

LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES INSTRUMENTO REGULADOR DEL ESTADO MEXICANO

Salvador VALENCIA CARMONA

SUMARIO: I. *Sistema político y controversias constitucionales*. II. *La Constitución de 1917 y las controversias*. III. *El nuevo régimen de controversias*. IV. *La eclosión de las controversias*. V. *Conclusiones*.

I. SISTEMA POLÍTICO Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Para comprender el desempeño de las controversias en los últimos años es muy importante colocarlas en el contexto del sistema político mexicano y de la evolución de nuestra justicia constitucional, aspectos en los cuales se han venido experimentando novedosas transformaciones, que han repercutido visiblemente en el funcionamiento del gobierno y en el papel que desempeñaba tradicionalmente el Poder Judicial.

1. *Transición política y controversias*

En cuanto al sistema político es de sobra conocido que desde hace algún tiempo se encuentra inmerso en un proceso de transición. Este proceso de transición cerró el ciclo del régimen que se generó a consecuencia de la revolución mexicana, el cual se sustentó primordialmente —aunque no exclusivamente— en un Ejecutivo fuerte y en un partido hegemónico, régimen que paulatinamente fue abriéndose hasta desembocar en la alternancia del poder.

Ahora, en razón de la alternancia que se ha producido, nos encontramos inmersos en la etapa que la teoría de las transiciones denomina consolidación de la democracia, en la cual deben construirse o afinarse principios y reglas de funcionamiento para el régimen político más adecuadas para la

época actual y el nuevo pluralismo político, así como promoverse la participación más efectiva de los partidos, instituciones y fuerzas de la llamada sociedad civil. Mediante la formulación de los nuevos principios y reglas del juego se aspira a que la democracia se haga rutina y el régimen político más maduro, tareas nacionales en las que deben participar todos los mexicanos. Ningún partido, credo, fuerza política o individuo, tiene en esas tareas el monopolio de la verdad.

La tradición política mexicana se ha caracterizado por consistir en un proceso dilatado y gradualista, un primer paso de mucha importancia fue la creación de los diputados de partido por la reforma de 1963, que dinamizó la Cámara baja al facilitar el acceso de legisladores de oposición. Más tarde, se produjo la llamada reforma política de 1977, verdadero parteaguas de nuestro régimen electoral, la cual a través de varias reformas constitucionales estableció los principios rectores de derecho electoral que aún rigen en la materia, constitucionalizó los partidos e instauró el régimen mixto de dominante mayoritario atemperado por la representación proporcional; la ley reglamentaria que introdujo también diversos avances. Posteriormente, se vinieron efectuando diversas reformas constitucionales que modernizaron el sistema electoral y han permitido elecciones cada vez más competitivas y menos cuestionadas.

Como consecuencia de todos estos progresos, el régimen de partidos en nuestro país se ha fortalecido y el pluralismo político es cada vez más intenso. A partir de las elecciones del año 2000, se ha producido en México un mosaico ideológico y partidario que se manifiesta en los municipios del país, en todas las entidades federativas y en las propias cámaras legislativas federales, encontrándose frecuentemente que surgen en la práctica gobiernos divididos, esto es, que las mayorías legislativas federales o locales no siempre coinciden con el partido al que pertenece el presidente o los gobernadores de los estados.

Ante el acentuado pluralismo político y la presencia cada vez más frecuente de los gobiernos divididos, se ha hecho imperativa la necesidad de una instancia judicial, en el caso la Suprema Corte, que resuelva los problemas constitucionales y diferendos políticos entre los niveles de gobierno, poderes y órganos públicos. Esta nueva realidad ha hecho crecer de manera notable el papel de la Suprema Corte, que a través de las controversias tiene ahora un sitio estratégico en el sistema político y sus decisiones se siguen de manera muy atenta por los distintos actores sociales.

2. Justicia constitucional y controversias

La creciente aplicación de las controversias se vincula, asimismo, con el impulso cada vez más vigoroso que está recibiendo la justicia constitucional en nuestro país, fenómeno que también ocurre en diversos países del mundo. A resultas del interés que ha despertado la justicia constitucional en nuestro derecho público, se ha abierto paso al estudio sistemático de los instrumentos de tutela establecido en la ley fundamental, lo cual está originando que esté en vías de formación una nueva disciplina a la que se viene denominando derecho procesal constitucional mexicano.¹

La disciplina mencionada tendría obviamente por objeto el análisis científico e integral de las garantías constitucionales establecidas por la carta fundamental vigente de 1917, entre las cuales ocupan un lugar destacado las controversias. Es importante destacar que esta nueva rama del derecho, a nuestro juicio, debe comprender tanto las garantías procesales como cuasi procesales, algunos opinan que su ámbito debe restringirse sólo a las primeras.

Las garantías constitucionales, que en su conjunto integran lo que puede llamarse derecho procesal constitucional mexicano, son las siguientes: *a)* el juicio de amparo (artículos 103 y 107); *b)* las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I); *c)* la acción de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II); *d)* la jurisdicción electoral, artículo 99; *e)* El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafos segundo y tercero); *f)* el juicio político (artículo 110); *g)* los procedimientos ante los organismos autónomos protectores de los derechos humanos (artículo 102, apartado B); *h)* la responsabilidad patrimonial del Estado y sus servidores (artículo 113); *i)* las instancias internacionales, así la Comisión o la Corte Interamericana de Derechos Humanos; *j)* la justicia constitucional local.²

¹ Cfr. Entre otros: Fix Zamudio, Héctor, *Introducción al derecho procesal constitucional, Memoria del Colegio Nacional*, México, 1997, también edición del Colegio de Secretarios de la Suprema Corte- FUNDAP, 2002; Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3a ed., México, Porrúa, 2003, pp. 207 y ss.; Varios autores, *Derecho procesal constitucional*, 3a. ed. México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002; Ferrer MacGregor, Eduardo, *Compendio de derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2003; Cosío, José Ramón y Pérez de Ache, Luis, *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1957.

² Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 830 y ss.

Como consecuencia de este desarrollo, y de modo semejante a como sucede en otras latitudes, el derecho procesal constitucional está sirviendo de punto de confluencia entre constitucionalistas y procesalistas, quienes han empezado a afanarse de manera creciente en el cultivo de la nueva disciplina. La bibliografía sobre el tema empieza a nutrirse de obras importantes para el derecho procesal constitucional, se efectúan reuniones y eventos académicos importantes más a menudo sobre el tema, y en algunas instituciones de educación superior empiezan a crearse cátedras ex profeso.

