

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LA CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO FEDERALISMO

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Una breve reflexión sobre teoría del Estado y derecho constitucional.* III. *Referencias en el derecho constitucional comparado y antecedentes históricos de las controversias constitucionales.* IV. *Las controversias constitucionales antes de la reforma de 1994.* V. *La reforma judicial de 1994.* VI. *El nuevo mecanismo de controversia constitucional.* VII. *El alcance general de las resoluciones.* VIII. *Las controversias constitucionales y su aplicación en la realidad.* IX. *Conclusión.*

La temática que vertebra este coloquio internacional es fundamental. A pesar de los avances en muchas áreas del quehacer humano, de los cambios trascendentes en la forma en que reproducimos nuestra vida material, lo cierto es que el constitucionalismo como movimiento intelectual y como realidad jurídica y sociopolítica, sigue siendo la pieza central de la sociedad a la que aspiramos, en la cual la libertad y el respeto al individuo sean el sustento del orden social.

La Constitución como forma racional de la convivencia humana, como instrumento regulador del poder político, es hoy preocupación de juristas y luchadores sociales en todo el mundo. Con la Constitución y la continua defensa de ella, es como se está construyendo, en el mundo contemporáneo, una convivencia basada en la legalidad y por ello, más humana.

Este coloquio se enmarca también, en un México que conmemora en este año dos momentos fundamentales de nuestra vida constitucional: los ciento cincuenta años del Acta Constitucional y de Reformas de 1847 (que instituyó el juicio de amparo), y los ochenta años de la promulgación de la Carta de Querétaro. Estas dos piezas de nuestra historia jurídica, representan también dos aspiraciones fundamentales de la sociedad mexi-

una nación independiente. La segunda es la irrupción de las garantías sociales en el mundo contemporáneo. Ambas son la orientación de la sociedad mexicana. De una nación que vive momentos de cambio social y político, en los cuales discutimos la forma para desarrollar más nuestras instituciones democráticas. En esta amplia discusión, la defensa de la Constitución es una constante en las diversas perspectivas y es recurrente el volver al debate a partir del cual se forjaron nuestros principios constitucionales.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la aparición misma del constitucionalismo en la cultura jurídico-política moderna, uno de los principales problemas a los que ha tenido que enfrentarse consiste en idear mecanismos para hacer que las disposiciones constitucionales tengan una eficacia real. En otras palabras, desde sus inicios, el constitucionalismo se ha preocupado por evitar que la Constitución se convierta en lo que Lassalle describiera como una simple “hoja de papel”, que no llegase a tener ningún impacto en el mundo fáctico.¹ En virtud de esta preocupación, hoy es posible distinguir entre un documento que podríamos calificar como una mera declaración de intenciones, lo que Karl Loewenstein ha denominado la Constitución nominal por un lado, y en los mismos términos, una Constitución normativa propiamente dicha por el otro.² En el caso de esta última, se prevén instrumentos eficaces para garantizar la vigencia real de sus normas y el respeto cabal de sus principios, en vista del logro de los fines esenciales del constitucionalismo: evitar el abuso del poder, dividiendo su aplicación y ejercicio, y garantizando la existencia de un ámbito de derechos dentro del cual los individuos puedan sentirse seguros de que no habrán de ser molestados por el poder público y en caso de serlo, contar con instrumentos para combatir dichos actos.

La suma de todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido para conservar la constitucionalidad normativa, así como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desa-

1 Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Ediciones Siglo Veinte, 1975, p. 53.

2 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1983, p. 218.

Los instrumentos de defensa de la Constitución son la garantía más importante que tienen los individuos para limitar al poder público. De la misma manera, a través de las instituciones de defensa o protección de la Constitución también se preserva la paz, la libertad y la justicia en un Estado constitucional. Es además, la forma de mantener intactos los principios fundamentales de la civilización contemporánea, pues el Estado democrático encarna y tutela los valores ciudadanos. En este orden de ideas, proteger a la Constitución, es, en un sentido más general, defender al Estado constitucional y democrático en su totalidad.

Por defensa de la Constitución debemos entender todas aquellas garantías que la voluntad popular ha plasmado en el propio texto de la Constitución, para que ésta sea observada en todo tiempo, tanto en la paz como en la guerra y por todos los sujetos —sean individuos o autoridades—, ya sea que estén regidos por el derecho público o por el derecho privado, deben obedecer por igual los principios constitucionales. Esta última aseveración nos plantea un problema central, pues en principio son los propios órganos del Estado quienes de manera regular violentan el orden constitucional.

Esta peculiaridad es la que llevó al profesor Klaus Ster (alemán), a afirmar que dado que con frecuencia el Estado y sus órganos son al mismo tiempo destinatarios y garantes de la Constitución, las garantías de la defensa de la Constitución tienen que ofrecer una serie de peculiaridades; en efecto, las garantías constitucionales o, mejor dicho, las instituciones de defensa de la Constitución existen fundamentalmente para controlar al poder, pues ¿quién controla al Congreso o a los parlamentos cuando éstos se exceden en sus facultades, legislando una ley contraria a la Constitución o invadiendo competencias de otros órganos del poder?, ¿qué eficacia se requiere para que una institución controle al jefe de Estado jefe de gobierno o presidente, cuando se excede en sus facultades, cuando realiza actos anticonstitucionales o que violan garantías individuales o invaden competencias de los otros órganos del poder?, ¿quién o cómo se puede controlar al Tribunal constitucional o cortes supremas, cuando realiza ejemplos similares a los anteriores? En un estado federal, también

3 Fix-Zamudio, Héctor, *La Constitución y su defensa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 15 y 16.

se requieren funciones para defender a la Constitución de acciones de los órganos del poder de las entidades federativas. De esta manera y con estas mismas apreciaciones, ya la doctrina alemana de principios de siglo se preguntaba y discutía: ¿quién podría ser el que defendiera a la Constitución, en virtud de las singularidades antes descritas?

