

Controversia constitucional y nueva relación entre poderes	226
I. Instituciones políticas. Instituciones jurídicas	226
II. La controversia constitucional	228
III. La nueva relación entre poderes	240

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y NUEVA RELACIÓN ENTRE PODERES Algunos aspectos del caso mexicano¹⁹⁴

Para estructurar un gobierno que habrá de ser administrado por hombres sobre otros hombres, la gran dificultad radica en lo siguiente: primero se debe posibilitar al gobierno el control de los gobernados y, en segundo lugar, obligarlo a controlarse a sí mismo.

James MADISON

Para hablar acerca de un tema de tanta actualidad como el que pretendo abordar, he dividido su exposición en tres grandes apartados: el derecho y la política, la función de la controversia constitucional en la resolución de conflictos en estos campos y, finalmente, la influencia de este medio de control en la conformación de una nueva relación entre los Poderes de la Unión, como llama nuestra Constitución al Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, y los demás actores políticos.

A mi parecer, esta nueva relación se sostiene en que cada uno de los poderes lleve a cabo su mandato constitucional, sobre la base de que cada uno, en el ámbito de sus atribuciones, cumpla con su función, respete y reconozca la autonomía e independencia de los otros poderes y mejore en eficacia.

I. INSTITUCIONES POLÍTICAS. INSTITUCIONES JURÍDICAS

El derecho y la política suelen caminar muy aparejados. Uno resuelve los problemas de la otra, usando para ello los instrumentos que ella misma le da.

¹⁹⁴ Una versión inicial de este trabajo fue presentada en el “Seminario Justicia Constitucional y Nueva Relación Entre Poderes”, organizado por la Facultad de Derecho de la UNAM, en la ciudad de México el 11 de junio de 2002.

Esta labor depende necesariamente de la existencia de una institución pública que se encargue de dar solución a esos conflictos, ya sea entre entidades públicas o privadas. Sin la existencia de esa institución no habría recurso alguno del que pudiera echarse mano para buscar justicia.

Por tanto, la justicia constituye la base de un orden social duradero y es el único medio para alcanzar verdaderamente una estabilidad democrática. Pero más concretamente, es la justicia político constitucional, justicia de la que iremos hablando conforme avancemos en el tema, la que define las relaciones generales entre el derecho y la política, entre las instituciones jurídicas y las instituciones políticas.

Como decía en un inicio, derecho y política son categorías que corren casi aparejadas. Para el primero, la política es condición de eficacia; mientras que para ésta el derecho se encarga de definir los cauces y límites del ejercicio del poder, gobierna las condiciones de permanencia en el mismo y la institucionalización de sus resultados.¹⁹⁵

Derecho y política son diferentes pero dependientes y, en consecuencia, las instituciones políticas y las instituciones jurídicas confluyen en un punto común que se ve diferenciado por otras circunstancias. Este punto de confluencia común se da, precisamente, en la generación de decisiones colectivas obligatorias.

En nuestro país el fenómeno de politización de la justicia fue una constante derivada del régimen imperante¹⁹⁶ y es ahora un tema que comienza a revertirse, incluso, en opinión de algunos, en sentido contrario. Es decir, en el sentido de afirmar que en lugar de politización de la justi-

¹⁹⁵ Esto nos dice Fix-Fierro, “presupone que derecho y política son diferentes, aunque dependan mutuamente uno de la otra, en contra de lo que sostienen algunas corrientes de pensamiento, para las cuales el derecho es simplemente una forma de la política”, Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 4, pp. 168 y 169.

¹⁹⁶ Adam Przeworsky (citado por Fix Fierro, *ibidem*, pp. 170 y 171) considera como característica esencial de un régimen autoritario el que en ellos “alguien tiene la capacidad efectiva de impedir resultados (*outcomes*) políticos que pudieran ser altamente adversos a sus intereses... El aparato de poder autoritario tiene la capacidad de impedir que ocurran ciertos resultados políticos al ejercer no sólo control *ex ante* sobre la sociedad, sino también el control *ex post*”. Sobre la “legitimidad revolucionaria” del régimen político mexicano ver Cossío, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, núm. 71, 1998.

cia tenemos ahora una judicialización de la política.¹⁹⁷ Esta afirmación deriva de considerar que los tribunales se “politizan”. Esto es, que se imbuyen de un “aura” política al resolver las controversias que resuelven; pero también porque, al hacerlo, contribuyen a la transformación de las decisiones de los órganos políticos en decisiones jurídicas, válidas y validadas para toda la sociedad a la que rigen.