3. Las dimensiones regulatorias

Ahora bien, desde un punto de vista general, las controversias se ubican dentro del sector que se ha denominado jurisdicción constitucional orgánica. En este sector de la justicia constitucional, se estudian los diferentes procesos que en el estado contemporáneo —sea federal, unitario o intermedio— se han instituido para dirimir los conflictos que se presentan ante los poderes y los órganos públicos, mismos que pueden estar situados en similar nivel jerárquico o pertenecer a esferas competenciales diferentes.

En el caso de México se ha confiado buen aparte de esta tarea actualmente a las controversias constitucionales, como se infiere la de la fracción I del artículo 105 que ha consagrado dicha vía procesal para resolver los múltiples problemas que pueden surgir entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

Es cierto que las controversias no son nuevas en nuestra historia constitucional, habían aparecido en las constituciones decimonónicas sin gran aplicación, como tampoco se emplearon mayormente durante muchos años de vigencia de la constitución de 1917, se preferían en aquellos tiempos las vías de hecho o la negociación política que eran más expeditas o menos complicadas que las soluciones jurisdiccionales.

En la actualidad, empero, las controversias han adquirido un vigor inusitado y se ejercitan de manera frecuente, a tal punto que se han convertido en el instrumento regulador por excelencia del Estado mexicano, que a través de esta vía ha venido resolviendo importantes problemas y diferencias que han venido surgiendo entre los poderes y los órganos públicos, inevitables en un proceso de transición política como en el que vivimos. Las controversias han hecho ganar, además, mayor presencia a la Suprema Corte como tribunal constitucional, la cual a través de diversas e interesantes construc-

ciones jurisprudenciales ha establecido diversas reglas y criterios para hacer funcionar de manera más pertinente el aparato de gobierno y el propio sistema federal.

Cuando menos en tres direcciones que han mejorado nuestro Estado de derecho se ha manifestado el instrumento procesal denominado controversias, a saber:

- a) Como custodio del principio de la división de poderes, afinando los frenos y contrapesos del Estado mexicano, en varias de sus resoluciones se establecen precedentes importantes para las relaciones entre ejecutivo y legislativo.
- b) Como garante del sistema federal, al convertirse en instancia arbitral para los conflictos que han enfrentado el gobierno federal y los gobiernos locales, sean estos los estados o el Distrito Federal.
- c) Como mecanismo de defensa de la autonomía municipal, en cuanto se ha deslindado y robustecido este principio para los ayuntamientos en diversas controversias que han sido resueltas.

En este trabajo nos ocuparemos de tan sugestivo tema, de su regulación contemporánea y de las aportaciones que han hecho para los poderes y órganos públicos.

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LAS CONTROVERSIAS

Se requiere analizar brevemente las controversias en su texto original para entender su regulación actual, en virtud de que en un principio este instrumento procesal pese a su importancia tuvo escasa aplicación, sólo hasta finales del siglo veinte la Suprema Corte en progresista jurisprudencia en casos célebres lo tornó operante, para después establecerse un régimen jurídico más amplio que le ha permitido funcionar con una eficacia cada vez mayor.

1. *La formulación original y su aplicación*

En su redacción original, el artículo 105 expresó: “Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte”.

El indicado precepto se modificó hasta 1967, en veinticinco de octubre, cuando se agregó al final la expresión “en las causas que establezca la ley”. Esta reforma precedió a la modificación del artículo 11, fracción VI, de la ley orgánica del poder judicial de la federación, de 30 de abril de 1968, que permitió a la Corte “Conocer de las controversias en que la federación fuese parte, cuando a juicio del pleno se considere de importancia trascendente para los intereses de la nación, oyendo el parecer del procurador general de la República”.³

Aunque las controversias eran claves para garantizar el equilibrio entre la federación y los estados, el precepto constitucional que las regulaba desde 1917 hasta los inicios de la década de los noventa apenas se aplicó, ya que cuando se produjeron diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunos Estados, se resolvieron usualmente por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.

Cuando el conflicto llegó a tensiones o enfrentamientos insostenibles entre el gobierno federal y cualquiera de los estados, se utilizó un instrumento calificado como “desaparición de poderes”, previsto por el artículo 76, fracción V, de la Constitución Federal, atribuido al Senado de la República, que le permitía sustituir a los gobiernos o autoridades locales reacias. Este procedimiento es equivalente a la institución regulada por las Cartas de otros ordenamientos latinoamericanos de carácter federal como las Leyes fundamentales de Argentina y Brasil (artículos 60. y 34-36, respectivamente), con la denominación de “intervención federal”. Las decisiones que en aquellos años adoptó el Senado mexicano contribuyeron menguar considerablemente la autonomía de los estados, con lo cual se favoreció la centralización del régimen federal, como también se observa en otros países hermanos.

Debido a las frecuentes críticas que se dirigieron contra ese procedimiento de desaparición de poderes, que afortunadamente ya no se ha utilizado desde hace varios años, se formuló una reglamentación a la fracción V, por medio de una Ley del 27 de diciembre de 1978, la que tampoco limitó de manera adecuada las amplias facultades discrecionales del Senado federal,⁴ pero que ha contribuido a detener la viciosa práctica y dejado en consecuencia de aplicarse la fracción indicada.

³ *Derechos del pueblo mexicano*, 3a. ed. México, LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, pp. 105-115 y ss.

⁴ *Cfr.* González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, UNAM, 1983, esp. pp. 159-272.

Ahora bien, bajo el texto primitivo del artículo 105 las controversias constitucionales no fueron muy numerosas. Durante su vigencia se promovieron 55 controversias constitucionales; de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un estado, 22 entre poderes de un mismo estado, una entre estados, doce entre municipios y estados y una entre un municipio y un estado (Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Mediante la resolución de estas controversias se fijaron criterios sustantivos y procedimentales, estos últimos en virtud de que bajo la vigencia del derogado artículo 105 no se promulgó la correspondiente Ley reglamentaria.⁵

Casi no se resolvieron asuntos de fondo en las controversias, quizá por ello el llamado “caso Oaxaca” se volvió anecdótico. La controversia se resolvió en 1932, con motivo del conflicto jurídico planteado por el Procurador General de la República en representación del gobierno federal, para solicitar la nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos expedida por el gobierno del Estado de Oaxaca el 13 de febrero del mismo año. La Suprema Corte consideró que dicho ordenamiento local invadía las facultades exclusivas de la Federación y lo declaró inconstitucional con efectos generales, después de un largo debate y con varios votos de disidencia (llamados en nuestra legislación “votos particulares”).