En síntesis, me permitiré recordar al auditorio que el concepto de defensa de la Constitución comprende dos categorías distintas. Por un lado, están los instrumentos denominados de protección de la Constitución que el doctor Fix-Zamudio ha definido como una serie de factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que tienen una expresión institucional en los documentos constitucionales y cuyo propósito fundamental es la limitación del poder y la sujeción de quienes lo ejercen a los propios lineamientos de constitucionalidad.⁴ Entre ellos se encuentran instituciones, y principios tales como la división de poderes, la participación de los grupos sociales y de los partidos políticos, la regulación de los recursos económicos y financieros, el principio de la supremacía de la Constitución y el procedimiento dificultado de su reforma. El profesor Stern agregó a éstos, la composición colegiada de la mayoría de los órganos estatales; la estructura federal de distribución de competencias; la obligación constitucional de todo funcionario público de protestar, cumplir y hacer cumplir las elecciones; los casos de estado de excepción o necesidad; la disfunción constitucional; el principio de publicidad de los actos gubernamentales y los derechos fundamentales de los individuos, como el derecho electoral activo y el derecho a la jurisdicción, entre otros.

Por otro lado, está la categoría de las garantías constitucionales o de justicia constitucional, que no son otra cosa que los medios jurídicos de naturaleza predominantemente procesal, dirigidos a la reintegración del orden de consitucionalidad cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, a pesar de los mecanismos protectores de la Constitución antes mencionados.⁵ Dentro de esta segunda categoría han de incluirse instituciones tales como el juicio político, el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia, el juicio de amparo, las comisiones de derechos humanos, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

4 Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 17.

5 *Idem*, p. 18.

nombre de controversias constitucionales. En primer lugar, plantearé una serie de consideraciones teóricas, para después hacer una alusión muy breve a los puntos de referencia en el derecho constitucional comparado, así como de los antecedentes históricos de dicha institución en nuestro país. Posteriormente, pasaré a explicar el sentido y el propósito que tuvo la reforma de 1994 al artículo 105 constitucional, que regula la garantía aludida. Finalmente, me permitiré elaborar una reflexión acerca de los límites y alcances de este instrumento de defensa de la Constitución, a la luz del análisis de las distintas controversias que entre 1994 a la fecha se han planteado a la Corte para su resolución.

II. UNA BREVE REFLEXIÓN SOBRE TEORÍA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL

En México, la preocupación por crear instrumentos jurídicos y procesales de defensa de la Constitución apareció de manera temprana en el debate constitucional del agitado siglo XIX. El producto más acabado de este debate fue el amparo mexicano, institución que adquirió su perfil esencial a partir del Acta Constitucional y de Reformas de 1847, y que desde entonces se ha desarrollado y erigido como baluarte principal para la protección de las garantías individuales establecidas en la Constitución, en contra de las leyes y actos de autoridad que las violen.

Sin embargo, y siendo de vital importancia y de profundo significado para el desarrollo pleno de las capacidades humanas, tal y como hemos afirmado al principio de este trabajo, las garantías individuales no son el único valor contenido en la Constitución que merece ser protegido. Por el contrario, en la Constitución conviven valores y principios diversos, que se encuentran insertos en distintas partes del cuerpo de nuestra norma suprema y que a juicio del poder constituyente originario, y del órgano reformador de la Constitución, han merecido tener sus propios mecanismos de protección y de defensa. Un buen número de esos principios y valores, distintos de las garantías individuales y que también son de vital importancia para la conservación de un régimen de libertades, se encuentran dentro de la llamada parte orgánica de la Constitución.

Ahora bien, dentro de la parte orgánica de nuestra norma fundamental, destacan por su importancia y por su carácter estructurador del Estado

como la división de poderes y el federalismo, cuya existencia y entrelazamiento en nuestra estructura constitucional plantea problemas de diverso orden.

Toda formación estatal implica la existencia de una diversidad de órganos investidos de autoridad pública, cuyo número puede variar de acuerdo múltiples factores. En todo caso, ya sea que estemos hablando del Estado feudal, del Estado absolutista, del Estado en las sociedades desarrolladas en la actualidad o, del Estado en los países en vías de desarrollo; encontramos lo que los sociólogos han identificado como la *diferenciación estructural* de órganos y la *especialización de funciones* de los distintos agentes estatales. Es decir, la complejidad estructural y funcional es una constante del fenómeno estatal, lo cual no quiere decir que toda formación estatal ofrezca o haya ofrecido el mismo grado de complejidad. La historia nos muestra que han existido Estados relativamente sencillos, caracterizados por diferenciaciones mínimas, mientras que también han existido, como es el caso en la actualidad, Estados sumamente complejos, compuestos por una gran multitud de órganos, investidos todos ellos de autoridad pública.

Esta nota característica del Estado; es decir, su complejidad estructural y funcional, plantea un problema que Manuel García Pelayo ha descrito de manera muy clara en su excelente libro sobre *Derecho constitucional comparado*,⁶ ¿cómo evitar que ante la diversidad de órganos y la separación de funciones, el Estado se disuelva a sí mismo en la realización potencial de actos contradictorios de parte de sus múltiples agentes?, ¿cómo evitar ese caos potencial, producto del conflicto entre los múltiples órganos investidos de autoridad pública? La respuesta de García Pelayo a estas preguntas es contundente: el caos potencial, derivado de la cada vez mayor complejidad del Estado, es evitado gracias a que los múltiples agentes estatales están integrados en una estructura constitucional.

