

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL PROCESO DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

I. Introducción	277
II. Legitimación y marcos de enjuiciamiento en las controversias constitucionales	278
1. Sujetos legitimados y obtención de la legitimidad en las controversias constitucionales	278
2. El municipio como ente directamente legitimado para interponer una controversia constitucional	281
3. Marcos y parámetros de enjuiciamiento de las normas para determinar una posible vulneración de la autonomía local	284
III. El procedimiento de las controversias constitucionales. . .	286
1. Términos procesales para interponer una controversia constitucional	286
2. Los requisitos del escrito de demanda de las CC.	288
3. La improcedencia y el sobreseimiento en las CC	290
4. La contestación de la demanda	296
5. Los incidentes en las controversias constitucionales. . .	296
6. Formalización de la controversia constitucional	297
7. La suspensión del acto en las CC.	300
8. El ofrecimiento de pruebas	303
9. Acumulación y conexidad	305
10. La sentencia	306
11. Efectos de las sentencias	313
12. Los recursos.	316
IV. Recapitulación de los capítulos VI y VII	320

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL PROCESO DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

I. INTRODUCCIÓN

En este último capítulo estudiaremos el procedimiento por el cual los municipios mexicanos pueden acceder directamente a la Suprema Corte mexicana para defender sus competencias y su autonomía frente a los distintos entes y órganos de poder que se encuentran configurados en la infraestructura institucional mexicana.

Queremos señalar que en México, al igual que en España con los conflictos en defensa de la autonomía local, la bibliografía todavía es escasa, sobre todo en lo relativo al procedimiento, lo cual es resultado de la reciente incorporación de este proceso en la realidad constitucional mexicana. No obstante, debemos indicar que ya empieza a fluir jurisprudencia que ha ido subsanando alguna de las lagunas que la ley reglamentaria no contempló. Por eso, a lo largo del presente capítulo citaremos las tesis jurisprudenciales más importantes relacionadas con cada una de las etapas del procedimiento para dar claridad de cómo la corte mexicana ha entendido y ha dado a entender la finalidad y la forma del proceso. Además, dejaremos clara nuestra postura en relación con algunas de ellas con las que no compartimos el criterio adoptado.

Independientemente que los CDAL sean planteados en el fondo como un control abstracto de normas y no como un conflicto (como si lo son las CC), intentaremos señalar las similitudes y diferencias que existen entre estos dos mecanismos. Además de lo anterior, trataremos de enfatizar las partes del proceso de controversias constitucionales en donde el municipio pueda verse involucrado, ya que debemos recordar que éstas también pueden ser interpuestas por otros actores de la vida institucional mexicana (poderes de la Federación y de los estados, con la excepción del Poder Judicial).

II. LEGITIMACIÓN Y MARCOS DE ENJUICIAMIENTO EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

1. *Sujetos legitimados y obtención de la legitimidad en las controversias constitucionales*

En la Constitución mexicana se legitiman, en el artículo 105, los siguientes entes jurídicos para interponer una controversia constitucional:⁶⁹² La Federación, una entidad federal, un municipio y al Distrito Federal.⁶⁹³ Esta legitimación podrá ejercerse por medio de los órganos de gobierno establecidos en la misma Constitución, el Poder Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión, cualquiera de las cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales), los poderes de una misma entidad federativa (gobernador del estado y Cámara de Diputados local, con excepción de la Comisión Permanente),⁶⁹⁴ los órganos del gobierno del Distrito Federal (jefe de gobierno y Asamblea de Representantes), asimismo por el presidente municipal o el síndico cuando se trate de un Ayuntamiento.⁶⁹⁵ Es decir, en las CC pueden ser parte todos los entes,

⁶⁹² *Cfr.* Criterio emitido por el Pleno de la SCJN en la controversia constitucional 51/96 entre el Ayuntamiento municipal de Puebla, Estado de Puebla, vs. el Gobernador y el Congreso del mismo Estado.

⁶⁹³ Resulta clarificante para nuestro estudio la definición que realiza el ex-ministro de la Suprema Corte, Juventino Castro, sobre las comunidades, que dice: “Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamando la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o invalidez de la norma o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política”. *Cfr.* Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 534, pp. 61 y 62.

⁶⁹⁴ En lo que respecta a la legitimación de la Diputación Permanente de un congreso de un estado, ni la Constitución ni la LRA 105 mencionan nada de la legitimación de este ente para acudir ante la SCJN. *Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 457, p. 19.

⁶⁹⁵ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución federal, existen dos formas para tener por acreditada la representación de las partes: a) porque derive de la legislación que las rige, y b) porque en todo caso se presuma dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Los

órganos y poderes previstos en la Constitución, sólo con excepción del Poder Judicial, (dentro de dicho poder se encuentra la SCJN), esto es resultado de la falta de un Tribunal Constitucional en la infraestructura institucional mexicana que se encuentre fuera de los tres tradicionales poderes, y que, como consecuencia de ello, pueda ser juez de los conflictos entre cualquiera de los poderes constitucionales (véase capítulo cuarto, IV).

Como ya distinguimos, en México, a diferencia de España, en las controversias no sólo se resuelven problemas relativos a competencias municipales y protección de su autonomía, sino que también mediante este proceso se resuelve lo que en España se juzga por medio de los Conflictos entre el Estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí (conflictos de competencias artículo 60 LOTC), además de los conflictos entre órganos constitucionales del estado (artículo 73 de la LOTC), y los recientemente regulados conflictos en defensa de la autonomía local (artículo 75 de la LOTC). Aunque, también debemos señalar que las sentencias de las CC pueden llegar a la expulsión de una ley del sistema normativo, que es lo que también sucede en el recurso de inconstitucionalidad español. No obstante, este último se asimila más a las acciones de inconstitucionalidad mexicanas que a las CC, sobre todo en lo relativo a los sujetos legitimados para interponerla y al objeto y finalidad del mismo⁶⁹⁶ (véase capítulo quinto, IV.7.C).

Independientemente de la importancia de lo anterior, la materia que nos interesa son los supuestos constitucionales en los que pueda verse implicado el municipio en un conflicto con otro órgano u orden de poder. Dichos supuestos se encuentran ubicados en el artículo constitucional 105 fracción I, en los incisos b), f), g), i), j), que instituyen lo siguiente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria,⁶⁹⁷ de los asuntos siguientes:

dos supuestos que prevé la norma y conforme al orden lógico y jurídico en que lo propone, para acreditar la representación de quien actúa en nombre del ente público, deben estarse primero a lo dispuesto por la legislación ordinaria que prevé las facultades y sólo en caso de duda, en virtud de la deficiente regulación o laguna legislativa, o por alguna situación análoga, y siempre que existan elementos que lo permitan, deberá presumirse dicha representación (véase capítulo séptimo, II.1).

⁶⁹⁶ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 463, p. 1057.

⁶⁹⁷ CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO. La legitimación, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la ac-

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral,⁶⁹⁸ se susciten entre:

- b) La Federación y un municipio;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos estados;
- 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.

Como ya nos percatamos en los presupuestos arriba descritos, los municipios mexicanos, a diferencia de los españoles, no necesitan de ningún requisito previo para acceder a la Suprema Corte. Por requisito previo nos referimos al dictamen preceptivo que deben solicitar al Consejo de Estado (véase capítulo sexto, VI.1) así como reunir las exigencias de legitimidad exigidas en el artículo 75 ter de la LOTC (véase capítulo sexto, II).

Por último, queremos señalar que el objeto de este capítulo es analizar el proceso constitucional de las controversias constitucionales en su conjunto. Sin embargo, como ya comentamos, nos fijaremos principalmente en las partes y en los elementos de este proceso, en donde el municipio se puede ver involucrado directamente en el camino de su defensa frente a otros entes, poderes y órganos de gobierno.

ción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que para el caso de las controversias constitucionales se cumplen de la siguiente manera: (cita los artículos 10 y 11 de la LRA 105) atento al texto de la norma y al orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en la ley, y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Tesis aislada XV/ 97.