Más tarde, en las leyes de coordinación fiscal y de planeación, se hizo el intento de revivir ese instrumento de protección en sus respectivas materias. Sin embargo, tampoco se presentaron con motivo de tales ordenamientos controversias a su cobijo, por lo que entonces se afirmaba que dicha garantía constitucional había caído en desuso.⁶

En consecuencia, con excepción de los conflictos en que la Federación figuraba como parte⁷ (los que sí tuvieron realización en la práctica pero que en estricto sentido no eran conflictos constitucionales, sino controversias ordinarias federales), puede afirmarse que durante la vigencia del texto original de dicho artículo 105 de la carta federal no se utilizó sino en contadas ocasiones este instrumento constitucional.

⁵ Cfr. Cosío, José Ramón, “Comentario al artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo II, p 1039. La enumeración incluye el caso Chihuahua.

⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, *Estudios jurídicos entorno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, pp. 134-137.

⁷ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, “¿Cuándo la Federación es parte en una controversia?”, *Lex*, México, octubre de 1995, pp.10-13.

Más todavía, los municipios en su explicable deseo de liberarse del yugo férreo de los gobiernos locales intentaron infructuosamente hacer uso de las controversias constitucionales. Efectivamente, pese a que los municipios habían sido ignorados en la regulación constitucional de las controversias, acudieron desde época muy temprana ante la Suprema Corte en ejercicio de este medio de defensa, pero el criterio que prevaleció en nuestro máximo tribunal fue no tenían derecho a tal vía por no tener el carácter de un poder, pues sólo tenían ese carácter los tres poderes tradicionales reconocidos constitucionalmente, además, tampoco podían los municipios ejercitar la controversia porque sólo tenían jurisdicción en parte del territorio de un Estado, y no en toda su extensión como se requería para que actuara la Corte.

2. *El viraje en el criterio jurisprudencial*

Hasta la década de los noventa del siglo XX estuvo vigente este criterio jurisprudencial, que impedía que los municipios acudieran a la controversia constitucional, pero entonces se inició un viraje decisivo en varios casos que resolvió la Suprema Corte y que abrieron definitivamente el acceso de dicha vía a tales corporaciones.⁸

Un par de casos iniciaron el cambio del criterio jurisprudencial. En las controversias 36/90 y 2/84, aunque la mayoría de los miembros de la Corte mantuvieron su criterio tradicional, se produjeron ahora votos particulares que sostuvieron que el municipio tenía el carácter de poder, fundándose en las reformas constitucionales que se habían operado en 1983 sobre dicha institución.⁹

⁸ Para un estudio detenido de dichos casos, véanse Hernández Chong Cuy, María A., *La defensa del municipio y las controversias constitucionales*, México, Universidad Panamericana, 1997, pp. 62 y ss; Arteaga Nava Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, México, Grupo Editorial Monte Alto, 1996, pp. 79 y ss.

⁹ La controversia constitucional 36/90, fue promovida por el ayuntamiento de San Luis Potosí en contra del H. Congreso y del Poder Ejecutivo de dicho estado, resuelta en sesión del Pleno del 7 agosto de 1990, en tanto que la controversia 2/84 fue promovida por los municipios de Chihuahua, Hidalgo del Parral, Camargo, Ciudad Juárez, Delicias, Meoqui, Casas Grandes, todos del estado de Chihuahua en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo estado, resuelta en sesión de Pleno del 8 de mayo de 1991; los votos particulares en ambas controversias fueron del ministro Mariano Azuela y se engrosaron a las resoluciones.

Un paso definitivo se dio con el ahora llamado “amparo Mexicali”, en revisión y con el número 4521/90, que había sido promovido por el Ayuntamiento de Mexicali contra los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California Norte, en virtud de que dichas autoridades mediante decreto le habían disminuido sus participaciones federales. Paradójicamente, en su demanda el ayuntamiento, sabedor del criterio de la Corte, había sostenido de manera hábil que acudía a la vía de amparo y no a la de controversia, porque no tenía el carácter de poder. Aunque finalmente el amparo fue sobreseído, ello no mengua el valor de la resolución que otorgó al municipio el carácter de poder, considerándolo un tercer nivel de gobierno como los estados y la federación e indicando que su estatus como ente se había transformado a partir de la reforma constitucional de 1983.

En la referida resolución, aprobada por mayoría y después de un intenso debate en el Pleno del 1o. de febrero de 1991, se expresó que

el municipio constituye un poder pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un 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 un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno”. Más adelante, se corrobora que “una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 Constitucionales en forma relacionada para desentrañar su verdadero sentido y alcance, permiten concluir que al ser el Municipio en la actualidad un poder, está facultado para promover una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la reforma (de 1983) le confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los Poderes del estado.¹⁰

En esta condiciones, cuando se presentó la controversia constitucional 1/93, promovida por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, contra el gobernador y el secretario de gobierno de ese Estado, se declaró procedente dicha vía reproduciéndose las consideraciones medulares en que se había sustentado el caso anterior. La resolución determinó que era inválido en acuerdo del gobierno del estado que afectaba al servicio del registro civil en dicho municipio; dicho acuerdo so pretexto de la modernización integral del referido servicio, había ordenado que el gobierno del estado presta-

10 Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, pp. 142-143; Hernández Chong Cuy, María A., *op. cit.*, pp. 72 y ss.

ría directamente dicho servicio en varios municipios del estado de Chihuahua, entre ellos precisamente el que promovió la controversia.

En la resolución de la mencionada controversia, se señaló que la legislatura del estado había conferido tanto al ejecutivo como a los presidentes municipales el servicio indicado, expresando textualmente:

Por ende, si como se ha puesto de manifiesto reiteradamente en la presente resolución, la legislatura del Estado de Chihuahua al expedir el Código Civil de la entidad federativa determinó que el servicio del registro civil corresponde tanto al ejecutivo como a los presidentes municipales, resulta claro que dicha disposición legislativa no puede modificarse o revocarse a través de un acuerdo administrativo emitido por el titular del Poder Ejecutivo del estado.¹¹

III. EL NUEVO RÉGIMEN DE LAS CONTROVERSIAS

A los precedentes jurisprudenciales relatados, ha sucedido en la actualidad un régimen jurídico para las controversias mucho más generoso, que ha tenido el mérito de lograr que este instrumento procesal tenga una eficacia notable en el mundo jurídico y político del país. Este nuevo régimen se inscribe en un contexto más amplio: la tendencia persistente en los últimos años a imprimirle a la Suprema Corte la jerarquía de un auténtico tribunal constitucional.