Es decir, todos esos órganos que componen al Estado están integrados en una estructura constitucional en la cual existe un punto de referencia normativo, de carácter superior, que pone límites a la acción de los órganos del Estado, que distribuye competencias, que define los alcances

6 España, Alianza Editorial, 1984, pp. 103-111.

privar de sus efectos a todos aquellos actos realizados por órganos estatales en contravención de las disposiciones de aquella. En otras palabras, la defensa de la Constitución significa garantía y respeto de la Constitución como orden normativo fundamental y supremo del Estado.

Ahora bien, hablemos no ya del Estado en general, sino del Estado constitucional en el que impera el principio de división de poderes y, más aún, hablemos de un Estado constitucional organizado bajo la forma o el principio federalista. Como es evidente, en estos supuestos estaremos en presencia de un grado mayúsculo de complejidad estructural y funcional y por lo mismo, el problema planteado por García Pelayo asumirá también proporciones mayores.

En efecto, el principio de división de poderes es causa de una complejidad adicional, puesto que institucionaliza la diferenciación estructural y funcional del Estado no nada más por un principio de especialización, sino en vista de un fin político, que es el control del poder por el poder mismo. Asimismo, la forma federal del Estado introduce una complejidad aún mayor, al dividir el ejercicio del poder público en dos ámbitos de competencias separadas y distintas, aun cuando en algunos casos sean coincidentes, coexistentes o incluso concurrentes.

De esta manera, la división de poderes y el federalismo ofrecen, a final de cuentas, una imagen caracterizada por una multitud de centros productores de normas con rango de ley a nivel federal y local; por una gran diversidad de centros ejecutores de dichas normas, que a la vez son productores de normas con rango menor al de la ley (reglamentos), a nivel federal, local y municipal; por una multiplicidad de órganos de nivel federal y local encargados de “decir el derecho”, en caso de que surjan disputas. En suma, en un Estado organizado bajo el principio de división de poderes y la forma federal, la complejidad alcanza grados mayúsculos, y el potencial de desorganización aumenta.

Esta situación, que en un razonamiento sumamente superficial podría llevar a algunos a pensar que mejor sería simplificar una estructura tan compleja, en México es en realidad el fundamento del régimen de libertades a las que aspiramos los mexicanos. Por ello, la Constitución ha dividido horizontalmente al poder para controlarlo, para evitar el ejercicio despótico y arbitrario proveniente de la concentración absoluta, y lo ha dividido también verticalmente en dos esferas, en dos ámbitos de competencias

distintos, el federal y el local, para responder a la diversidad y heterogeneidad del país, a los deseos de autonomía dentro de la unidad nacional y a la aspiración de la mayoría de los mexicanos en el sentido de tener una participación más inmediata y directa en los asuntos de mayor relevancia local. Desde este punto de vista, es preferible mantener una estructura estatal altamente compleja y dotarla de los instrumentos necesarios para protegerla y hacerla realmente funcionar, que simplificarla en aras de una pretendida funcionalidad mayor, pero que nos haría perder dos de las mejores garantías que tenemos contra del absolutismo centralizado: la división de poderes y la división de competencias en un ámbito federal y otro local, perteneciente este último a las entidades federativas.

III. REFERENCIAS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Los instrumentos de resolución de conflictos entre los diversos órganos del poder que la división de poderes y el federalismo conllevan, en relación con las competencias y atribuciones asignadas a dichos órganos por las Constituciones de los distintos estados, es lo que la doctrina denomina la “jurisdicción constitucional orgánica”.⁷ El antecedente primario de estos instrumentos se encuentra en el artículo 3o. de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (sección 2, inciso 1), el cual facultó a la Corte Suprema de ese país para conocer de las controversias entre los Estados Unidos y un estado en particular, o entre dos o más estados.

Además, existen otros antecedentes no tan remotos, pero igual de importantes, entre los cuales podemos mencionar a la Constitución de la Confederación suiza de 1794, cuyo artículo 110 otorgó al Tribunal federal competencia para conocer de las controversias entre la Confederación y los Cantones, y de éstos entre sí; y la Constitución alemana de Weimar de 1919, misma que atribuyó al Tribunal de Justicia Constitucional la facultad de resolver los conflictos entre la Federación y las entidades federativas y de éstas entre sí.

Resulta pertinente mencionar, por otro lado, que en Alemania, actualmente se dan distintos sistemas de defensa de la Constitución: preventivos y represivos; constitucionales, administrativos y penales. En este

7 Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 50.

En México, el instrumento diseñado para la defensa no solamente de la división de competencias típica de toda forma federal de Estado, sino también para la protección del principio de la división de poderes, no es otro que el de las controversias constitucionales que se encuentra previsto en el artículo 105 de la Constitución. A continuación me permitiré hacer referencia a este instrumento y a los cambios recientes que ha experimentado, comenzando con una breve consideración histórica que nos sirva de antecedente en nuestro análisis.

IV. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ANTES DE LA REFORMA DE 1994

La Constitución mexicana de 1824, estableció en su artículo 137, fracción I, la facultad de la Corte Suprema de Justicia “...de conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la Federación”. Asimismo, el artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de marzo de 1856, facultó a la Corte para conocer de “...las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzca a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia”. Por su parte, el artículo 98 de la Constitución de 1857, estableció que “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento desde la primera instancia, de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquéllas en que la Unión fuera parte.”

Sin embargo, no fue sino hasta el Constituyente de 1917 que la controversia constitucional adquirió sus notas distintivas como instrumento de defensa de la Constitución. Así, el artículo 105 de la Constitución de 1917 estableció originalmente que correspondía sólo a la Suprema Corte

...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.

Como puede apreciarse, el artículo 105 original amplió el espectro de las hipótesis que podrían llegar a conocimiento de la Corte para su resolu-

ción bajo la forma de controversias constitucionales, ya que aquélla podría resolver los conflictos no nada más entre un Estado y otro de la Federación (como lo establecía la Constitución de 1857), sino entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y los conflictos entre la Federación y uno o más estados.