⁶⁹⁸ Cárdenas Gracia enuncia las carencias que, a su juicio, todavía tienen las controversias constitucionales, que entre otras son las siguientes: a) Que no pueden ser materia de una comunidad las cuestiones electorales; b) Los órganos constitucionales autónomos, como el Banco de México, no son sujetos legitimados; c) El Poder Judicial federal no puede ser parte en una comunidad carencia derivada de la falta de un TC que se encuentre fuera de los tres tradicionales poderes; d) La Constitución aun no ha logrado hacer de las comunidades procesos eminentemente jurisdiccionales, ya que aún sigue vigente la facultad del Senado del artículo 76, entre otras. *Cfr.* Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 449, p. 465.

2. El municipio como ente directamente legitimado para interponer una controversia constitucional

Para comenzar, citaremos una de las principales diferencias entre los conflictos en defensa de la autonomía local españoles y las controversias constitucionales mexicanas. Ésta consiste en que, en México, cualquier municipio que considere que la Federación, el Estado, el D. F. u otro municipio le esté vulnerando sus competencias o su autonomía como consecuencia de una ley general o acto de autoridad, podrá acudir directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin la necesidad de buscar un consenso con más municipios para obtener legitimación.⁶⁹⁹

Además, en este mismo contexto, la legitimidad que se le otorga a los municipios mexicanos es realmente reciente, y nos llama la atención que la Constitución hable de los municipios como entes directamente legitimados para acceder a las CC, pero que no mencione quién será el representante del municipio y cómo se debe adquirir esta representación para acudir ante la SCJN.⁷⁰⁰

Así las cosas, tampoco en la Ley Reglamentaria de las Controversias se regulan las formalidades para acceder al mecanismo de garantía constitucional. Al contrario de lo que sucede en México, en España y Alemania sí se regula esta hipótesis, ya que la LOTC señala que para acceder a iniciar el CDAL, se necesita del acuerdo del pleno por mayoría absoluta de los municipios involucrados (artículo 75 ter, 2 LOTC). Sin embargo, lo que no se contempló fue el tipo de mayoría por la que tenía que ser aprobada la decisión del pleno municipal para formalizar el CDAL.

Al respecto, el actual criterio de la SCJN, relacionado con la representación del municipio en una controversia ante ese órgano, es el siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS SÍNDICOS TIENEN LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA A NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO, SIN REQUERIR SU ACUERDO PREVIO (Ley Orgánica Municipal del Estado de Oa-

⁶⁹⁹ El municipio mexicano es el legitimado directo para acceder a las comunidades por lo que no existe posibilidad de ampliar esta legitimación a las mancomunidades ni a las asociaciones de municipios ni a ninguna otra figura que no sea la institución municipal.

⁷⁰⁰ Posteriormente, mediante jurisprudencia, se estableció que es el presidente municipal y/o el síndico los representantes (véase T.J. 47/97).

xaca). De conformidad con lo dispuesto en los artículos 22, fracción I y 40, fracción I, de la ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, los síndicos son los representantes jurídicos del municipio y, para la procuración de la defensa de los intereses municipales, tienen, entre otras, las siguientes atribuciones: procurar, defender y promover los intereses municipales; representar jurídicamente al municipio en los litigios en que éste fuere parte, y en la gestión de los negocios de la Hacienda municipal. Por otra parte, de los preceptos de referencia, en relación con los artículos 17, 34, 44 y 46 de la ley en cita, se infiere que para que los síndicos puedan actuar en uso de sus atribuciones antes señaladas, no requieren acuerdo previo del Ayuntamiento, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refieren específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración municipal, entre otros, ordenanzas, acuerdos administrativos, prestación y vigilancia de servicios públicos. Por lo tanto, los síndicos, en uso de las atribuciones que la ley les otorga, pueden promover y representar legalmente al municipio en cualquier litigio, como la acción de controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito previo para ello.⁷⁰¹

Nuestra postura, en relación con esta interpretación realizada por la SCJN, es discrepante, pues, a nuestro juicio, ni el síndico ni el presidente municipal pueden obrar de forma individual y discrecional,⁷⁰² sobre todo, tratándose de un procedimiento constitucional de tanta trascendencia y envergadura para la vida del municipio.

Asimismo, pensamos que la ley reglamentaria del artículo 105 tiene una importante laguna al no regular este requisito previo, pues recordemos que el artículo 115 constitucional otorga la capacidad de gobierno al Ayuntamiento en su conjunto, y no a ninguno de sus órganos en particu-

⁷⁰¹ Controversia constitucional 6/96 entre el municipio de Huajuapam, Estado de Oaxaca, vs. el Gobernador, Secretario General de Gobierno y Congreso Estatal todos del mismo Estado. Tesis jurisprudencial 14/97. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, p. 579.

⁷⁰² En este sentido se muestra la interpretación de la SCJN en la TJ 54/97 en la que advierte que la legitimación no puede ser ejercida a título propio, y si la pretensión fuera deducida en defensa de los intereses municipales, resultaría ineficaz, pues la representación del municipio corresponde sólo al Ayuntamiento y de modo extraordinario, al Consejo Municipal. Sin embargo, en esta interpretación, no hace comentario al acuerdo del cabildo para otorgar esa legitimidad al representante. *Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, p. 357.

lar, además de que el más importante elemento del concepto de autonomía que defendemos, es el que consiste en la posibilidad de hacerla efectiva.

De lo anteriormente dicho concluimos que, para que la legitimación tenga la debida legitimidad, debe contar con la mayoría de los votos de los regidores asistentes a la sesión de cabildo que se instale para ese fin. Pensamos que, al ser el Ayuntamiento un órgano colegiado,⁷⁰³ la decisión de interponer una controversia ante la SCJN tiene que ser emitida por el Cabildo.⁷⁰⁴ Al mismo tiempo, consideramos que la personalidad jurídica tiene que ser otorgada al presidente municipal o al síndico municipal, según se acuerde; por medio del mismo acuerdo y mediante mayoría, se debe habilitar al representante designado para que sea el ejecutor de la voluntad del cuerpo colegiado, todo esto por tratarse de una acción que no sólo puede tener consecuencias jurídicas, sino también políticas, económicas y sociales en el ámbito municipal.⁷⁰⁵

Sin embargo, debemos señalar que la forma de adquirir la representación para este tipo de juicios es determinada por las legislaturas de los Estados mediante la Ley Orgánica de la Administración Municipal (también llamado código municipal).⁷⁰⁶ No obstante, en las actuales leyes or-

⁷⁰³ La palabra Ayuntamiento significa etimológicamente junta o unión de dos o más individuos o miembros que componen un todo, por eso se aplicó desde un principio para designar así al conjunto de personas encargadas del gobierno económico y civil de los pueblos, villas, y otras poblaciones, el cual recibió más adelante los nombres de regimiento, cabildo, cuerpo municipal. El Ayuntamiento es un cuerpo de representación popular al cual corresponde exclusivamente el gobierno y administración de los intereses peculiares del municipio. *Cfr.* Mascareñas E. Carlos, *Nueva enciclopedia jurídica*, Francisco Seix, Barcelona, 1978.

⁷⁰⁴ El Cabildo es el órgano que se constituye cuando los regidores integrantes del Ayuntamiento se reúnen con el fin de tratar los asuntos municipales.

⁷⁰⁵ Cuando en un Estado federado no existe la figura jurídica del síndico municipal en quien recae la representación es en el presidente municipal para efectos de las controversias constitucionales. *Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 457, p. 34.