1. *La Suprema Corte y las controversias*

En la tendencia sostenida a transformarse en un tribunal de justicia constitucional, como recién afirmamos, se encuentra la explicación del importante papel que juega en la actualidad la Suprema Corte en las controversias. Vale recordar que por mucho tiempo el amparo fue el instrumento procesal por excelencia para la defensa de nuestro orden jurídico, a tal punto que devino en absorbente y centralizador, desde las más modestas hasta las más elevadas normas que emitían los órganos públicos de cualquier nivel se revisaban en última instancia en la Suprema Corte, situación que se reflejó en un rezago tan asfixiante que las decisiones de nuestro más alto tribunal eran en gran medida lentas y tardías.

¹¹ Arteaga Nava, Elisur, *ibidem*, p 183; Hernández Chong, María A., *ibidem*, pp. 86 y ss.

En una primera etapa, se modificaron algunos aspectos del poder judicial federal y se persiguió contener el rezago aumentando el número de ministros, efectuándose varias reformas constitucionales: 1928, se adoptó el sistema de nombramiento norteamericano y aumentó a dieciséis el número de ministros, en lugar de los once originales; 1934, volvió a elevarse el número de ministros a 21 y se creó una sala especializada en materia de trabajo; 1944, se suprimió el término de seis años para el cual eran designados los jueces y magistrados; 1946, se incorporaron los tribunales administrativos federales y se confirió competencia a la Suprema Corte para revisar sus resoluciones.

En la segunda etapa, se restringió la competencia de la Suprema Corte y se modificó la estructura del poder judicial federal creándose nuevos tribunales para aliviar el rezago, así hubo reformas en: 1951, se crearon los tribunales colegiados de circuito, para descargarle trabajo a la Corte y encomendarles asuntos que no se consideraban de importancia trascendente; 1967, se efectúan modificaciones sensibles a la competencias entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados, reservándose aquella todavía de manera más rotunda los asuntos de mayor trascendencia de carácter social o constitucional, asimismo se extendió el ámbito de la jurisprudencia obligatoria y se restringió la competencia de la Corte para conocer de los juicios en que la Federación fuese parte.

La tercera etapa, se ha propuesto como objetivo primordial imprimir a la Suprema Corte la trascendental misión de funcionar como tribunal constitucional, amén de que se realizaron otras modificaciones con el natural propósito de mejorar al sistema judicial federal, para lo cual se efectuaron las siguientes reformas: 1987, prosiguió la reducción paulatina de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, para que “se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución”, dejándose a los Tribunales colegiados los problemas de legalidad sin distingos de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales presentadas; reforma de 1993, se facultó a la Corte para resolver controversias entre los estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado o entre órganos del Distrito Federal; 1994, se ampliaron las controversias a los municipios, se introdujo la acción de inconstitucionalidad, se creó el Consejo de la Judicatura, se introdujeron modificaciones al ministerio público, al ejercicio de la acción penal y estableció el sistema nacional de seguridad pública; 1996, se otorgó competencia a la Corte para resolver sobre accio-

nes de inconstitucionalidad en materia electoral y se facultó a los partidos políticos nacionales para ejercitarlas; 1999, se realizaron diversas modificaciones al Consejo de la Judicatura y se ampliaron las facultades del pleno para acuerdos generales.

2. *Una reforma a tiempo*

De manera gradual, como lo demostramos, se ha venido fortaleciendo la tendencia que se propone convertir a la Suprema Corte en un tribunal de genuino carácter constitucional, contexto en el cual la reforma de 1994 entrañó un progreso considerable. Esta reforma fue muy oportuna y conveniente para nuestro proceso de transición política aún inacabado, asimismo ha llegado lejos porque ha funcionado para resolver múltiples conflictos entre los poderes y los órganos públicos de los distintos niveles de gobierno.

En su parte medular, la iniciativa que dio lugar a la reforma constitucional, explicó sus razones y propósitos en los siguientes términos: “La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia”. En consecuencia, añadió la iniciativa:

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

El nuevo régimen de controversias de la fracción I ha cumplido con los objetivos de la iniciativa, por fin después de una larga evolución se ha abierto un amplio abanico de posibilidades para ejercitarlas, situación que ha impulsado a esta vía procesal y la ha convertido en un instrumento privilegiado para resolver los conflictos en cualquier nivel de gobierno. El trasfondo de los múltiples conflictos, como ya lo anotamos, es una realidad política compleja, en la que accionan diversos partidos, el pluralismo se ha intensificado y los llamados gobiernos divididos son frecuentes en la escala federal, local o municipal.

Ha contribuido obviamente a la eficacia de las controversias su régimen jurídico amplio. En efecto, las posibilidades de controversia previstas por

este precepto son de tal magnitud, que comprende tres supuestos.¹² En primer lugar, los conflictos entre diversos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de una norma general o de un acto, como acontece cuando controvierten la Federación y un Estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio y dos municipios de diversos Estados (incisos, *b, e, f y g* de la citada fracción II). En segundo lugar, aquellos entre los órganos de diversos órdenes jurídicos por la constitucionalidad o la legalidad de normas generales o de actos, es decir, los surgidos entre 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 órgano federal o del Distrito Federal, o entre un Estado y un municipio perteneciente a un Estado distinto (incisos *c y j*). Finalmente, también existen los conflictos entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico, cuando se plantee exclusivamente la constitucionalidad de las normas generales o de los actos entre dos poderes de un Estado; de un Estado y uno de sus propios municipios o entre dos órganos del Distrito Federal (incisos *h, i y k*).

IV. LA ECLOSIÓN DE LAS CONTROVERSIAS

Como consecuencia de la tendencia que se ha observado en la Suprema Corte en los últimos años hacia convertirse en un auténtico tribunal constitucional, del nuevo régimen jurídico generoso y amplio que se ha establecido para las controversias, y de las necesidades surgidas del pluralismo político y partidario que nuestro más alto tribunal actúe a manera de árbitro, se ha producido el fenómeno que podemos denominar eclosión de las controversias constitucionales, en cuanto esta vía procesal ha adquirido rápidamente gran popularidad y se ha convertido en un eficaz medio de control de la constitucionalidad.