Cualesquiera de los dos extremos (judicialización de la política o politización de la justicia) no son del todo deseables en un sistema democrático. Pero el equilibrio, el punto medio entre ambos, sólo se alcanza si el sistema judicial ofrece condiciones que favorezcan un equilibrio entre poderes que impida la actuación arbitraria del Estado.

El tema que abordaremos es un tema que, pudiera pensarse, raya en los límites de ambas categorías (derecho y política), porque tiene que ver con la resolución de conflictos entre órganos del Estado, ya que en la resolución de controversias constitucionales se equilibra la ya de por sí difícil relación entre derecho y política de la que hemos venido hablando.

Así la controversia constitucional se torna una herramienta técnica para la decisión judicial que, por consecuencia, se vuelve una herramienta *jurídica* de resolución de conflictos. Conflictos que, por lo general, ciertamente son de orden político.

II. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Quiero comenzar señalando que la controversia constitucional nació justo con ese objetivo en 1917. Fue establecida para dirimir los conflictos que surgieran entre los órganos de gobierno y, más aún, entre los poderes del Estado. Sin embargo, no fue sino hasta el final del siglo pasado que adquirió la fuerza que hoy tiene.

Fueron escasas las controversias constitucionales suscitadas durante la vigencia del artículo 105 antes de ser reformado en 1994, e igualmente escasas las sentencias que revistieran algún precedente de interés. Quizá, por mencionar alguna, aquella que determinó que las zonas arqueológi-

¹⁹⁷ Para Héctor Fix-Fierro ambos son movimientos paralelos y correlativos. “Sin embargo, la eficacia y la legitimidad de los Tribunales en tales condiciones dependen de que su poder, que globalmente es político se ejerza de manera apolítica en cada caso individual”, *op. cit.*, nota 4, pp. 170 y 171.

cas eran patrimonio de la nación, pero se encontraban bajo jurisdicción federal.¹⁹⁸

Esto pudo deberse, en gran medida, al predominio de un solo partido político en los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, en sus correlativos en los estados, así como en el orden municipal, lo que hacía difícil que pudieran proponerse a través de esta vía cuestiones de importancia y trascendencia constitucional.

De igual forma, y tal vez sea éste otro de los tantos motivos por los que la controversia constitucional tuvo tan poca utilización práctica, en este tipo de juicios constitucionales se litigaba al amparo del Código Federal de Procedimientos Civiles, código que dicho sea de paso se ha hecho ya supletorio de casi todos los procedimientos.¹⁹⁹

Es decir, no existía una legislación especializada²⁰⁰ que se encargase de regular estos procedimientos de orden constitucional, como ahora lo hace la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la carta magna.

De esta forma, la resolución jurisdiccional del reparto de competencias y demás conflictos entre órganos de gobierno y poderes del Estado,

¹⁹⁸ Controversia constitucional 2/32 entre la federación y el estado de Oaxaca, quinta época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXVI, p. 1071

¹⁹⁹ Algunas de las leyes en que dicho ordenamiento es supletorio son: Ley Federal del Derecho de Autor; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley Agraria; Ley de Amparo; Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Código Fiscal de la Federación; Ley de la Propiedad Industrial; Ley General de Salud; Ley de Aeropuertos; Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público; Ley de Aviación Civil; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Concursos Mercantiles; Ley de Fomento Agropecuario; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; Ley Federal de Protección al Consumidor; Ley Reglamentaria de la Fracción XII Bis del Apartado B) del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Federal de Telecomunicaciones; Ley Federal de Instituciones de Fianzas; Ley del Mercado de Valores; Ley de Sociedades de Inversión; Ley de Navegación; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Ley Federal de Procedimiento Administrativo, entre otras.