⁷⁰⁶ Con relación con este asunto, en jurisprudencia 47/97 de la SCJN refiriéndose al caso específico del Ayuntamiento de Monterrey en el estado de Nuevo León, se resolvió lo siguiente: “De conformidad con lo dispuesto por los artículos 27, primer párrafo y 31 fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, y 8 del Reglamento de la Administración Pública del estado de Monterrey, ambos ordenamientos del estado de Nuevo León, el presidente del Ayuntamiento tiene la representación de éste y, por su parte, el síndico tiene facultad de intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas, y en aquellos que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al municipio, conjuntamente con el presidente municipal. Por tanto, ambos funcionarios, tienen facultades para representar al Ayuntamiento de

gánicas y en la *praxis* jurídica de las controversias, ha predominado el anterior criterio, en el que los síndicos pueden interponer una CC sin previa consulta al pleno del cabildo. Con la modificación ya sea de la Constitución o de la LRA 105, se resolvería dicha laguna porque automáticamente se tendrían que adecuar y uniformar las leyes orgánicas de los Estados a los citados textos normativos.

3. Marcos y parámetros de enjuiciamiento de las normas para determinar una posible vulneración de la autonomía local

Como ya lo observamos durante el segundo capítulo, las competencias y las principales características de la institución municipal mexicana se encuentran enumeradas, descritas y desarrolladas en el artículo 115 constitucional, por lo que el parámetro de control de la protección municipal empezará en la misma Constitución, y especialmente en el artículo 115.

Por lo tanto, y atendiendo al principio federal mexicano (véase capítulo segundo, II.4), la Federación sólo podrá legislar y tener competencia en las materias que la Constitución le asegure expresamente como exclusivas (véase capítulo segundo, II.9). Por lo que toca a la entidad federada, éstas sólo podrán legislar en las materias que la Constitución les asigne a ellas (véase capítulo segundo, II.10). Además, éstas también podrán legislar en todas aquellas áreas y competencias que la Constitución no le haya asignado a otro orden de gobierno (cláusula residual véase capítulo segundo, II.8). Sin embargo, las entidades federales no podrán legislar ni ejercer competencia sobre materias que le estén prohibidas en la misma Constitución; es decir, los Estados de la Federación podrán tener competencia en todo lo que no le esté asignado a la federación, al Distrito Federal (artículo 122 CM) y a los municipios (véase capítulo segundo, V.3), así como lo que no le esté prohibido (véase capítulo segundo, II.12) en la carta magna.

Derivado de lo anterior y del contraste y contraposición de las competencias aseguradas a los municipios en el artículo 115 constitucional, con los supuestos ya mencionados de los otros entes y de gobierno, podre-

Monterrey, Nuevo León, para el efecto de ejercer en su nombre una acción de controversia constitucional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, p. 419.

mos deducir qué leyes o actos, estatales, federales o del D. F. pueden vulnerar una competencia o potestad de carácter municipal. Además, debemos recordar que la inconstitucionalidad de las leyes o actos podrá ser tanto por vicios formales como por vicios materiales⁷⁰⁷ (véase capítulo cuarto, III).

Conjuntamente con los artículos constitucionales en donde se le otorgan competencias o potestades a los municipios (artículos 31, 115, 116, 117, fracción VIII y 123-A, fracción XXV y XXVI de la Constitución) también estos últimos podrán apelar a los parámetros de formalidad y legalidad en las CC, cuando lo que se impugnen sean actos y no leyes. A lo que hacemos referencia es a la garantía constitucional del “debido proceso legal”, en la que, los actos que los municipios consideren que han violado su autonomía municipal deben de analizarse a la luz del principio comentado, para que no se vulneren las formalidades del procedimiento (artículo 14 constitucional sobre la garantía de la legalidad en la forma de las actuaciones).⁷⁰⁸ Dichas formalidades deben ser las necesarias para una adecuada defensa de los municipios y para evitar que se genere su indefensión.

Aunque el artículo 14 constitucional se encuentra dentro de la parte de las garantías individuales, su contenido está reconocido como axiológico o valorativo, por lo que aun tratándose las controversias constitucionales de un sistema procesal que tiende a evitar la invasión de las competencias y potestades de los municipios y asegurar la división de poderes, deben aplicarse por analogía esos principios.⁷⁰⁹

Al igual que con el artículo 14 constitucional, los municipios también pueden utilizar como parámetro y marco de los actos ejecutados por los demás órdenes, poderes y órganos de gobierno, el artículo 16 constitucional,⁷¹⁰ el cual les asegura la “garantía o principio de legalidad”. Esta

⁷⁰⁷ Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 384, p. 2.

⁷⁰⁸ El artículo 14 de la Constitución mexicana establece: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

⁷⁰⁹ Jurisprudencia núm. 65/1996, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, noviembre de 1996, p. 327.

⁷¹⁰ Al respecto, el artículo 16 constitucional establece: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

garantía exige a las autoridades que sólo realicen lo que la ley les permita, y actúen siempre dentro de los parámetros que la Constitución y las leyes les aseguran. En caso de que algún órgano u orden de gobierno contravenga el principio de legalidad, los municipios también podrán interponer una CC utilizando esta garantía como parámetro.

Para finalizar, debemos recordar que las controversias constitucionales son también procedentes cuando se impugnan conceptos de invalidez surgidos por violaciones indirectas a la Constitución (como en el caso de las arriba citadas), siempre que estén vinculadas —las violaciones— de modo fundamental con el acto o la ley reclamados (véase capítulo quinto, IV.7.F.).⁷¹¹

Las fórmulas antes analizadas son las principales directrices y parámetros de control que los municipios pueden utilizar para dilucidar cuándo una ley o un acto puede atentar contra sus competencias o contra su autonomía asegurada en la Constitución.

III. EL PROCEDIMIENTO DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

1. *Términos procesales para interponer una controversia constitucional*

Ya en el contexto del procedimiento y una vez acreditada la legitimidad, se sustancian las controversias constitucionales por el cauce de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la interposición de la demanda de controversia, la cual tiene que presentarse atendiendo a los siguientes plazos:

a) Tratándose de actos, treinta días, los que serán contados a partir del día siguiente en que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, o cuando se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o el actor se ostente sabedor de los mismos (artículo 21.I. LRA 105).

b) En el caso de normas generales, el plazo es también de treinta días, pero éstos empezarán a transcurrir a partir de la publicación de la norma, o al día siguiente del primer acto de aplicación de la misma. Al respecto

⁷¹¹ Tesis de Jurisprudencia 23/97, *Semanario Judicial de la Federación*, t. V, abril de 1997, p. 134.

del plazo para impugnar leyes, es interesante destacar que las CC podrán interponerse incluso antes de que la norma tenga vigencia. Nos referimos a la hipótesis en la que el legislador haya establecido un plazo entre el día de la publicación y el día de entrada en vigencia de la ley. Con base en lo anterior, la CC puede plantearse a partir de que se publica la ley y no cuando entra en rigor, con lo que los entes legitimados pueden ganar tiempo para realizar su demanda. Además, podrán tener dos oportunidades para presentar su controversia constitucional, una cuando se publique la ley, y otra cuando se realice el primer acto de aplicación que cause perjuicio.⁷¹²

c) La fracción tercera de este artículo también se refiere a controversias por conflictos de límites territoriales distintos a los previstos en el artículo 73 fracción IV de la Constitución;⁷¹³ en este caso el plazo se amplía a sesenta días a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del primer acto.⁷¹⁴ Para el efecto de los plazos a los que anteriormente nos hemos referido, se contarán sólo los días hábiles y éstos no correrán durante los periodos de receso ni en los días en que se suspendan las labores en la Suprema Corte, y sólo empezarán a correr al día

⁷¹² CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVER CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política... Con base en la citada disposición, los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma con carácter general, ya que pueden hacerlo con motivo de la publicación, o del primer acto de aplicación en perjuicio del órgano demandante, de esto se sigue que, en el primer caso, si esta Suprema Corte de Justicia decretara el sobreseimiento por la improcedencia de la controversia constitucional, fundada en que se promovió fuera del plazo de treinta días posteriores a la publicación de la norma general respectiva, aquel mismo órgano de poder estaría en aptitud jurídica de ejercer válidamente, con posterioridad, la acción de controversia constitucional para impugnar la referida norma, si lo hiciera con motivo del primer acto de aplicación. Controversia constitucional 12/95, entre el municipio de San Luis Río Colorado, estado de Sonora, vs. Congreso del Estado y el gobernador del mismo estado, tesis jurisprudencial 29/1997. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, p. 131.