Conviene aclarar que la expresión que especifica el tipo de controversia entre los poderes de un mismo estado que podía resolver la Corte, en el sentido de que deberán versar sobre la constitucionalidad de sus actos, fue introducida por los constituyentes con objeto de diferenciar esta facultad de la Corte, de aquella atribución exclusiva del Senado de resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado, según lo establece la fracción VI del artículo 76 constitucional.

Sin embargo, el artículo 105 constitucional tal y como estuvo redactado originalmente en 1917, estaba incompleto y tenía un alcance limitado como instrumento de defensa de los principios de la división de poderes y del federalismo, independientemente de que en términos generales nunca operó, el gobierno de la Federación, de los estados y municipios se ejercía por personas que pertenecían a un mismo partido. Lo anterior, más el presidencialismo excesivo que se desarrolló de 1940 a 1970, hacía nugatorio el procedimiento de controversia constitucional para resolver conflictos, pues o éstos se resolvían por la vía política, o bien nunca se exteriorizarían por temor a una represalia política; independientemente de estas consideraciones políticas, la técnica-jurídica del anterior artículo 105 adolecía de numerosos defectos:

a) No se hacía mención del Distrito Federal, ni de sus órganos de gobierno, en la hipótesis de los sujetos posibles de las controversias constitucionales. Esta omisión se corrigió con la reforma al artículo 105, publicada el 25 de octubre de 1993, en virtud de la cual se ampliaron las facultades de la Corte para conocer las controversias que se suscitaban entre uno o más estados y el Distrito Federal; y entre órganos del gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos. A pesar de esta reforma, todavía faltaba contemplar la hipótesis de una controversia entre la Federación y el Distrito Federal, así como entre éste y un municipio.

b) No se incluía tampoco a los municipios.

c) No se previó la hipótesis de una controversia entre el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, o entre aquél y una de las Cámaras del Congreso General o la Comisión Permanente.

V. LA REFORMA JUDICIAL DE 1994

La reforma de 1994 superó las limitaciones y omisiones que contenía el artículo 105 original. Esta reforma, que significa un avance extraordinario en el campo de la administración de justicia, está basada en una serie de factores que confluyeron para hacerla posible.

En primer lugar, debemos destacar la circunstancia de que la reforma al artículo 105 constitucional, no puede entenderse si no se la observa en el contexto de la intención gubernamental de fortalecer el Estado de derecho en México, uno de cuyos prerequisites fundamentales es el fortalecimiento de la Suprema Corte en su carácter de Tribunal constitucional. En efecto, en 1994 se dieron los pasos finales para dar a la Corte el carácter pleno de Tribunal constitucional, culminando así la tendencia que se iniciara desde 1987. Las reformas de 1994 a la Suprema Corte de Justicia mexicana la han erigido en el gran guardián encargado de velar por la constitucionalidad de todos los actos de los órganos del poder público.

Medidas tales como la reducción del número de ministros de la Corte —de 21 numerarios que eran antes a 11—; la supresión de la figura de los ministros supernumerarios; la creación del Consejo de la Judicatura y el nuevo sistema de nombramiento de los ministros, han sido encaminadas a configurar efectivamente a la Suprema Corte como un Tribunal constitucional. En otras palabras, se redujo el número de ministros para configurar un órgano compacto, que sea capaz de deliberar con mayor agilidad; asimismo, el menor número de ministros dota a cada uno de ellos de mayor autoridad y fuerza en sus decisiones; correlativamente, la responsabilidad de cada uno de ellos será mayor y el peso específico de las opiniones de la Corte en la vida política nacional será también mayor.

Por otro lado, el Consejo de la Judicatura habrá de descargar a la Corte del cúmulo de tareas administrativas que antes la agobiaban, lo cual significa que ahora la Corte podrá dedicarse enteramente al desempeño de su función vital: vigilar la constitucionalidad de los actos de los poderes públicos en México. Además, el Consejo de la Judicatura habrá de ser, como lo está siendo ya, el instrumento principal para crear en la judicatura federal una verdadera carrera judicial, para beneficio tanto de quienes buscan justicia como de quienes la imparten.

los nombres propuestos en terna por el Ejecutivo, tengan la aprobación de una mayoría calificada de parte de un órgano plural como lo es hoy el Senado de la República. Sin lugar a dudas, con estas reformas la Suprema Corte se encuentra mejor preparada para cumplir con su función esencial de máximo guardián de la Constitución.

En segundo lugar y para acercarnos más al tema de las controversias constitucionales, analizado en esta ponencia, debemos destacar la importancia que para la reforma al artículo 105 constitucional ha tenido la decisión política del órgano revisor de la Constitución, a propuesta del presidente Ernesto Zedillo, de sentar las bases de un nuevo federalismo, el cual habrá de ser el punto de partida de un nuevo esquema de desarrollo nacional, a partir del fortalecimiento de las diversas partes que lo componen.

Nadie podrá negar que la reformulación del sistema federal mexicano es todavía una aspiración, una exigencia nacional, un proceso en marcha, compuesto de una serie de fenómenos políticos y cambios jurídicos que habrán de ir rindiendo sus frutos poco a poco. Hay propuestas claras y específicas, y otras más bien vagas y demasiado generales, sobre cómo debemos avanzar en este terreno. Sin embargo, si algo estuvo claro desde un inicio en la mente de todos aquellos sectores interesados en este tema, fue que si queríamos hacer realidad el Estado federal renovado al que aspiramos, había que fortalecer el mecanismo de resolución de controversias para las diversas hipótesis de invasión de competencias entre los tres niveles de gobierno. Ésta era una medida concreta y precisa que podía adoptarse de inmediato y la manera de hacerlo era reformulando los términos del artículo 105 constitucional y expidiendo la ley reglamentaria del mismo.