De acuerdo con los informes de la Suprema Corte de los años de 1995 al 26 de agosto de 2003 han ingresado 720 controversias, lo cual significa que en un periodo tan corto se han superado con creces el escaso número de controversias que surgió durante casi un siglo. Más aún, la propia unidad de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad considera que en el periodo 2004-2006 se “tiene previsto que el número de asuntos que ingresan se eleve de manera considerable, debido a la

¹² Cossío, José Ramón, “Artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. comentada*, 9a ed., México, Porrúa-UNAM, 1997, tomo II, pp. 1059-1067.

incesante actividad política que se vislumbra para esos años, por parte de los entes legitimados para recurrir a estos medios de control constitucional (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad)”.

Para apreciar de qué manera los niveles de gobierno, los poderes y órganos públicos del Estado mexicano, han acudido a la controversia constitucional para resolver sus diferencias y conflictos, se comentarán —en la imposibilidad de hacerlo en manera exhaustiva por razones de espacio y tiempo— diversos casos que tienen el carácter de ejemplificativos y que han marcado precedentes importantes para nuestro derecho público.

1. Los poderes federales y las controversias

Como hemos visto, en el artículo 105, fracción I, inciso C, se han otorgado a la Corte facultades para dirimir controversias que puedan surgir entre poder ejecutivo y poder legislativo federales, sea que este último actúe como Congreso de la Unión, a través de las Cámaras o en Comisión Permanente. Las atribuciones referidas han permitido a la Corte resolver diferencias que se han presentado recientemente en los otros poderes federales, por lo cual pudiera decirse que tales atribuciones llegaron muy a tiempo para enfrentarse a las nuevas relaciones y prácticas políticas que se están generando entre Ejecutivo y Legislativo con motivo de la transición política que vivimos.

Es cierto que hasta ahora las controversias constitucionales entre el ejecutivo y el legislativo no han sido muy numerosas, ni precisa que lo sean, para un saludable funcionamiento del régimen político, puesto que se debe acudir a ellas como excepción y no como regla general. Pero si bien las controversias ente ejecutivo y legislativo han sido relativamente pocas. Vale la pena comentar algunas de ellas porque ilustran de qué manera los pronunciamientos de la Corte están influyendo en decisiones gubernamentales o problemas de carácter económico o social.

Importa ahora subrayar, como se verá en el comentario sobre algunas controversias que haremos a continuación, que la Corte como fiel de la balanza entre el Legislativo y Ejecutivo, está penetrando en terrenos de ambos poderes que antes le estaban vedados.

Una controversia de mucha trascendencia ha sido la número 22/2001,¹³ que presentó el Congreso de la Unión contra las reformas que un decreto presidencial había hecho de los artículos 125 y 135 del reglamento de la Ley del Servicio Público de energía eléctrica, por los cuales se establecía disposiciones generales para los convenios que la Comisión Federal de electricidad podía celebrar con los permisionarios de autoabasto y cogeneración de energía. Esta controversia tiene conexión con un tema que ha dividido a los legisladores y a la propia opinión pública: el grado y la participación que deben tener los particulares en la generación de energía eléctrica, dado que según el artículo 28 constitucional esta actividad se ejerce de manera exclusiva por el Estado por considerarse un área estratégica. Obviamente, el Poder Ejecutivo Federal, que se ha inclinado por la participación indiscriminada de los particulares y de la inversión extranjera en electricidad, pretendió escapar de la prohibición constitucional a través de un decreto, que la Corte en la resolución final de la controversia, declaró fundadamente inválido por haber invadido la esfera de competencia del legislativo, así como por haberse apartado y excedido de lo que debe contener un reglamento.

Otra controversia muy sonada fue la 32/2002¹⁴ que se enderezó por la Cámara de Diputados contra el Ejecutivo Federal contra el decreto presidencial que liberaba de un impuesto especial a los contribuyentes que utilizaran edulcorantes distintos de la caña de azúcar (fructuosa principalmente de los Estados Unidos), exención que perjudicaba a muchas personas que se dedican al cultivo e industrialización de la caña en el agro mexicano. La resolución de la Corte consideró de nueva cuenta que el ejecutivo se había excedido en su facultad reglamentaria en tanto que corresponde al legislativo federal establecer las contribuciones y sus elementos, inclusive la exención, de ahí que en la resolución correspondiente se haya declarado inválido el decreto que eximía de pago a los contribuyentes del impuesto arriba referidos.

Ha incursionado también la Corte en el terreno de la deuda pública y el pasivo de los bancos en la controversia 26/99,¹⁵ ejercitada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión contra el ejecutivo Federal y otras au-

13 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, mayo de 2002, p. 607 y ss. En adelante sólo se utilizará la palabra *Semanario* para referirse a esta publicación.

14 *Semanario*, tomo XVI, julio de 2002, p. 649 y ss.

15 *Semanario*, tomo XIII, agosto 2000, p. 575 y ss.

toridades por haberse negado a informar sobre operaciones fiduciarias del Banco Unión con motivo de las auditorías realizadas al Fondo de Protección al Ahorro (FOBAPROA), organismo creado por decisión presidencial para sortear la crisis de los bancos afectados por carteras vencidas, que absorbió finalmente el gobierno federal y que ha repercutido en una deuda pública que deben pagar finalmente todos los mexicanos. La información que pedía el legislativo encontró resistencia en el Ejecutivo que por conducto de varios órganos administrativos se negó a proporcionarla, bajo el argumento de que se quebrantaría el secreto bancario y fiduciario. La resolución de la Corte obligó finalmente al Ejecutivo a suministrar la información requerida, así como invalidó oficios de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de Hacienda y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en los cuales se había negado la información sobre los fideicomisos.

2. *El Distrito Federal y las controversias*

Durante la mayor parte de su existencia el Distrito Federal dependió de manera muy directa del Presidente de la República, pero a partir de la reforma política operada en la capital sus órganos de gobierno han ganado en autonomía, aunque los poderes federales se han reservado importantes facultades. Como los poderes federales y el gobierno del Distrito federal residen en la Ciudad de México así como porque el modelo de organización de ambos requiere todavía de definiciones, es natural que entre ambos gobiernos hayan surgido diferencias y que hayan acudido en ocasiones a la controversia constitucional.