⁷¹³ El artículo 73, fracción IV, de la Constitución se refiere a las facultades que tiene el Congreso para resolver problemas de límites de los estados en lo que a límites territoriales se refiere, pero si ya se encuentran en la etapa contenciosa, la que resolverá será la SCJN mediante una controversia constitucional.

⁷¹⁴ El plazo se computará en días naturales y si el último día del plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

siguiente al que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento.

Como ya hemos notado, las reglas para el cómputo de los plazos en la interposición de una CC son similares a los establecidos para la interposición del juicio de amparo. Estas reglas están fijadas en el artículo 24 fracción I y II de la Ley de Amparo. No obstante, en esta última también se define la forma en que deben computarse los términos del incidente de suspensión, situación que no se regula en la LRA 105, lo que demuestra que la intención de ésta es simplificar y flexibilizar el procedimiento de las controversias.⁷¹⁵

Nuestra opinión, en relación con el término para que los municipios interpongan una CC, es que el plazo es demasiado corto para presentarla, ya que, como notamos en el caso español de los CDAL, el término para iniciar el proceso es de tres meses (véase capítulo sexto, VI.1) o en Alemania, cuyo plazo es de un año para interponer el recurso de amparo municipal (véase capítulo sexto, VII.3). La falta de un plazo más amplio en las CC mexicanas obstaculiza de manera considerable la utilización de esta vía, por lo que consideramos que un plazo más extenso permitiría a los municipios planificar una defensa jurídica seria y responsable, ya que realizar un estudio constitucional profundo requiere un plazo mayor de tiempo.

2. *Los requisitos del escrito de demanda de las CC*

El proceso de las controversias constitucionales se inicia con la presentación del escrito de demanda, el cual debe contener los datos o elementos que a continuación enunciaremos, y que, como notaremos, son similares a los requeridos en los juicios de amparo⁷¹⁶ (artículo 22 de la LRA 105). Además, el actor podrá ampliar su demanda hasta antes que se cierre la instrucción, situación que no es contemplada en los CDAL españoles, ni en los juicios de amparo. Las partes de la demanda son las siguientes:

⁷¹⁵ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, “Breve análisis comparativo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional y de la Ley de Amparo”, *Revista Lex*, tercera época, núm. 4, octubre, 1995, p. 19.

⁷¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 440, pp. 355 y ss.

1. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente.
2. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
3. Las entidades, poderes u órganos, terceros interesados, si los hubiere y su domicilio.
4. La norma general o actos cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado.
5. Los preceptos constitucionales que, en su caso, estimen violados;
6. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y
7. Los conceptos de invalidez.

Los datos descritos son los requisitos necesarios de forma para interponer una CC, no obstante la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la obligación de corregir en la sentencia los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados (garantía de la suplencia de la queja), además de examinar en su conjunto los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada (artículo 39 LRA 105), pudiendo, además, fundar su declaratoria de competencia en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en la demanda.⁷¹⁷

La suplencia de la queja no es más que la manifestación del aforismo *iura novit curia*, principio inherente a la función de juzgar: el juez aplica el derecho, no tanto por invocación de las partes, sino por razón de oficio. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contro-

⁷¹⁷ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN. La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la SCJN a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la SCJN pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan. Tesis jurisprudencial 79/1998 en la controversia constitucional 2/98 entre el Procurador General del Estado en representación del estado de Oaxaca vs. el Ayuntamiento del municipio de Oaxaca de Juárez.

versía constitucional 19/95, por unanimidad emitió la jurisprudencia 68/1996, de fecha 11 de noviembre de 1996, que estableció lo siguiente:

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

Además de la suplencia de la queja resulta también importante el señalar que, dentro de las partes enunciadas en una controversia, resalta la de los terceros interesados; esta figura es similar a la conocida en el juicio de amparo como tercero perjudicado, sólo que en este caso no se podía llamar terceros perjudicados (como en el amparo) porque lo que se impugnan son conceptos de invalidez y no violaciones o agravios a la Constitución; además, sólo podrán ser terceros interesados en una controversia las entidades, los poderes, y órganos previstos en el artículo 105 por lo que las personas físicas o morales no pueden intervenir con esta característica en las controversias constitucionales.⁷¹⁸ Asimismo, esta figura tampoco aparece como parte integrante de los CDAL españoles.

3. *La improcedencia y el sobreseimiento en las CC*⁷¹⁹

En este contexto y una vez que la SCJN recibe la demanda de controversia, el ministro instructor debe revisar de oficio que dicha demanda

⁷¹⁸ Dávila Escareño, Ángel, *op. cit.*, nota 532, p. 25.

⁷¹⁹ Hacemos la observación que la diferencia entre la improcedencia y el sobreseimiento es que la primera es la causa y la segunda es la consecuencia. *Cfr.* Gudiño Peláyo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 552, p. 52.

no se encuentre en alguno de los supuestos de improcedencia que a continuación comentaremos.⁷²⁰

En primer lugar, las controversias constitucionales son improcedentes contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así como los órganos jurisdiccionales que conforman el Poder Judicial Federal.⁷²¹ Esta causal de improcedencia se deriva de la ausencia de un Tribunal Constitucional al estilo español que se encuentre fuera de los tres tradicionales poderes. Si México, en su configuración institucional, contara con un TC, se permitiría recurrir ante este órgano la sentencia de la Corte. Sin embargo, ante la ausencia de esta institución, resultaría ilógico que se pudiera recurrir ante la misma Suprema Corte, pues ésta se constituiría en juez y parte, además, de que sería incongruente que ella misma revisara sus propias decisiones (véase capítulo cuarto, VI).

Por lo que toca a la improcedencia de las CC cuando versen contra normas generales o actos en materia electoral, nos remitiremos a recordar el antecedente histórico-político por el cual el constitucionalismo mexicano ha sido muy cauteloso a la hora de inmiscuir a la Suprema Corte en asuntos de naturaleza político-electoral.

Nos referimos a la tristemente célebre facultad que la Constitución de 1957 encomendó al presidente de la Suprema Corte; dicha facultad consistía en remplazar al presidente de la República en las faltas temporales, así como en las faltas absolutas mientras que se realizaba la elección de un nuevo Poder Ejecutivo. Este factor fue decisivo para que el órgano judicial, que por naturaleza debe ser imparcial e independiente, pasara a ser el centro de rivalidades e intereses de carácter político.

Lo anterior ocasionó, por lo menos en tres situaciones históricas, enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo contra el Poder Judicial cuyo trasfondo y siempre fue la obtención de la Presidencia de la República. Como ejemplo de lo comentado, podemos mencionar el enfrentamiento

⁷²⁰ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU PROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE... es decir, debe advertirse del escrito de demanda y de las pruebas que, en su caso, se hayan adjuntado, sin requerir otros elementos de juicio, de tal manera que no exista duda alguna en cuanto a la actualización de la causal invocada que evidencie en forma clara y fehaciente la improcedencia de la pretensión intentada, de tal forma que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido. Tesis jurisprudencial 9/98.