En tercer lugar y antes de pasar a analizar el juicio de controversias constitucionales, debemos mencionar como otro factor que confluó en la realización de la reforma al artículo 105 constitucional, la voluntad gubernamental de reforzar el esquema de división de poderes a nivel federal y estatal, proporcionando un instrumento de justicia constitucional para la resolución de controversias entre poderes, que involucran no un conflicto de carácter político, sino de carácter constitucional.

Estos tres factores: la intención de fortalecer al Estado de derecho, la voluntad de diseñar un nuevo federalismo y el deseo de reforzar el esquema de división de poderes, fueron los que concurrieron para que la refor-

VI. EL NUEVO MECANISMO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

La reforma al artículo 105 constitucional, partió del supuesto de que la Constitución es ante todo una norma, lo que Eduardo García de Enterría califica “la norma de normas” y, por otro lado, de la consideración de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe ser capaz de hacer efectivos todos y cada uno de los preceptos constitucionales. Ante estas premisas, también se partió del hecho de que la parte dogmática de la Constitución, tenía ya un instrumento bastante adecuado para su defensa: el juicio de amparo, mientras que la parte orgánica no contaba con un mecanismo de protección efectivo, que pudiera compararse, ni con mucho, con el nivel de eficacia, esmero y detalle que caracteriza al amparo mexicano en la actualidad. Es decir, aun cuando ya se contaba con la normatividad del artículo 105 constitucional, éste no constituía un procedimiento eficaz, adecuado y completo de defensa que garantizara plenamente el régimen de división de competencias de nuestro federalismo, ni el principio de división de poderes, tanto a nivel federal como local y que asumiera la nueva pluralidad política partidista de la nación mexicana. En suma, se trató de ampliar los alcances y mejorar el funcionamiento de lo que la doctrina ha denominado la “jurisdicción constitucional orgánica”.

En efecto, el nuevo mecanismo de la controversia constitucional es un reconocimiento a la pluralidad política existente en la actualidad en México. Manifestación plena de esta nueva realidad, es el hecho de que hoy día existen cuatro entidades federativas, cuyos poderes ejecutivos tienen una filiación partidista distinta a la del titular del Poder Ejecutivo federal. Además, existen dos estados, Chihuahua y Guanajuato, cuyos Congresos tienen una mayoría perteneciente a un partido distinto al del gobernador respectivo. Asimismo, en los Congresos de Morelos y el Estado de México, ningún partido político tiene la mayoría absoluta. Por último, hemos de recordar que de los 2,416 municipios existentes en nuestro país, 1,474 son gobernados por el PRI, 249 por el PAN, 222 por el PRD, 17 por el PT, 9 por el Frente Cardenista, 5 por el PPS, 3 por el PARM, 3 por el PVE, 2 por el PRT; 415 por otras opciones partidistas y 16 por Consejos Municipales.

Por eso, la reforma de 1994, al dotar a los municipios con el carácter de municipio, ha hecho un reconocimiento a las nuevas fuerzas sociales que emergen y que se expresan, precisamente en la organización elemental de la sociedad mexicana que es el municipio. Por eso, además de ser proyecto de transformación, o una propuesta académica, la reforma al artículo 105 es un reconocimiento a la pluralidad que caracteriza hoy a la nación.

La diversidad de criterios que ahora ejercen el poder, no necesariamente tienen que llevar a la nación a confrontaciones. La alternancia en el ejercicio de éste no significa una ruptura irreconciliable. Precisamente como lo dice André Hariou: el derecho constitucional es el “encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos”.⁸ Y además, agregaríamos, debe prever los conflictos sociales y dar a las diferencias políticas e ideológicas, los caminos por los cuales deben transitar, para fortalecer a las instituciones.

En este orden de ideas, para mí la controversia constitucional es un procedimiento jurisdiccional de defensa constitucional, que tiene como objetivo tutelar los principios de la división de poderes y del federalismo, resolviendo los conflictos entre los distintos órganos de poder, con el propósito de obtener una declaración general o particular de inconstitucionalidad, contra actos o disposiciones generales que sean violatorios de la propia Constitución.

Ciertamente, para esta reforma partimos de la base de que, en lo fundamental, el camino abierto por el artículo 105 constitucional anterior era adecuado, pero había que llevarlo a sus últimas consecuencias, había que profundizarlo y perfeccionarlo. Esto implicaba superar las limitaciones del sistema anterior, ampliando los supuestos en que la Corte podría conocer respecto de las controversias que se suscitaban entre los diversos órganos de poder, y creando las condiciones para que fuese a través de un conducto jurisdiccional, es decir, a través de un juicio propiamente dicho, como se resolviesen las controversias planteadas en estos supuestos.

Este último aspecto es importante recalcarlo, puesto que quizá es el elemento más importante aportado por la reforma de 1994 en materia de controversias constitucionales. Es decir, buscamos que la forma de resolver las controversias se diera a través de un proceso jurisdiccional, en el que las partes tuvieran todas las garantías que la técnica del derecho pro-

8 Hariou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 22.

Unión, o entre aquel y cualesquiera de las Cámaras de este último o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales, o del Distrito Federal.

En efecto, antes de la reforma de 1994, la Suprema Corte había negado el carácter de parte a los municipios en las controversias constitucionales, bajo el argumento de que no podía considerárseles como un poder independiente dentro del Estado, por lo cual no podía entenderse comprendido dentro de la hipótesis respectiva del artículo 105.¹⁰ Sin embargo, cabe aclarar que en tiempos recientes, la Corte sustentó en varias ocasiones el criterio contrario, como puede verse en la resolución emitida con motivo del amparo en revisión 4521/90, de fecha 7 de noviembre de 1991, que después sirvió de base para la resolución de la controversia constitucional 1/93. En aquella ocasión, la Corte afirmó lo siguiente:

el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judicial, propias de un verdadero Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio tal carácter de manera sintética, al ser órgano que ejerce tres funciones de gobierno.¹¹

El antecedente jurisprudencial de 1991, fue de gran importancia para la reforma de 1994, independientemente de que en él se reconoce una gran confusión teórico-constitucional del concepto de soberanía; sin embargo, el avance importante fue reconocer al municipio como órgano de poder político.

