de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## XVI. BIBLIOGRAFÍA

BALTAZAR ROBLES, Germán E., *Controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad*, México, Ángel Editor, 2002.

- CASTRO V., Juventino, *El artículo 105 constitucional*, 5a. ed., México, 2004.
- COSSÍO, José Ramón, “¿Otra imposible tarea?”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 6, 2002.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Compendio de derecho procesal constitucional. Legislación, prontuario y bibliografía*, México, Porrúa, 2005.
- (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 2006, t. II.
- , *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, 3a. ed., México, Porrúa, 2004.
- REYES REYES, Pablo Enrique, *La acción de inconstitucionalidad*, México, Oxford University Press, 2000.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, 2a. ed., México, SCJN, 2004.
- , *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2a. ed., México, 2006.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 21a. ed., México, Porrúa, 1998.