⁷²¹ Véase la sentencia del 9 de septiembre de 1999 (recurso de reclamación 131/99 controversia constitucional 8/99). Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 552, pp. 32 y 33.

de Juárez contra Comonfort, el de González Ortega contra Juárez y el de Iglesias contra Lerdo de Tejada. Los frecuentes enfrentamientos entre estos dos poderes ocasionaron que Don Ignacio Vallarta⁷²² propusiera y obtuviera definitivamente la separación de la Suprema Corte de las cuestiones de carácter político-electoral.⁷²³ Las causas enunciadas son las principales razones político-históricas del porqué el máximo tribunal mexicano no interviene directamente en asuntos político-electorales, lo que contrasta con la capacidad de actuar del Tribunal Constitucional español, el cual puede actuar en todos los asuntos que tengan que ver con la constitucionalidad de las leyes y actos y no tiene limitante por la materia de que se trate, siempre y cuando tenga que ver con la Constitución de la cual es el garante.

Así también, las controversias son improcedentes contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre y cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; además, también será improcedente contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la constitución general de la República.

Del mismo modo, serán improcedentes las CC cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia o cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del

⁷²² Don Ignacio Vallarta opinaba que es esencialmente contrario a la institución del poder judicial el darle injerencia aunque sea indirecta en los negocios meramente políticos, agregando que “si en medio del ardor de las luchas de partido se ha sostenido que los tribunales pueden juzgar y decidir cuestiones políticas, en la calma de un estudio imparcial y en la necesidad de que nuestro derecho constitucional repose ya en principios estables, no puede dejar de percibirse que la razón pura ordena que el Poder Judicial usurpe las funciones políticas de otros departamentos del gobierno, rompiendo la base de la división de poderes, como decía Marshall, base fundamental de nuestras instituciones. Para llenar los propósitos con que hoy escribo, me basta haber manifestado, siquiera con la brevedad que esos límites imponen, las razones que en mi sentir existen para sostener la incompetencia judicial en asuntos políticos y negocios que no sean de naturaleza judicial; teorías que creo deben seguirse entre nosotros, no ya por la autoridad que tienen en la República vecina, sino porque apoyadas en la razón y sostenidas por nuestros textos constitucionales, no se pueden desconocer sin llegar hasta negar la división de poderes”.
Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 1, p. 843.

⁷²³ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 15, pp. 452 y 453.

propio conflicto.⁷²⁴ Es importante resaltar que en este último supuesto, el legislador quiso plasmar en este proceso la figura del principio de definitividad propio y característico del juicio de amparo. Sin embargo, la interpretación que la SCJN ha hecho al respecto, se refiere no sólo a la necesidad de agotar las vías ordinarias existentes, sino que además, dicha procedencia está supeditada a la resolución del recurso o medio invocado previo a la controversia.⁷²⁵

A pesar de lo que hemos comentado, existen cuestiones que al respecto no compartimos con el criterio de la SCJN. Nos referimos al procedimiento que se encuentra regulado en la Constitución en el artículo 115, fracción II, inciso e. El mencionado procedimiento consiste en involucrar a las legislaturas estatales para que éstas intervengan en la resolución de algunas controversias. A nuestro juicio, dicho supuesto no encaja en tal causal de improcedencia comentada, ya que consideramos que el municipio tiene su derecho a proteger su autonomía ante la Suprema Corte, otorgado directamente por la norma constitucional. Aunado a lo anterior, ninguna otra norma establece literalmente alguna condicionante ni para el municipio ni para ninguno de los entes legitimados en el artículo 105 constitucional.⁷²⁶

⁷²⁴ El criterio de la SCJN respecto a la causal de cesación de efectos, es que ésta debe darse de tal manera que las cosas hayan retornado a la situación en la que estaban aun antes de la emisión del acto impugnado, lo que en términos generales sucederá cuando la autoridad emisora lo revoque o de alguna manera lo deje sin efecto. *Cfr.* Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 552, p. 43.

⁷²⁵ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA. La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II... implica un principio de definitividad para efecto de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de la impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está substanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio. Tesis jurisprudencial 12/1999.

⁷²⁶ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 10/95 Santa Catarina vs. gobierno del estado de Nuevo León... Para que pudiera operar la referida causal de improcedencia, tendría

Por eso, consideramos que el municipio puede acudir directamente y en cualquier momento ante la Suprema Corte sin necesidad de agotar el trámite ante la legislatura.⁷²⁷ Además, el criterio seguido por la Corte advierte que las controversias son un proceso de protección jurídica integral del municipio, lo que refuerza lo deducido en este aspecto por nosotros, ya que el procedimiento establecido y seguido por las legislaturas estatales es de carácter político. Cosa distinta sería si existiera un recurso legal ante la jurisdicción ordinaria (véase la argumentación del pleno de la SCJN en la sentencia de la controversia constitucional 31/97).

Para terminar con las causales de improcedencia, advertimos que también es improcedente la demanda que se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21⁷²⁸ (véase capítulo séptimo, III.1) y en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la LRA 105. En esta última causal, creemos que el legislador ha querido dejar abierta la puerta a la introducción de nuevas causales por medio de jurisprudencia emitida por la Corte.

Además de lo anterior, cabe resaltar que del contraste hecho entre la LRA105 y la LA en el que se refiere a la improcedencia del proceso; hemos distinguido algunas diferencias de entre las que sobresalen que en la LRA 105 no se regulan las causales del artículo 73 fracción VI de la LA. Esta fracción se refiere a la improcedencia del amparo contra los tratados, leyes y reglamentos que por su sola vigencia no causen perjuicio al

que ser la propia Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, o algún ordenamiento del mismo rango, la que previera y regulara una vía de defensa previa ante algún órgano del propio Poder Judicial de la Federación, único facultado constitucionalmente para examinar y definir cuestiones relativas así se respetó la supremacía constitucional. Cfr. Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, nota 454, p. 269.

⁷²⁷ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *op. cit.*, nota 552, p. 40.

⁷²⁸ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA RESPECTO DE UNA DISPOSICIÓN GENERAL; CUANDO ÉSTA SE IMPUGNA EN ESTRECHA RELACIÓN CON OTROS ACTOS QUE AMERITAN UN ESTUDIO CONJUNTO Y EXHAUSTIVO PROPIO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA... Por tanto, cuando de inicio no está clara la individualidad e independencia entre ambos, esto es, si efectivamente se trata de disposiciones generales y actos de aplicación de éstas pues requieren de un análisis adecuado para establecer la naturaleza de cada uno, y si la oportunidad para promover respecto de uno justifica la de otro, es necesario, entonces, que se realice un estudio exhaustivo propio de la sentencia definitiva en la que, con mayores y mejores elementos de juicio, podrá dilucidarse dicho motivo de improcedencia en forma fehaciente, lo que evidentemente no podría hacerse en el auto inicial, por su propia naturaleza. Tesis jurisprudencial 10/98.

quejoso, sino que necesiten un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio,⁷²⁹ es decir, en estos casos, el amparo es improcedente mientras no se realice el primer acto de aplicación de la norma; por lo que respecta a las CC, no será necesario que se dé ese presupuesto de procedencia⁷³⁰ (véase capítulo quinto, IV.7.D).

Por lo que se refiere al sobreseimiento en las controversias, éste sólo procede en los siguientes casos: cuando la parte actora desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, y siempre y cuando no se trate de asuntos en los que el concepto de invalidez pueda recaer en normas generales. En esta causal de sobreseimiento, compartimos el interrogante y la solución que propone Amador Rodríguez Lozano, al plantearse la hipótesis de una alternancia de distinto partido político en un municipio, cuyas nuevas autoridades decidan desistir de la demanda de controversia (cuando se trate de actos). La solución que plantea el autor citado consiste en cerrar la posibilidad para que una vez que se inicie una controversia por un municipio, no proceda el desistimiento realizado por administración distinta a la que comenzó el proceso.⁷³¹

Así también, se sobresee la controversia cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia. Además, cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último, y cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.⁷³²

⁷²⁹ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, *op. cit.*, nota 553, p. 21.

⁷³⁰ Tesis jurisprudencial 29/1997, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, p. 131.