²⁰⁰ El establecimiento de una ley que se encargue de regular los procedimientos de orden constitucional es incluso una de las características que algunos autores consideran fundamentales para considerar que ha surgido una nueva disciplina: el derecho procesal constitucional. Véase Ferrer Macgregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 79.

se llevó a cabo mediante otros procedimientos, generalmente de orden político.

Pero por virtud de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se dotó al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura, y se estableció otro mecanismo de control constitucional adicional al juicio de amparo y la controversia constitucional. Este medio de control constitucional fue la acción de inconstitucionalidad.

Con motivo de esta reforma constitucional, las controversias constitucionales adquirieron un mayor auge. De enero de 1995, fecha en la que entró en vigor la reforma constitucional, al 24 de marzo de 2004, se habían presentado entre controversias constitucionales (811), acciones de inconstitucionalidad (205) y sus respectivos recursos (736), 1752 asuntos.²⁰¹ Estas cifras demuestran que el avance en el uso de este medio de control constitucional ha sido más que significativo.

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

Con esta reforma se resaltó la supremacía y el valor normativo de la Constitución, dando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver *jurisdiccionalmente* el reparto competencial entre los poderes y órganos.

Al establecer dichas facultades en favor de la Corte, comenzó un proceso de transformación en materia de impartición de justicia que se encaminó a “Consolidar a la Suprema Corte como Tribunal de constitucionalidad y otorgar mayor fuerza a sus decisiones; ...ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de las leyes que produzcan efectos generales y dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo”, como se señaló en la exposición de motivos de la tan citada reforma.

Este proceso de transformación alcanzó no sólo al órgano de revisión de la regularidad constitucional, sino que la revisión de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, ha hecho que la actuación

²⁰¹ Agradezco a la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la información proporcionada para la elaboración de este trabajo.

de éstos se someta de un modo más preciso y puntual al derecho y, en particular, a nuestra Constitución Política.

Ello se debió a una multiplicidad de factores. Algunos de ellos pueden desprenderse, a mi parecer, del concepto de controversia constitucional que a continuación expondremos. En dicho concepto se encierran muchas de las causas por las cuales, como he venido señalando, se ha dado un proceso de transformación en las instituciones políticas y jurídicas del país. Dicho concepto es el siguiente:

Las controversias constitucionales son procedimientos de control de la regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser, la federación, los estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión permanente, los Poderes de un estado, y los órganos de gobierno del Distrito Federal, y en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos solicitándose su invalidación alegando que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los estados cuando éstos adquieran un carácter contencioso.

En el concepto propuesto se plantean algunas causas que explican porqué la controversia constitucional se ha perfilado como un elemento importantísimo en la nueva definición de las atribuciones y la participación mediante éstas de los Poderes de la Unión en la vida democrática del país.

1. Judicialización de conflictos políticos

Un primer elemento, quizá el más decisivo para propiciar esta transformación, es que las controversias constitucionales son procedimientos seguidos en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los problemas políticos del país fueron resolviéndose en el pasado de muchas maneras; pero no a través de un procedimiento jurisdiccional. Esto trajo consigo dos consecuencias de particular importancia: una fue la opción de hacer vigente el principio de supremacía constitucional, y la otra fue el establecimiento de un órgano encargado de velar por la aplicación de ese principio.

En este proceso se decidió dejar esa labor en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien a partir de ello ha venido sufriendo una serie de transformaciones en su diseño institucional quizá más derivadas de su misma actuación que de la propia reforma constitucional.

A la reforma de 94 le siguieron reformas en el año de 96 y 99, que fueron definiendo nuevas atribuciones para la Corte que han venido a consolidar ese primer paso.

Debido a esas reformas, la Suprema Corte se viene perfilando cada vez más, en el aspecto material, que no formalmente, como un Tribunal Constitucional, en el garante de la Constitución y, sobre todo, en el *árbitro jurisdiccional* que dirime conflictos que no eran resueltos por esa vía.