En verdad, negar el acceso a los municipios en calidad de parte dentro de las controversias constitucionales, bajo el razonamiento de que no era un poder equiparable al Ejecutivo, Legislativo y Judicial de las entidades federativas, significaba, en la práctica, dejarlos en estado de indefensión procesal para proteger el ámbito de autonomía que la Constitución les reconoce en su artículo 115. Así pues, la reforma de 1994 al artículo 105 constitucional terminó con esta situación injusta para los municipios.

Por otro lado, el hecho de que ahora se reconozca la posibilidad de existencia de un conflicto jurídico entre el Poder Ejecutivo federal y el

10 Para profundizar en este tema se puede revisar el libro de Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, el caso Tabasco*, México, Editorial Monte Alto, 1996, pp. 36 y 37.

11 *Idem*, p. 38.

Congreso de la Unión, o una de sus cámaras o la Comisión Permanente, viene a llenar un vacío en virtud del cual una simple diferencia se habría podido convertir en una disputa política de graves consecuencias. Imaginemos, por ejemplo, a la Comisión Permanente convocando a sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión sin que hubiese mediado el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes de dicha Comisión, o sin que se hiciese referencia expresa al objeto u objetos de las sesiones extraordinarias, en contravención a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 79 constitucional. O imaginemos también al titular del Poder Ejecutivo federal expidiendo normas generales de naturaleza legislativa, fuera de los cinco casos previstos en la Constitución; o al Congreso de la Unión concediendo indulto a los sentenciados con motivo de la comisión de delitos federales, facultad que conforme a la fracción XIV del artículo 89 constitucional corresponde al presidente de la República.

Antes de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, actos como los aludidos habrían derivado irremediabilmente en una confrontación entre poderes, cuya resolución habría dependido exclusivamente de amagos extra-legales y relaciones de fuerza, puesto que no existía un canal jurídico para restablecer, en esos supuestos, el orden constitucional. No obstante, a partir de la citada reforma constitucional tal mecanismo jurídico de resolución de conflictos está previsto en el nuevo artículo 105, lo cual habrá de redundar en beneficio de la estabilidad de las instituciones de nuestro régimen democrático.

VII. EL ALCANCE GENERAL DE LAS RESOLUCIONES

Debemos destacar como otro de los puntos más importantes de la multicitada reforma constitucional de 1994, que bajo determinados supuestos y condiciones, algunas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia habrán de tener efectos generales y no solamente en relación con las partes que concurrieron en la controversia.

La declaración de inconstitucionalidad con efectos *erga omnes* por parte del Poder Judicial de la Federación, no ha podido penetrar fácilmente en el ánimo del constitucionalismo mexicano a lo largo de su historia. En la base de esta desconfianza, se encuentra la concepción de que los efectos generales de las declaraciones de inconstitucionalidad podrían traducirse en lo que se ha dado en llamar “el gobierno de los jueces”. Es decir, se ha visto con desconfianza la idea de que un cuerpo selecto y re-

ducido de jueces, no elegidos popularmente, puedan eventualmente declarar la invalidez, por ejemplo, de una ley aprobada por los representantes populares en el Congreso y promulgada por otro funcionario popularmente elegido, o sea, el presidente de la República.

Sin embargo, parte de la doctrina con la cual coincido totalmente, ha observado que la relatividad de los efectos de las declaraciones de inconstitucionalidad conllevan una injusticia inherente. Esto es particularmente evidente (se ha dicho) en el juicio de amparo, puesto que a través de él en la práctica se protege únicamente a quienes tienen los recursos económicos suficientes para pagar el servicio de abogados que les ayuden a obtener la protección de la justicia federal cuando sus garantías individuales han sido violadas por una ley o por cualquier otro acto de autoridad, lo que ha todas luces hace nugatorio el principio constitucional de acceso a la justicia, pues millones de mexicanos carecen de recursos económicos para hacer valer sus derechos a través del juicio de amparo.

Probablemente en el futuro veamos una modificación sustantiva o incluso sustitución de esta fórmula que hasta ahora ha sido una característica esencial del amparo mexicano, pero por lo pronto, a pesar de que en lo personal, como presidente de una de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa presidencial y presidente de la subcomisión que redactó el dictamen de la reforma de 1994, intentamos que se avanzara en la declaración general de inconstitucionalidad, el poder revisor de la Constitución decidió en 1994 dar un paso limitado, pero importante en ese sentido, en materia de controversias constitucionales, al permitir los efectos *erga omnes* de las resoluciones de la Corte en los siguientes supuestos:

a) Cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios, impugnadas por la Federación;

b) Cuando versen sobre disposiciones generales de los municipios impugnadas por los estados;

c) Controversias entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, de la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

d) Controversias entre dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

e) Controversias entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Cabe aclarar que tales efectos generales se producirán únicamente cuando la resolución de la Corte haya sido aprobada por una mayoría de

por lo menos ocho votos. Con esta mayoría calificada se pretendió conseguir que solamente aquellas resoluciones de la Corte que cuenten con un alto grado de consenso entre los ministros de nuestro más alto Tribunal, puedan tener los aludidos efectos *erga omnes*. Es decir, se ha puesto en manos de la Corte un instrumento de mucho poder y alcance, pero de difícil empleo, que habrá de exigir de los ministros un gran sentido de responsabilidad.