⁷³¹ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, nota 454, p. 265.

⁷³² CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE EL DESISTIMIENTO FORMULADO POR EL SÍNDICO CUYA LEGITIMACIÓN DEPENDE DEL RESULTADO DEL ESTUDIO DE LA CUESTIÓN DE FONDO, RESPECTO DE LA ACCIÓN EJERCIDA POR EL SÍNDICO SUPLENTE DEL MISMO MUNICIPIO... Al estar comprometida la integración del ayuntamiento, debe aceptarse la facultad del síndico suplente llamado al cargo en término de los artículos 40 y 41 de la Ley Orgánica Municipal de dicho estado (Estado de México) para promover la controversia constitucional en representación de aquél, más aún cuando de los antecedentes se advierte que se encontraba en funciones cuando la interpuso. Es decir, el desistimiento que formula el síndico propietario es improcedente, cuando la materia de fondo es determinar la legalidad de la revocación del mandato del presidente municipal y de ello depende también la legal asignación del Ayuntamiento y la legitimación del propio síndico propietario. Tesis jurisprudencial 16/1999.

4. *La contestación de la demanda*

Una vez que se haya establecido la *litis*, la parte demandada deberá presentar el escrito de contestación de demanda en un plazo de treinta días, la cual deberá contener cuando menos la relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos o negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, además de las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate (artículo 23 LRA 105). Por lo que toca al término para el mismo fin, en los CDAL, los órganos legislativo y ejecutivo ya sean de la comunidad autónoma o del Estado que dictaron la ley tendrán un plazo de veinte días para personarse y formular sus alegaciones correspondientes ante el TC (artículo 75 quinquies 2 LOTC o también véase capítulo sexto, VI.4).

En caso que la autoridad responsable del acto o de la disposición general no contesta la demanda sobre los hechos que se le imputan en el plazo señalado, se presumirá que son ciertos los hechos que en la demanda le imputan, salvo prueba en contrario (artículo 30 de la LRA 105). La rebeldía será decretada de oficio por la SCJN y para que opere la presunción no será necesario el acuse de rebeldía.⁷³³

5. *Los incidentes en las controversias constitucionales*

El artículo 12 de la LRA 105 distingue claramente entre dos tipos de incidentes:

- a) Los de especial pronunciamiento, que conllevan la suspensión del proceso principal, en cuanto pueden promoverse por las partes ante el ministro instructor antes de que dicte sentencia. Estos son: el de nulidad de notificaciones,⁷³⁴ el de reposición de autos⁷³⁵ y el de falsedad de documentos.

⁷³³ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 457, p. 50.

⁷³⁴ El artículo 6o. de la LRA 105 establece que las reglas de las notificaciones que no fuesen hechas en la forma establecida serán nulas, además, establece que declarada la nulidad se impondrá una multa de uno a diez días de salario mínimo vigente al responsable de haber realizado la notificación y en caso de reincidencia el funcionario será destituido de su cargo.

⁷³⁵ Este incidente no se hallaba previsto en la ley originaria de amparo, y sólo se introdujo por consecuencia de los terremotos de septiembre de 1985, en los cuales se de-

La substanciación de éstos se lleva a cabo mediante una audiencia en la que el ministro instructor recibe las pruebas y los alegatos de las partes y con base en esto dicta la resolución correspondiente (artículo 13 de la LRA 105). El caso del incidente de reposición de autos merece mención especial, ya que, el artículo 13 determina que el ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.

b) Todos los incidentes restantes se fallan en la sentencia definitiva, precisamente porque no requieren especial pronunciamiento. Así también, otro de los incidentes que distingue la ley, es el de la suspensión del acto, el cual no es de especial pronunciamiento y se desarrolla paralelamente con el proceso principal. Sobre este incidente abundaremos con más detenimiento más adelante (véase capítulo séptimo, III.7).

6. *Formalización de la controversia constitucional*

El proceso constitucional de las controversias se formaliza con la recepción de la demanda; acto seguido, el presidente de la Suprema Corte designa un ministro instructor,⁷³⁶ según el turno que corresponda, a fin de que ponga el proceso en estado de resolución (artículo 24 LRA 105). La primera acción del ministro instructor es examinar el escrito de la demanda a fin de desecharla de plano si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia (artículo 25 LRA 105).

En caso de admitir la demanda, el ministro instructor emplazará a la parte demandada para que en un plazo de treinta días⁷³⁷ produzca su contestación (véase capítulo séptimo, III.4). Asimismo, dará vista a todas las

rumbaron edificios en los que se encontraban numerosos expedientes. *Cfr.* Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 534, p. 219.

⁷³⁶ El “ministro instructor” es el responsable de la admisión de la demanda de controversia constitucional; además, es quien ordena los emplazamientos, acuerda lo relativo a la suspensión, admisión de pruebas, solicita los informes necesarios y ante él se celebran las audiencias y se expresan los alegatos; como resultado de todo lo anterior, elabora el proyecto de resolución que somete a la consideración del pleno. *Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 457, p. 51.

⁷³⁷ En España el plazo que otorga el Tribunal Constitucional es de diez días para notificar a las partes interesadas, como puede ser el órgano legislativo o ejecutivo tanto de la comunidad autónoma como del estado, los que a su vez tendrán un plazo de veinte días para la personificación y formulación de alegaciones correspondientes ante el Tribunal (artículo 75.2 quinquies).

partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga (artículo 26 de la LRA 105). Por su parte, el actor tendrá la oportunidad de ampliar su demanda en el plazo de quince días después de contestada ésta, si existiesen nuevos hechos⁷³⁸ o hasta el momento del cierre de la instrucción si aparecieren hechos sobrevenidos.⁷³⁹ Un hecho diferencial que hemos identificado en esta parte del proceso, entre las CC y los CDAL, es que en el segundo caso, además, de notificar a las partes involucradas en el conflicto, ordena publicar éste en el diario oficial de donde se expidió la norma, situación que no se contempla en las CC.

Por otra parte, y en la hipótesis en la que, a juicio del ministro instructor, los escritos de demanda, contestación, reconvención o ampliación fueren oscuros e irregulares, éste emplazará a la parte promovente para que en el plazo de cinco días subsane estas deficiencias. En caso de no subsanar las deficiencias requeridas a juicio del ministro, y si la importancia y trascendencia lo amerita, éste correrá traslado al procurador general de la República por cinco días y con vista en su pedimento éste de

⁷³⁸ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DELEGADOS DESIGNADOS POR EL ACTOR NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA AMPLIAR LA DEMANDA... La facultad para ampliar la demanda corresponde sólo a quien hubiere ejercido la acción en vía de controversia constitucional, y no así a los delegados designados por la actora para actuar en el procedimiento, porque estos últimos solamente están facultados para intervenir en la *litis* planteada por los titulares de los órganos de gobierno que ejercieron la acción, promoviendo dentro del procedimiento, rindiendo pruebas, formulando alegatos e interponiendo recursos, pero de ninguna manera para plantear la ampliación de la demanda, porque ello implica disponer del derecho sustantivo del ente demandante, respecto del cual sólo puede alegar el funcionario que legalmente posea la representación. Tesis jurisprudencial 35/1999.