Si bien es cierto las reformas constitucionales a que me he referido dotaron a la Suprema Corte de un bagaje constitucional muy amplio en materia de atribuciones, también lo es que, debido a la decidida actuación de mis compañeros ministros integrantes del Pleno, quienes a través de sus sentencias han hecho posible consolidar este renovado y ampliado sistema de control constitucional, y a los acuerdos que se han ido expidiendo para clarificar las competencias del Pleno, las salas y los Tribunales Colegiados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha convertido en la magistratura especializada de nuestro naciente derecho procesal constitucional.²⁰²

2. Ampliación de la materia

Un segundo elemento contenido en la definición propuesta es la materia de las controversias.

En ellas se plantea, de manera general, la posible inconstitucionalidad de normas generales o actos concretos, pero la Suprema Corte puede conocer de todo tipo de violaciones a la Constitución.

Así lo confirman las siguientes tesis del Pleno:

Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: X, septiembre de 1999

²⁰² Consolidando con ello un elemento más para considerar al derecho procesal constitucional como una naciente disciplina autónoma en México.

Tesis: P./J. 101/99

Página: 708

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

Controversia constitucional 31/97, Ayuntamiento de Temixco, Morelos, 9 de agosto de 1999, mayoría de ocho votos, ausente: José Vicente Aguinaco Alemán, disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, ponente: Mariano Azuela Güitrón, secretario: Humberto Suárez Camacho.

Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: X, noviembre de 1999

Tesis: P./J. 130/99

Página: 793

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE LOS ACTOS PROVENIENTES DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES TENDIENTES A DIRIMIR CONFLICTOS DE LÍMITES ENTRE MUNICIPIOS. El deber de responder con fidelidad a la facultad que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha conferido la Constitución Federal de vigilar, a través de los diferentes medios de control constitucional, que no sea vulnerado el orden supremo que la misma previene, le permite efectuar el examen de cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, encaminadas a combatir la totalidad de los actos autoritarios de carácter federal o local enumerados en el artículo 105, fracción I, de la carta magna, cuya finalidad consiste en salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos señalados; de esta manera, cuando una legislatura estatal dirime un conflicto de límites entre municipios, con apego a los principios contenidos en la Constitución Federal, el ejercicio de esa facultad es susceptible de examen integral por este alto tribunal para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría reconocer y autorizar implícitamente la comisión de infracciones a la norma suprema. Por tanto, si se declara la improcedencia de la controversia constitucional bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de una legislatura estatal para con sus municipios, vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones estrictamente formales, implicaría acudir a una mera construcción interpretativa que conduciría a limitar la procedencia y examen de fondo de este medio de control constitucional a un reducido número de supuestos, quedando así soslayadas del mismo las hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre estados y municipios, en que las autoridades estatales, que tienen facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales, cometan abusos o emitan actos incongruentes que redundan en la desarmonía y desajuste del orden jurídico nacional.

Controversia constitucional 26/98, Ayuntamiento del Municipio de Tultepec, Estado de México, 10 de agosto de 1999, unanimidad de nueve votos, ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y José Vicente Aguinaco Alemán, ponente: Mariano Azuela Güitrón, secretario: Humberto Suárez Camacho.

Esta ampliación de la materia de la controversia obedece principalmente a la función interpretativa de la Constitución llevada a cabo por la Suprema Corte, infiriendo de la Constitución misma las posibilidades y limitaciones que tiene al interpretarla.

Este estudio interpretativo que la Corte ha venido haciendo se ha sustentado en diversas sentencias, muchas de ellas con votos particulares de algunos ministros;²⁰³ pero, básicamente, sobre algunos argumentos como los siguientes:

- La controversia tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Constitución General de la República, con el fin de garantizar y fortalecer el Estado de derecho, el equilibrio de poderes, la supremacía constitucional y el sistema federal.
- Sin embargo, el Poder Reformador, al dotar a la Suprema Corte de facultades para resolver los conflictos que se pudieran suscitar entre los órdenes jurídicos parciales, le asignó el carácter de *intérprete privilegiado* para realizar el control de la regularidad jurídica respecto de actos de poder e imperio que, si bien pudieran tener una connotación política, pudieran también producir efectos en el sistema jurídico nacional afectando a los habitantes de cada uno de los órdenes parciales sobre los que se ejerce ese control.