El tema de la educación fue objeto de la controversia 29/2000,¹⁶ que ejerció el presidente de la República contra algunas disposiciones de la ley que en la materia expidió la Asamblea Legislativa del Distrito. La Suprema Corte aprovechó dicha controversia para sentar algunos principios sobre la distribución de competencias en materia educativa respecto de ambos gobiernos: 1) aunque la Constitución no los prescribe como obligatorios, la ley de educación del Distrito Federal no la transgrede cuando establece con ese carácter la educación media superior y la educación preescolar (después a ésta una modificación constitucional la hizo obligatoria), pues permite el ejercicio pleno de este derecho y el logro de la efectiva igualdad de acceso y permanencia en los servicios educativos; 2) la facultad de la Asamblea Le-

¹⁶ *Semanario*, tomo XV, enero de 2002, p. 919 y ss.

gislativa del Distrito Federal no es ilimitada, debe también sujetarse a las leyes que expide el Congreso de la Unión para distribuir la función educativa entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, por ello mismo está reservada a favor de la federación la educación normal y de otros tipos para la formación de maestros en educación básica; 3) en el orden jurídico mexicano las facultades concurrentes implica que la Federación, las entidades federativas (incluido el distrito federal), y los municipios, “pueden actuar respecto de la misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general”.

Una controversias hasta cierto punto excéntrica fue sobre el horario de verano, marcada con el número 5/2001,¹⁷ que promovió el jefe del gobierno del Distrito Federal contra el presidente de la República, el cual había fijado mediante decreto las normas generales para el inicio y terminación del horario mencionado; la Corte declaró inválido el decreto presidencial para que no se aplicara en el Distrito Federal, no así en todo el país. En revancha, el Ejecutivo promovió contra el jefe de gobierno del Distrito la controversia 8/2001,¹⁸ en virtud de que éste por un decreto había regulado el huso horario en el área geográfica que le corresponde; decreto que a su vez se declaró igualmente inválido. En ambos casos se consideró que tanto el presidente como el jefe de gobierno habían invadido una esfera propia de competencia del Legislativo federal, el cual tiene potestad para establecer un sistema general de pesas y medidas, en términos de la fracción XVIII del artículo 73 constitucional.

3. *Los estados y las controversias*

Para cubrir un vacío constitucional y garantizar el sistema federal se crearon las controversias en los estados. Hasta antes del nuevo régimen de 1994, los conflictos constitucionales que confrontaban las entidades federativas se solucionaban por la negociación política, por presiones de unos poderes sobre otros, o en ocasiones se tornaban en interminables enfrentamientos. En virtud de sus nuevas facultades, la Suprema Corte ha venido resolviendo problemas de distribución competencial entre la federación y los estados, entre los propios poderes y órganos públicos locales, entre to-

17 *Semanario*, tomo XIV, septiembre 2001, p. 1026 y ss.

18 *Ibidem*, p. 882 y ss.

dos éstos y los gobiernos municipales. Para entender la actuación de la Corte en las entidades federativas conviene examinar de manera breve algunas controversias que en este campo se han presentado.

Del caso Tabasco, de repercusión nacional y surgido en un escenario político agitado, se ocupó la controversia 11/95,¹⁹ promovida por el gobernador, el presidente del Congreso, el procurador de aquel estado contra el presidente y el procurador General de la República, por haber vulnerado éste último la autonomía local al efectuar averiguaciones previas sobre supuestos delitos cometido en el proceso electoral que renovó la gubernatura, las diputaciones y los ayuntamientos. Esta controversia —entonces singular porque enfrentaba a un gobernador y al presidente con esplendor todavía hegemónico— se resolvió considerando que no se había vulnerado la autonomía del estado de Tabasco, aunque el caso sirvió para sentar varios criterios jurisprudenciales, he aquí los principales: *a)* las averiguaciones previas que inicia el ministerio público federal no constituyen una invasión a la órbita competencial de los estados por su obligación de indagar los hechos que se le denuncian, dado que la procuraduría General no puede determinar a priori si se trata de delitos federales o locales; *b)* la declaración de procedencia es un requisito de procedibilidad, que consiste en un procedimiento autónomo del proceso penal; *c)* definición del fuero, el fuero no es una excluyente de responsabilidad sino de inmunidad a ciertos servidores públicos, pero no impide que se lleve a cabo la averiguación previa para determinar si la conducta que se imputa a éstos constituye o no algún delito; *d)* definición de ciertos aspectos procedimentales; interés jurídico; pruebas para mejor proveer; suspensión.²⁰

Otra controversia que derivó también de una situación electoral en Tabasco fue la 33/97, promovida por el Congreso del Estado de dicha entidad contra la Cámara de Diputados Federal, por haber ésta vulnerado la autonomía de la entidad referida a través de actos realizados por la presidencia de la mesa directiva y la Comisión de Desarrollo Social, que constituyeron un grupo plural de diputados para investigar el presunto desvío de recursos federales para fines electorales. En la resolución de este caso, que el ministro Gudiño Pelayo denomina también Tabasco, la mayoría de los ministros declaró la validez de los actos impugnados a la Cámara de Dipu-

19 *Semanario*, tomo III, mayo de 1996, p. 362 y ss.

20 *Cfr. Apéndice del Semanario del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema corte de Justicia de la Nación, t. I, Facultades Excluyentes, pp. 72-74, 81,83, 87,89, 93-96, 212, 252-253.

tados Federal, en consideración a que ésta tiene la facultad de conocer de las conductas indebidas de los servidores públicos, entre ellos los gobernadores de los estados, no vulnerándose por ello la autonomía de la entidad federativa mencionada. Sin embargo, hubo también el voto disidente de cuatro ministros, que a nuestro juicio atinadamente razonaron que si bien la Cámara Federal tenía atribuciones para efectuar las investigaciones solicitadas, debía hacerlo por conducto de su órgano técnico correspondiente, en aquel entonces la Contaduría Mayor de Hacienda, según estaba previsto en la propia ley del Congreso y de la propia contaduría, en otras palabras que debía verificarse en la controversia tanto la facultad constitucional como la idoneidad del procedimiento respectivo.²¹

Ha dirimido también la Suprema Corte diversos conflictos que han enfrentado los poderes judiciales de los estados cuya posición frente al gobernador y los propios legisladores locales es comprometida y bastante endeble, problema prioritario éste a superar si se quiere que la reforma judicial llegue hasta los escalones más modestos de la judicatura, que precisamente son los que están en contacto más cercano con la ciudadanía en general. Tiene la Suprema Corte en este aspecto una seria responsabilidad, algunas resoluciones en sus controversias han contribuido por fortuna al fortalecimiento de los poderes judiciales locales.

Existen algunos casos interesantes de controversias constitucionales en que han intervenido los poderes judiciales locales, veamos algunas.

La controversia 34/97,²² llamada Caso Guanajuato, se promovió por el Presidente del Consejo del Poder Judicial local contra el Congreso del Estado por haber designado a un magistrado propietario del Supremo Tribunal sin fundar ni motivar su determinación, ni considerar el examen que el Consejo previamente había hecho. Se resolvió la controversia considerando válida la determinación del Congreso local, por considerar que su facultad era en parte reglada y en parte discrecional, de ahí que podía elegir libremente de la terna que se le presentó siempre y cuando se satisficieran los requisitos para la designación de magistrado.