⁷³⁹ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO SUPERVENIENTE O HECHO NUEVO PARA EFECTOS DE LA AMPLIACIÓN. Del artículo 27 de la Ley Reglamentaria... se desprende que los supuestos para ampliar la demanda de controversia constitucional son: a) El surgimiento de un hecho superveniente, en cuyo caso, procederá hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción, y b) La aparición de un hecho nuevo, en el que procederá la ampliación dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la demanda. Ahora bien, una característica de los hechos sobrevenidos es la de que éstos sean susceptibles de cambiar el estado jurídico en el que se encontraban la situación al presentarse la demanda o al establecerse la *litis*. Por lo anterior, si el hecho de que se trata no se encuentra comprendido en el núcleo de los actos originalmente combatidos, surgidos, incluso, de una autoridad distinta a las señaladas como demandadas, no puede estimarse que se trate de un hecho superveniente, sino de un hecho nuevo, aun cuando se le atribuyan los mismos vicios de inconstitucionalidad que a los reclamados en la demanda relativa, dado que ello, en todo caso, es una cuestión de fondo en el asunto. Tesis aislada LXXI/1998.

cidirá.⁷⁴⁰ Hemos de señalar que en esta hipótesis, el procurador actúa como supervisor de lo constitucionalmente reglamentado,⁷⁴¹ además de que dicha intervención debe ser limitada a emitir una opinión técnica e imparcial.⁷⁴²

Una vez recibido el informe del procurador, el ministro instructor admitirá o desechará la demanda en un plazo de cuarenta y ocho horas.⁷⁴³ Este último deberá tomar la decisión discrecionalmente, teniendo la obligación de valorar la importancia del asunto, así como evaluar las posibles repercusiones en caso de desechar la demanda. Contra la resolución de desestimación de la demanda procede el recurso de reclamación (véase capítulo séptimo, III.12).

La garantía que tienen los actores de las CC, en la cual un órgano independiente de la controversia puede emitir un dictamen como lo hace el procurador, podría ser interesante que la LOTC la estableciera para el mismo fin en el proceso de los conflictos en defensa de la autonomía local, puesto que regularmente los entes locales son el nivel de gobierno o de

⁷⁴⁰ El papel del procurador general de la República se debe de constreñir a dar una opinión técnica en relación con la forma y fondo del asunto, y debe ver por la importancia y trascendencia de éste, observando siempre el cumplimiento de la constitucionalidad, así como por las repercusiones del asunto en caso de no ser aceptada la demanda, sólo debe de limitarse a ello. Por otro lado, el procurador sólo podrá actuar como parte materialmente cuando existan comunidades enderezadas contra la Federación en la que le soliciten la invalidez de actos que le sean atribuibles. *Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 457, p. 29.

⁷⁴¹ Ésta es la denominación que el ex ministro Juventino Castro le asigna al procurador general de la República cuando no actúa ni como representante de la Federación, ni como persecutor de los delitos, sino como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución. *Cfr.* Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 534, pp. 73 y 74.

⁷⁴² Dávila Escareño, Ángel, *op. cit.*, nota 532, p. 25.

⁷⁴³ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE. Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la controversia constitucional que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable; es decir, debe advertirse del escrito de demanda y de las pruebas que, en su caso, se hayan adjuntado, sin requerir otros elementos de juicio, de tal manera que no exista duda alguna en cuanto a la actualización de la causal invocada que evidencie en forma clara y fehaciente la improcedencia de la pretensión intentada, de tal forma que los actores posteriores del procedimiento no sean necesarios para continuarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido. Tesis jurisprudencial 9/1998. Municipio de Champotón, Estado de Campeche (Recurso de reclamación en la Controversia 9/97).

administración menos favorecidos y con menos recursos para afrontar procesos de esta magnitud en la que la subsanación de sus errores, ya sea por parte de un órgano externo o por el mismo TC, que ayudaría a tutelar a estas instituciones (véase capítulo sexto, VI.3).

Una vez aceptada la demanda y una vez que el plazo de contestación termina, el ministro señalará fecha para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, la que deberá verificarse durante los treinta días siguientes. Además, el ministro tendrá la facultad de ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia del asunto lo requiera (artículo 29 de la LRA 105). Por lo que toca al caso español, en los CDAL en esta misma etapa del proceso no se contempla plazo para una audiencia de ofrecimiento de pruebas, sólo se menciona que el Tribunal podrá solicitar las informaciones, aclaraciones o precisiones que juzgue necesarias para su decisión, y en lo que sí contempla plazo es para la resolución del asunto, que establece que después de haber analizado todos los elementos, en quince días emitirá la resolución correspondiente (véase capítulo sexto, VI.5). Otro hecho diferencial, es que en las CC se podrán aportar pruebas sobre cuestiones de hecho. Por el contrario en los CDAL esta posibilidad no existe, porque lo que se impugna en el fondo son leyes.

7. La suspensión del acto en las CC

Dentro del contexto del procedimiento, el ministro, de oficio o a petición de parte, podrá suspender el acto que motiva la controversia hasta que se dicte sentencia definitiva. El ministro instructor atendiendo al principio de suplencia de la queja (artículo 40 LRA 105; véase capítulo séptimo, III.2), tendrá la obligación de requerir todas las pruebas o documentos necesarios para acordar lo relativo a la suspensión.⁷⁴⁴ En este punto, también consideramos importante señalar que en la ley reglamen-

⁷⁴⁴ Resulta interesante citar la definición usada por Juventino Castro sobre la deficiencia de la queja deficiente: “Es un acto jurisdiccional dentro del proceso de amparo, de eminente carácter proteccionista y anti-formalista, cuyo objeto es integrar dentro de la *litis* las omisiones cometidas en las demandas de amparo, para ser tomadas en cuenta en el momento de sentenciar, siempre a favor del quejoso y nunca en su perjuicio, con las limitaciones y los requisitos constitucionalmente conducentes”. Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 534, p. 91.

taria no se indica, como sí lo hace la Ley de Amparo,⁷⁴⁵ los casos en que procede la suspensión de oficio o a petición de parte, por lo que podría deducirse que la suspensión de oficio la puede decretar discrecionalmente el ministro instructor, pero sólo en los casos en que la ley no lo prohíba. Contra los autos que otorguen, nieguen, modifiquen o revoquen, la suspensión procede el recurso de reclamación. A continuación analizaremos los supuestos en los que el ministro instructor no puede decretar discrecionalmente la suspensión por mandato de ley.⁷⁴⁶

En primer lugar, la suspensión no podrá ser otorgada en aquellos casos en que ésta verse sobre normas generales (artículo 14 LRA 105).⁷⁴⁷ Sin embargo, como ya hemos advertido tanto la Constitución como la LRA 105 hablan de normas generales y no hacen ninguna distinción entre la categoría o características técnicas de ellas, por lo que, a nuestro juicio, debemos interpretar que dentro de este supuesto también se encuentran los reglamentos municipales (véase capítulo segundo, IV).

De esta misma manera, tampoco se podrá otorgar la suspensión cuando se ponga en peligro la seguridad nacional o la economía nacional,⁷⁴⁸

⁷⁴⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 440, p. 720 y ss.

⁷⁴⁶ Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, *op. cit.*, nota 553, p. 20.

⁷⁴⁷ SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES FACTIBLE SU OTORGAMIENTO CONTRA LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE UNA NORMA ELECTORAL, CUANDO ESTOS ACTOS NO SE HAN EJECUTADO Y SE ALEGA, POR EL PODER EJECUTIVO, VIOLACIÓN POR EL DERECHO DE VETO. En materia de controversia constitucional es factible conceder la suspensión en contra de la promulgación y publicación de una norma electoral, cuando estos actos no se hayan llevado a cabo y el poder ejecutivo aduce en su demanda que el Congreso no le respetó su derecho de veto, ya que con su otorgamiento no se contravienen las disposiciones contenidas en los artículos 14, último párrafo y 15 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II... pues, por un lado la prohibición contenida en el primero de los mencionados numerales de conceder la suspensión respecto de normas generales, se refiere a las que por razón de su promulgación y publicación ya han adquirido los atributos propios de la ley, como son la generalidad, la obligatoriedad y el inicio de su vigencia, prohibición que no opera cuando los citados actos no se han realizado.