De este modo, se concluyó que, en el ejercicio del control constitucional, no es la connotación política del acto de poder el problema central de la hermenéutica que debe realizarse en una controversia, pues partiendo del hecho de que el texto constitucional refleja un sistema de valores que en ocasiones pueden presentar ambigüedades, fórmulas genéricas de contenido indeterminado o muy discutibles e incluso contradictorias, el

²⁰³ Véase Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2001.

órgano de control está llamado a actualizar e integrar los valores importantes en la Constitución, salvaguardando el lugar en que se encuentran dentro del sistema jurídico nacional. Pero también porque, y esto es sumamente importante, detrás de todo ello, se encuentran comprendidos el pueblo y sus integrantes, que constituyen el sentido y la razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución.

Estos razonamientos del Pleno que ampliaron la materia de la controversia constitucional, han sido fundamentales para definir que, aun cuando la materia primordial sobre la que versen las decisiones de las controversias constitucionales se relacionen con actos de carácter político, si su expresión tiene también una connotación jurídica son susceptibles de ser examinados por la Suprema Corte de Justicia.

Ello debido a la naturaleza total que tiene el orden constitucional en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho. Por tanto, su defensa a través de los medios de control de su regularidad debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de violaciones a la parte orgánica o dogmática de la norma suprema, sin que pueda parcializarse este importante ejercicio.

Se dijo en el asunto Temixco,²⁰⁴ que es de donde derivan las consideraciones anteriores, que basta con que el acto de que se trate sea susceptible de afectar el ejercicio competencial de la entidad para que la Suprema Corte de Justicia pueda determinar su apego al Estado de derecho.

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

La ampliación del objeto de conocimiento en las controversias constitucionales por parte del órgano jurisdiccional ha generado que la Suprema Corte de Justicia pueda tener mayor amplitud de intervención. Sin

²⁰⁴ Controversia constitucional 31/97, promovida por el ayuntamiento de Temixco, Morelos.

que ello signifique que la pretensión de la Corte sea tomar una actitud de activismo judicial mal entendido, ni que pretenda resolver todos los conflictos de orden nacional que puedan plantearse; sino que, como se señaló anteriormente, ha buscado velar por el principio de supremacía constitucional, que había sido dejado en el olvido durante muchos años y ha ampliado su protección no solamente a los órganos, poderes u órdenes de gobierno que en la controversia pudieran entrar en conflicto, sino que ha extendido esa protección hacia la persona humana, que “vive y sufre” bajo el imperio de esos entes u órganos de poder.

En esa tesitura, la Corte ha ampliado las posibilidades de impugnación, vía la controversia constitucional, a casi todo tipo de normas jurídicas y actos. De hecho se discute recientemente si, bajo esta acepción, podrían llegar a comprenderse, incluso, las omisiones de las autoridades.

Otro asunto que ha venido a ampliar el campo de procedencia de las controversias constitucionales es el del interés legítimo. Pero como este asunto tiene que ver con la legitimación, procederemos a la exposición de otro de los elementos de nuestra definición que nos viene siendo útil para explicar la influencia que ha tenido la controversia constitucional en esta nueva configuración de los Poderes del Estado, me refiero al campo de los sujetos legitimados.

3. *Sujetos legitimados*

Son sujetos legitimados en la controversia constitucional los órdenes y órganos señalados en la fracción I del artículo 105 constitucional, es decir, los siguientes:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La federación y un estado o el Distrito Federal;
- b) La federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un estado y otro;
- e) Un estado y el Distrito Federal;

- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

La enumeración contenida en este artículo es absolutamente taxativa, desde mi punto de vista. Es decir, limita el conocimiento de la controversia a los casos que se contienen en dicho artículo.

Lo ejemplifico utilizando el método de José Ramón Cossío,²⁰⁵ quien agrupa los supuestos contenidos en los once incisos de esta fracción en tres categorías:

- a) Los que se refieren a los conflictos entre distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales; bajo este supuesto se comprenderían los incisos a), b), d), e), f), y g).
- b) Los conflictos entre órganos de distintos órdenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas. Incisos c) y j).
- c) Conflictos entre órganos del mismo orden jurídico con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales. Incisos h), i) y k).