El caso que denominaremos Tlaxcala sentó precedentes importantes. En la controversia 11/2002,²³ promovida por el Poder Judicial local contra el

21 Cfr. Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, pp. 1 y ss.

22 *Semanario*, tomo X, febrero de 2000, pp. 811 y ss.

23 *Semanario*, tomo XVII, marzo de 2003, pp. 1305 y ss.

governador de aquel estado, se impugnó por su cercanía y parcialidad la designación hecha en el subsecretario técnico de la Secretaría de Gobierno, a lo cual el ejecutivo local respondió con un incidente de falta de personalidad del presidente del Tribunal que había excedido el plazo de un año marcado para su designación. La resolución de la Corte declaró válida la determinación del gobernador, pero aprovechó para indicar que si bien el Presidente del Tribunal, que por cierto no gozaba de las simpatías del gobernador, por seguridad y certezas jurídicas debía considerarse que se le prorrogaba de manera implícita en el cargo hasta que no se efectuase la nueva elección. El conflicto entre el gobernador y el tribunal superior tlaxcalteca se manifestó después en materia presupuestaria, originando la controversia 45/2003 que obligó al gobernador a entregar cinco millones de pesos que correspondían al poder judicial local.

Otro caso muy conocido fue la controversia 21/99,²⁴ iniciada por el Congreso del estado de Morelos contra el Tribunal Superior de Justicia y su Presidente, por haberse declarado incompetentes para proseguir el juicio político contra el gobernador del estado y ordenar su arraigo, en virtud de que habían considerado que no estaba sujeto a dicho proceso por no considerársele en la Constitución local. En una elaborada construcción jurisprudencial, la Suprema Corte consideró que los principios de orden superior contenidos en los artículos 109 y 110 constitucionales y que habían sido expresamente acogidos en la constitución local, debían prevalecer sobre la omisión que se había hecho del gobernador en el ordenamiento constitucional local, no así en la ley de responsabilidades, amén de considerar que en todas las demás entidades del país estaban previstas normas para el juicio político de los gobernadores, y que la única excepción lo constituía el estado de Morelos.

4. *El municipio y las controversias*

Ha sido en materia municipal donde las controversias han tenido mayor aplicación. Al cobijo de la nueva regulación, se han presentado a consideración de la Corte diversos conflictos entre los estados y los municipios como entre éstos y la propia federación, situación que revela hasta qué punto se requiere revisar de manera profunda las relaciones entre los llamados niveles de gobierno. Haremos a continuación una breve síntesis de los criterios

²⁴ *Semanario*, tomo XI, febrero 2000, pp. 516 y ss.

más relevantes que se han presentado en las controversias constitucionales en que han intervenido los ayuntamientos.

Entre las resoluciones que han favorecido a los municipios, destacan las siguientes *a)* interpretación más amplia del principio que prohíbe autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado, en las controversias constitucionales a que ya se hizo referencia; *b)* declaración de inconstitucionalidad de una disposición de la constitución política estatal que autoriza al gobernador a nombrar a los jefes de la policía municipal, controversia 19/95, cuyo actor fue el ayuntamiento de Río Bravo Tamaulipas, contra el gobernador, procurador y otras autoridades de esa entidad; *c)* obligación del gobierno de una entidad federativa de transferir el servicio público de tránsito, incluso cuando se trata del lugar en que reside el gobierno estatal, controversia 25/98,²⁵ promovida por el Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz contra el gobernador, secretario general de gobierno y presidente de la Comisión Permanente de la Legislatura en ese estado; *d)* se han establecido criterios para los conflictos de límites de los ayuntamientos, en la controversia 27/97, el Ayuntamiento de Tarimbaro, Michoacán, obtuvo la invalidez de un acuerdo de la legislatura local que segregaba un fraccionamiento y lo atribuía al gobierno de Morelia, y en la controversia 31/97, a favor del ayuntamiento de Temixco, Morelos, respecto del acuerdo del Congreso que se declaró inválido y que desconoció la jurisdicción del municipio en ciertas áreas geográficas; *e)* se determinó ilegal la revocación hecha por el Congreso local del nombramiento de un presidente municipal en la controversia 32/97,²⁶ promovida por el ayuntamiento de Valle de Bravo, Estado de México; *f)* se calificaron de inconstitucionales los comités de planeación para el desarrollo municipal, creados por la ley de hacienda del estado de Puebla en la controversia 4/98, promovida por el Ayuntamiento de Puebla y otros once municipios; *g)* nulidad de un convenio por el cual el gobierno del estado de Sonora autoriza el desarrollo de un parque industrial, en la controversia 35/97 promovida por el ayuntamiento de San Luis Río Colorado; *h)* lineamientos sobre la naturaleza y alcances de las participaciones y aportaciones federales, en las controversias 4/96, 5/96²⁷ y 4/98.

25 *Semanario*, tomo XI, abril de 2000, pp. 720 y ss.

26 *Semanario*, tomo IX, marzo de 1999, pp. 983 y ss.

27 *Semanario*, tomo XI, febrero de 2000, pp. 630 y ss.

También se han dado resoluciones que han acotado a los municipios o deslindado sus relaciones con el gobierno estatal y federal, entre las que sobresalen: *a)* declaración de invalidez del reglamento de seguridad y protección bancaria expedido por el ayuntamiento de Guadalajara por ser de competencia federal en la controversia 56/96²⁸, promovida por el Consejero Jurídico del gobierno federal, en representación del presidente de la República; *b)* declaración de invalidez de la parte relativa a transporte del reglamento de tránsito y transporte del municipio de Oaxaca de Juárez por ser materia de los poderes estatales, en la controversia 2/98²⁹ promovida por el gobierno del estado de Oaxaca; *c)* se determinaron válidos los requerimientos del gobierno del estado para que presentaran declaraciones patrimoniales el presidente municipal y otros servidores del Ayuntamiento, en las controversias 3/93³⁰ y 4/95 que promovieron los ayuntamientos de San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, Nuevo León, respectivamente; *d)* se reconoció la validez de la ley del gobierno local que crean las juntas de mejoramiento moral, cívico y material en el Estado de Nuevo León en la controversia 2/95,³¹ promovida por el ayuntamiento de Monterrey; *e)* se determinó válida la disposición de la Constitución de Nuevo León que prohíbe a los ayuntamientos acordar las remuneraciones de sus integrantes sin la aprobación del congreso del estado, en la controversia 8/95 promovida por el Ayuntamiento de Monterrey; *f)* se consideraron válidos los requerimientos del contador mayor de hacienda para fincar responsabilidad a integrantes del ayuntamiento por conceptos de sobresueldos no autorizados por el Congreso local en las controversias 9/95 y 13/95,³² así como para reintegrar gratificaciones no aprobadas por el cuerpo legislativo local en la controversia 10/95; *g)* se declararon nulos varios acuerdos del cabildo del municipio de Puebla sobre desarrollo urbano y asentamientos humanos, en la controversia 25/97 promovida por el Poder Ejecutivo de dicho estado.