VIII. LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y SU APLICACIÓN EN LA REALIDAD

A continuación vamos a analizar cómo ha operado el nuevo mecanismo de controversias constitucionales. A partir de la observación de algunos problemas surgidos de la operación práctica de las controversias constitucionales, que desde 1995 hasta la fecha se han planteado, es posible hacer una serie de reflexiones y propuestas que podrían contribuir a mejorar el funcionamiento de esta institución en el futuro. Recordemos que estamos ante una institución recientemente reformulada de manera fundamental y que, por lo mismo, ni el poder revisor de la Constitución ni el legislador podían prever todas las situaciones, dificultades e inconvenientes que la práctica del litigio siempre ofrece. Tocaré principalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y también a un legislador receptivo, el ir señalando deficiencias, corrigiendo errores y colmando vacíos. Por lo pronto, permítaseme señalar algunos problemas que he detectado, a partir de mi propia observación de algunas de las controversias constitucionales planteadas en los últimos tres años.

1. *Los plazos*

Un primer asunto que salta a la vista del observador, es la extensión del tiempo existente entre la fecha de presentación del escrito de demanda que plantea la controversia y la fecha de la sentencia de la Corte. En algunos casos, ese lapso es simplemente demasiado largo. La controversia constitucional 10/95, ayuntamiento del municipio de Santa Catarina, Nuevo León *vs.* gobierno del estado de Nuevo León, por ejemplo, tardó un año y casi tres meses para resolverse. Por su parte, las controversias constitucionales 11/95, gobierno del estado de Tabasco *vs.* presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y procurador general de

la República, la 19/95, municipio de Comitancillo, Teneantepec, estado de Oaxaca, gobierno del estado de Oaxaca, tuvieron que esperar siete meses respectivamente para ser resueltas.

La fijación de los términos para presentar escritos y para realizar diligencias en el derecho procesal en general, plantea un dilema bien conocido: de un lado está el interés de brindar la seguridad procesal suficiente a las partes, garantizándoles el tiempo adecuado tanto para que el actor prepare su demanda, como para que el demandado prepare su defensa. Pero por otro lado, está el interés del orden jurídico y de la sociedad, que exige que las controversias se resuelvan lo más pronto posible, máxime cuando el asunto por resolver es de índole político, como es el caso, precisamente, de las controversias constitucionales.

De esta forma, podría pensarse en la conveniencia de correr el eje entre estos dos polos hacia el lado de la celeridad procesal, pero sin descuidar, por supuesto, el interés relativo a la seguridad procesal de la cual deben gozar las partes. Esto implicaría hacer ajustes a los artículos de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, relacionados con los términos dentro del procedimiento analizado, como sería el caso de los artículos 2o., 21, 26, 27, 28 y 29. Creemos que dado el carácter supremo de los principios y valores que están en juego en las controversias constitucionales, el procedimiento debe estar especialmente encaminado a brindar una justicia pronta y expedita.

2. La personalidad

Otra serie de problemas tienen que ver con el tema de la personalidad de las partes en el proceso relativo a las controversias constitucionales. En primer lugar, es necesario sugerir a las posibles partes y quizá, más que a ellas, a sus asesores jurídicos, que estén atentos en determinar de manera adecuada a quién corresponde la legitimación procesal. Hemos de recordar que el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional adopta una fórmula abierta en este tema, al señalar que “El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos”.

En la práctica, se ha notado que puede llegar a existir una confusión en cuanto a cuál o a cuáles funcionarios dentro del municipio, corresponden la llamada *legitimación ad procesum*. Los municipios deben ser cuida-

los Jefes de Policía Municipal”. El municipio alegaba que este artículo de la Constitución local estaba en clara contradicción con lo dispuesto por el artículo 115, fracción III, inciso h) de la Constitución General de la República, según el cual los municipios tendrán a su cargo el servicio público de seguridad pública y tránsito.

Es decir, en la controversia constitucional aludida se planteaba la inconstitucionalidad de una norma general, o sea, el artículo 91, fracción II de la Constitución local y por lo tanto, el desistimiento de la acción no hubiese procedido, en caso de que las nuevas autoridades así lo hubieran solicitado y el juicio de controversia constitucional no se habría podido sobreseer por esa causa.

¿Pero qué hubiese sucedido si en lugar de pedirse la declaración de invalidez constitucional de una norma general, se hubiese solicitado la invalidez de un acto del gobernador? En ese caso, las nuevas autoridades sí podrían desistirse, en cuyo caso la controversia constitucional se habría sobreseído. Ahora bien, ¿es legítimo el que por cambio de autoridades políticas, deje de ventilarse una cuestión de constitucionalidad por desistimiento, que a su vez bien podría deberse a criterios más bien políticos que jurídicos? Nosotros pensamos que en estos casos el desistimiento no debe operar, pues vemos aquí una puerta que deja abierta la ley reglamentaria, que bien podría pensarse en cerrar.

3. *El carácter colegiado del actor*

Otro problema relacionado con la legitimación procesal, es el que surge cuando el órgano que plantea la controversia constitucional es un órgano colegiado. En estos casos, el funcionario que tiene la representación de dicho órgano ¿debe contar con la aprobación de la mayoría de los miembros del mismo, para poder legítimamente plantear la controversia?

Por ejemplo, y pensando en el caso de un municipio actor, el síndico (en caso de que a él corresponda la representación del municipio en litigios), ¿debe contar con la aprobación de la mayoría de los miembros del ayuntamiento para poder entablar la demanda de controversia constitucional?