Con la reforma constitucional de diciembre de 1994, fue ampliado el campo de los sujetos legitimados para interponer controversias constitu-

²⁰⁵ *Op. cit.*, nota 196, pp. 339 y ss.

cionales, pues conforme al artículo 105 de la Constitución de 1917, las partes en ese entonces se limitaban a la Federación, los estados, y los poderes propios de cada estado.

Como es notorio, la intervención de más órganos y órdenes en el planteamiento de controversias constitucionales ha generado la intervención, en conflictos previstos constitucionalmente, de un mayor número de ellos.

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

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

Lo anterior lo confirma la tesis siguiente, muy importante para estos efectos:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XIV, Julio de 2001

Tesis: P./J. 83/2001

Página: 875

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE “CONTROL CONSTITUCIONAL”, que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, *dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (las cursivas son nuestras).

Controversia constitucional 9/2000. Ayuntamiento del municipio de Nativitas, estado de Tlaxcala, 18 de junio de 2001, mayoría de diez votos, disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo, ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas, secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

No quisiera extenderme en el análisis de otros elementos de esta definición que a mi modo de ver vienen generando una nueva relación entre los poderes, simplemente, quisiera completar esta exposición con las siguientes consideraciones:

III. LA NUEVA RELACIÓN ENTRE PODERES

Visto está que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sufrido un cambio radical, tanto en su diseño institucional como en la evolución de su interpretación, que la han convertido en una especie de fiel de la balanza en esta nueva separación de poderes, que tradicionalmente era concebida como una mera atribución de funciones a los órganos del Estado, pero que actualmente busca limitar su poder y asegurar la libertad individual.

Es un valor entendido que el principio de división de poderes tolera la interdependencia en la formación y actuación de los mismos, pero ello supone la afirmación de un límite a éstos, de tal manera que ningún poder pueda invadir el ámbito nuclear de los demás, es decir, que no puedan alterar los rasgos esenciales de su ámbito de funciones. Ello supone que ningún poder pueda ser reducido a la condición de órgano de ayuda o ejecución del otro.

En ese sentido, el reacomodo de la división de poderes en México se viene dando de distintas maneras, pero he querido destacar que en mucho se debe a la evolución que ha conocido la justicia mexicana, por medio de los asuntos sujetos al control de la Corte.

Esta evolución hace cada vez más visible el camino de la resolución jurisdiccional de controversias entre poderes y ordenes normativos; señala, cada vez con más claridad, la distancia entre la representación del juez como “boca de la ley” y las funciones que en realidad desempeña; *busca la independencia y el control mutuo entre los Poderes del Estado*; y busca, en fin, respetar el sistema de competencias previsto constitucionalmente, dando primacía sobre cualquier otra norma a la Constitución.

Ello, por supuesto, requiere no solamente de un eventual control sobre su actuación; sino de condiciones y exigencias de carácter jurídico o político que los mismos poderes deben ir cumpliendo.

Ningún poder o miembro de algún poder, ni nadie en el país debe considerarse por encima de las reglas. Todos nos hemos convertido en justiciables.²⁰⁶

La expansión del Poder Judicial es un proceso irreversible en todas las democracias modernas y, por tanto, se debe comenzar a pensar en esas condiciones y exigencias a que me refiero para controlar alguna posible consecuencia negativa de la judicialización. Una democracia con un Poder Judicial fuerte es sencillamente una democracia más fuerte, porque los derechos de los ciudadanos están mejor tutelados;²⁰⁷ pero una democracia con todos los poderes que la componen fuertes es una democracia funcional.

La fortaleza de cada poder, reitero, se dará en la medida en que cada uno de ellos, respetuoso del otro, ejerza a cabalidad las funciones que la Constitución le atribuye, pues sólo así, sólo en esa medida, podrá lograr su independencia.

²⁰⁶ Véase Garapon, Antoine, “Le gardien des promesses”, citado por Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 4, y Guarnieri, Carlo, *op. cit.*, nota 57.

²⁰⁷ *Ibidem*.