Sólo un comentario final. Nadie duda del enorme logro que entraña haber conferido el rango de poder al municipio, ni tampoco el acierto de haber mejorado su defensa a través del acceso a la controversia constitucional. Sin embargo, en el considerable número de controversias constitucionales promovidas por los municipios, hay también motivo de reflexión, revela

28 *Semanario*, tomo VI, julio de 1997, pp. 173 y ss.

29 *Semanario*, tomo VIII, noviembre de 1998, pp. 316 y ss.

30 *Semanario*, tomo III, marzo de 1996, pp. 263 y ss.

31 *Semanario*, tomo V, junio de 1997, pp. 344 y ss.

32 *Semanario*, tomo III, junio de 1996, pp. 394 y ss.

hasta qué punto los mecanismos constitucionales y administrativos locales no están funcionando como una primera instancia de solución de conflictos entre los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Esta situación requiere mejorarse en el futuro, si consideramos, asimismo, que muchos de esos conflictos no llegan a la instancia final de la Corte, por ausencia de asesoría adecuada o incluso por el desconocimiento de los ayuntamientos. Estimamos que las controversias, además, deben ser la excepción y no la regla para los ayuntamientos, por lo cual es preciso que para bien del federalismo y del municipio, se fortalezcan los mecanismos de solución de conflictos de carácter local y se imaginen otros nuevos para aquellas áreas que carecen de protección efectiva.

V. CONCLUSIONES

Con fundamento en lo expuesto en el desarrollo de este trabajo, a manera de proposiciones sintéticas, formulo las siguientes conclusiones.

Primera. Desde un punto de vista general, las controversias se ubican dentro del sector que se ha denominado jurisdicción constitucional orgánica. En este sector de la justicia constitucional, se estudian los diferentes procesos que en el estado contemporáneo —sea federal, unitario o intermedio— se han instituido para dirimir los conflictos que se presentan ante los poderes y los órganos públicos, mismos que pueden estar situados en similar nivel jerárquico o pertenecer a esferas competenciales diferentes.

Segunda. Es cierto que las controversias no son nuevas en nuestra historia constitucional, habían aparecido en las constituciones decimonónicas sin gran aplicación, como tampoco se emplearon mayormente durante muchos años de vigencia de la constitución de 1917, se preferían en aquellos tiempos los procedimientos políticos, la negociación o las vías de hecho, que eran más expeditas o menos complicadas que las soluciones jurisdiccionales.

Tercera. Hasta finales del siglo veinte las controversias adquirieron eficacia y operatividad. Esta situación fue posible merced a progresista jurisprudencia de la Suprema Corte, que sustituyó el criterio jurisprudencial que impedía que los municipios acudieran a la controversia constitucional. El viraje decisivo surgió en varios casos célebres que resolvió nuestro máxi-

mo tribunal y que abrió definitivamente el acceso de dicha vía a tales corporaciones.

Cuarta. En nuestro derecho público las controversias se vinculan con el impulso cada vez mas vigoroso que está recibiendo la justicia constitucional en nuestro país, fenómeno que también se ha presentado en diversos países del mundo. En nuestro derecho público se esta abriendo paso hoy día a la tendencia hacia el análisis sistemático de los instrumentos de tutela de las normas constitucionales, lo cual esta originando que esté en vías de formación una nueva disciplina que debe denominarse derecho procesal constitucional mexicano. Esta disciplina tendrá obviamente por objeto el análisis científico e integral de las garantías constitucionales establecidas por la carta fundamental vigente de 1917, entre las cuales ocupan un lugar destacado las controversias.

Quinta. Como consecuencia de este desarrollo, y al igual como sucede en otras latitudes, el derecho procesal constitucional está sirviendo de punto de confluencia entre constitucionalistas y procesalistas, quienes han empezado a afanarse de manera creciente en el cultivo de la nueva disciplina. La bibliografía sobre el tema empieza a nutrirse de obras importantes para el derecho procesal constitucional, se efectúan reuniones y eventos académicos importantes más a menudo sobre el tema, y en algunas instituciones de educación superior empiezan a crearse cátedras ex profeso.

Sexta. En la tendencia sostenida a transformarse en un tribunal de justicia constitucional se encuentra la explicación del importante papel que juega en la actualidad la Suprema Corte en las controversias. Vale recordar que por mucho tiempo el amparo fue el instrumento procesal por excelencia para la defensa de nuestro orden jurídico, a tal punto que devino en absorbente y centralizador, desde las más modestas hasta las más elevadas normas que emitían los órganos públicos de cualquier nivel se revisaban en última instancia en la Suprema Corte, situación que se reflejó en un rezago tan asfixiante que la justicia impartida por nuestro más alto tribunal fuera lenta y tardía.

Séptima. La reforma de 1994 ha significado un progreso considerable para la justicia constitucional mexicana, se aprobó muy a tiempo para el proceso de transición política que estamos viviendo y ha llegado lejos porque ha funcionado para resolver múltiples conflictos entre los poderes y los órganos públicos de cualquier nivel. Esta reforma imprimió una nueva conformación al artículo 105, en el cual se estableció un régimen amplio para

las controversias y se introdujo como una novedad la acción de inconstitucionalidad.

Octava. En la tendencia de la Suprema Corte ha convertirse en un auténtico tribunal constitucional, en el nuevo régimen jurídico de las controversias y en las necesidades surgidas de la realidad política, se encuentra el sustento que ha hecho que nuestro más alto tribunal actúe cada vez con mayor frecuencia a manera de arbitro y sus decisiones influyan de manera determinante en la vida de la nación. Se ha producido por ello mismo el fenómeno que podemos denominar eclosión de las controversias constitucionales, en cuanto esta vía procesal ha adquirido rápidamente gran popularidad y se ha convertido en un eficaz medio de control de la constitucionalidad.