En la controversia constitucional 19/96, la Suprema Corte de Justicia resolvió que la legitimación procesal del síndico dependía de lo que dije-

sen las normas que facultan a ciertos funcionarios para representar a los municipios, en clara ausencia del artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional. Y en este caso, como los artículos 22 y 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca no preveían condición o requisito formal previo para que el síndico promueva y represente legalmente al municipio en cualquier litigio, debía entonces entenderse que la supuesta aprobación de parte de la mayoría de los miembros del ayuntamiento no era necesaria para que el síndico ejerciera sus atribuciones como representante legal de aquél.

Por otra parte, y aplicando el mismo criterio que el anteriormente aludido, en la controversia constitucional 11/95, la Corte consideró que la sola comparecencia del presidente del Congreso del Estado de Tabasco y de su Gran Comisión, era suficiente para entender que ocurría en representación de dicho órgano, en virtud de lo dispuesto por el artículo 52, fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, según el cual el presidente de la Gran Comisión es el representante del Congreso del Estado. Este criterio es a mi juicio incorrecto, pues en el caso de los Congresos, la representación que ostentan la presidencia del Congreso o de su Gran Comisión, que son autoridades distintas, aunque en algún momento del año pueden coincidir, porque la presidencia de los Congresos es por mes o por periodo de sesiones, pero no por legislatura, está limitada a la conducción de las sesiones la primera, y a coordinar los trabajos de las mayorías y minorías, en el caso de las presidencias de la Gran Comisión, pero bajo ninguna circunstancia “representa” al Congreso, aunque lo diga su Ley Orgánica. Dicha representación es sólo para efectos de actos protocolarios, pues de lo contrario se entendería como violatorio de los artículos 49 y 116 de la Constitución General de la República, que establecen que el Legislativo no puede recaer en una sola persona.

Es por este motivo que no consideramos adecuado el que la Corte aplique el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, el cual nos remite a la legislación local, para definir si un legislador, un presidente municipal o un síndico tiene la facultad de entablar una demanda de controversia constitucional en nombre de la legislatura o del municipio, aun cuando no cuente con el apoyo de la mayoría del órgano colegiado respectivo. Al contrario, creemos que debe entenderse que los funcionarios mencionados sólo pueden iniciar la controversia cuando así lo apruebe la mayoría absoluta de la legislatura o del ayuntamiento.

Otro punto problemático identificado por la Suprema Corte de Justicia, es el relativo a la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria, el cual dispone que son improcedentes las controversias constitucionales: “VI Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto”. Para la problemática planteada por esta disposición, permítaseme hacer referencia a los antecedentes del caso.

En la controversia constitucional 10/95, el contador mayor de Hacienda del Congreso del estado de Nuevo León, como parte demandada, invocó la causal de improcedencia arriba citada, en virtud de que el municipio demandante no había agotado previamente el procedimiento legal establecido en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, el cual establece que “las controversias de cualquier índole que se susciten entre los Municipios, o entre ellos y el Estado, conocerá la legislatura local, conforme lo dispuesto en dicha ley y la Constitución Política del Estado.”

Ante esta defensa, la Suprema Corte consideró que en la expresión “controversias de cualquier índole”, empleada por el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Nuevo León, no podía incluirse a las controversias entre municipios y entidad federativa en las que estuviere en juego un asunto de constitucionalidad, dado que la facultad para conocer de este tipo de asuntos correspondía exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En otras palabras, la Corte consideró que el Congreso del Estado de Nuevo León resultaba constitucionalmente incompetente para resolver la controversia planteada, que se refería a la constitucionalidad de actos del Estado, supuestamente realizados en violación del ámbito de competencias garantizado por el artículo 115 de la Constitución General de la República, correspondiente al municipio actor. El citado artículo 8 se refería, en todo caso, a controversias en las que estuviesen en juego sólo violaciones a la Constitución y leyes locales.

Ahora bien, si esto es así, ¿a qué “vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto” se está refiriendo la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, cuya falta de agotamiento previo ha sido definida como causal de improcedencia de la demanda de controversia constitucional?

Como bien lo ha aclarado la Corte, no puede ser una vía prevista en las Constituciones o leyes locales, puesto que se trata de una controversia en la que está en juego la validez o invalidez de un acto o norma general en relación con la Constitución General de la República, cuyo intérprete exclusivo es el Poder Judicial de la Federación y, en última instancia, la Suprema Corte de Justicia.

¿A qué vía legal se refiere entonces la fracción VI del artículo 19? Todo parece indicar que a ninguna. Es decir, tal vía no existe en el derecho positivo mexicano. Así lo ha considerado la Suprema Corte al decir que:

...para que pudiera operar la referida causal de improcedencia, tendría que ser la propia Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, o algún ordenamiento del mismo rango, la que previera y regulara una vía de defensa previa ante algún órgano del propio Poder Judicial de la Federación, único facultado constitucionalmente para examinar y definir cuestiones relativas a si se respetó la supremacía constitucional.¹²

Resulta pertinente mencionar el hecho de que en la sentencia correspondiente a la controversia constitucional 10/95 aludida, la Suprema Corte indicó que la causal de improcedencia establecida en la fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria "...no se encontraba prevista en la iniciativa de ley que el titular del Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores la que fungió como la de origen." y que

Fue el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, primera sección, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, tercera sección, del Senado de la República, donde se incluyó el artículo 19, tal como fue aprobado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Como ha quedado claro, si tal vía de defensa previa no existe en la actualidad, ¿debemos pensar que debiera existir?, ¿debiera introducirse una instancia previa, es decir debiera la Suprema Corte conocer en segunda instancia de las controversias constitucionales? No creemos que este haya sido el sentido de las reformas de 1994 al artículo 105 constitucional, ni creemos que sea conveniente o necesario. Cabe entonces preguntarnos: ¿qué objeto tiene conservar una disposición como la de la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucio-

12 Controversia constitucional 10/95, Ayuntamiento del Municipio de Santa Catarina, Nuevo León vs. gobierno del estado de Nuevo León.