⁷⁴⁸ SUSPENSIÓN EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE ECONOMÍA NACIONAL. PARA EFECTO DE SU OTORGAMIENTO... el concepto de economía nacional en su connotación de estructura, orden interior o régimen de Estado que regula o persigue la satisfacción de las necesidades humanas de sus gobernados, se identifica con la organización de las actividades económicas establecidas por el Estado mexicano conforme a los lineamientos de la Constitución Política que lo rige, es decir, con los principios rectores del desarrollo económico estatuidos en la ley fundamental en beneficio de todos sus gobernados, que es el fin último del Estado. Por tanto, sólo se podrá considerar actualizado el supuesto establecido en el precepto invocado, si en caso de concederse di-

las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o cuando se pueda afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera tener el solicitante.⁷⁴⁹ Con esta medida tomada por la ley se trata de evitar que quede comprometida gravemente la eficacia de una eventual sentencia estimatoria, mediante la consagración de situaciones irreversibles. Estas hipótesis se pueden presentar, sobre todo, cuando de concederse la suspensión se afecte la función que los artículos 21 y 102 de la Constitución le atribuyen al Ministerio Público de la Federación, consistente en la persecución de los delitos y la vigilancia de que los procesos penales se sigan con toda regularidad. Por lo que, de conceder la suspensión en contra de sus actos que son la continuación y trámite de las averiguaciones previas, lesionaría la seguridad social de manera exclusiva. La falta de la función impersonal de investigar y comprobar la verdad de las conductas delictivas afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera tener el solicitante como lo establece el artículo 15 LRA 105.⁷⁵⁰

Como ya contrastamos en el capítulo anterior de esta investigación, en la legislación española no se contempla la posibilidad de la suspensión del acto, aunque recordemos que el CDAL sólo se puede interponer para impugnar normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas y no contra actos. Por lo que, tanto la legislación española como la mexicana comparten esta particularidad (nos referimos a que ninguno de los dos procesos sucede la suspensión cuando lo que se impugna son leyes) sólo con la posibilidad

cha suspensión, se lesionara intereses de la sociedad en general y no en forma particularizada de un determinado número de miembros. Tesis jurisprudencial 45/1999.

⁷⁴⁹ SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, CONCEPTO DE INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO PARA LOS EFECTOS DEL INCIDENTE DE. (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA)... la suspensión no podrá concederse cuando, entre otros casos, se ponga en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, entendiéndose como tales el conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la vida política, social y económica del país; de ahí que la suspensión resulta improcedente cuando se afecten las disposiciones constitucionales que proclamen tales principios o que contengan los lineamientos para hacer posible su observancia y mantenerlos vigentes, supuesto que se justifica por sí solo atendiendo a la finalidad que persigue la controversia constitucional de salvaguardar y restablecer el orden constitucional. Tesis aislada (recurso de reclamación 223/2000).

⁷⁵⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, octubre de 1995, t. II, p. 164.

en esta última sí se pueden suspender los actos que atenten contra la autonomía local.

Por su parte, en legislaciones como la alemana, sí se contempla la posibilidad de la suspensión de normas,⁷⁵¹ sin perjuicio de la eficacia retroactiva de la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad. Ésta se prevé en el artículo 32.1 BV erf GG; dicho precepto instituye lo siguiente:

El Tribunal Constitucional Federal podrá en un litigio determinado, regular una situación mediante auto provisional cuando fuere necesario para prevenir perjuicios graves, para impedir una amenaza de violencia o para el bien común por razón importante. Este auto tiene vigencia de seis meses, pudiendo ampliarse por mayoría de dos tercios del pleno del Tribunal Constitucional Federal alemán. Este tipo de medidas es aplicable a todos los procesos, siempre y cuando se den las circunstancias referidas.

Para concluir, señalaremos que la suspensión del acto en las CC se tramita por vía incidental y se puede otorgar en cualquier parte del proceso, hasta antes de que se dicte sentencia; además, puede ser modificada o revocada en cualquier momento por el ministro instructor, cuando ocurra un hecho superveniente. La interlocutoria que conceda la suspensión debe de determinar los alcances y límites de ella, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, así como el día en que empiece a surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva (artículo 18 LRA 105).

8. *El ofrecimiento de pruebas*

Las partes en la audiencia de ofrecimiento de pruebas podrán presentar todo tipo de éstas,⁷⁵² las cuales, el ministro instructor, a su criterio, calificará, y desechará de plano las que considere que no guardan relación con la controversia y que no afecten el resultado de la sentencia definitiva, así como las pruebas y posiciones contrarias a derecho.⁷⁵³ No obstante, el pleno de la SCJN tendrá la facultad de examinar y en su caso

⁷⁵¹ Naranjo de la Cruz, Rafael, *op. cit.*, nota 623, p. 176.

⁷⁵² Las audiencias se llevarán a cabo con o sin presencia de las partes o de sus representantes legales (artículo 34 de la LRA 105).

⁷⁵³ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. “El ministro instructor tiene facultades para decretar pruebas para mejor proveer”. Tesis jurisprudencial CX/95.

revocar los autos o resoluciones del ministro en el que admita o deseche las pruebas,⁷⁵⁴ siempre y cuando exista de por medio un recurso de reclamación (véase capítulo séptimo, III.12).

Todas las pruebas se tendrán que presentar en esta audiencia, con excepción de las documentales que se podrán presentar antes de las pruebas testimoniales, periciales y de inspección ocular. Éstas últimas se deben anunciar diez días antes de la celebración de la audiencia, sin contar los días correspondientes al ofrecimiento de la prueba y a la audiencia. Asimismo, se deberán exhibir los interrogatorios para los testigos y los cuestionarios para los peritos, de manera que las partes puedan repreguntar en la audiencia; a tales efectos no se permitirán más de tres testigos por hecho.

En el caso de la prueba de peritaje, el ministro instructor nombrará un perito para la realización de la misma; por su parte, los demás actores podrán nombrar un perito para que se asocie al del ministro instructor, y para que también rinda su dictamen por separado, éstos no son recusables pero el perito del ministro instructor deberá excusarse cuando se halle en uno de los supuestos del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El ministro instructor tendrá la facultad de decretar pruebas para mejor proveer; además, podrá solicitar a las partes todas las aclaraciones e informes que considere prudentes para la mejor resolución de la controversia.⁷⁵⁵ En el supuesto de que existiesen pruebas que estuvieren en ma-

⁷⁵⁴ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE ESTUDIO DE PRUEBAS EN UN PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA JURISDICCIONAL, ENTRE ENTIDADES U ÓRGANOS DE PODER, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN. La omisión de examen así como la falta de expresión de las razones por las cuales se otorga convicción al material probatorio por la autoridad que resuelve un procedimiento de carácter contencioso entre entidades u órganos de poder, cuya resolución, por tanto, es de naturaleza jurisdiccional, constituyen vicios que se traducen en violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, por trasgresión a las formalidades esenciales del procedimiento y legalidad, dada la falta de exhaustividad y motivación de la resolución correspondiente, dado que todo el material probatorio aportado por las partes debe ser valorado de manera razonada en la solución a este tipo de conflictos. *Cfr.* Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, *op. cit.*, nota 524, p. 532.

⁷⁵⁵ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETAR PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER. En términos del primer párrafo del artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer en todo momento, es decir, desde el inicio de la instrucción y hasta del dictado de la sentencia, sin que dicha facultad quede condicionada a que hayan sido desahogadas las pruebas de las partes y por

nos de autoridades públicas y que éstas las negaran o dilataran, el ministro instructor requerirá a las partes para que subsanen la posible lesión. En la hipótesis de no hacer caso, el ministro hará efectivas las medidas de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.⁷⁵⁶

Ya una vez que se termina la audiencia, el ministro elaborará el proyecto de sentencia para presentarlo al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y someterlo a votación (artículo 36 LRA 105).⁷⁵⁷

9. *Acumulación y conexidad*

A solicitud de alguno de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el pleno podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella hasta que se resuelva la controversia, siempre y cuando, las normas impugnadas en cada uno de estos procesos sean las mismas. Sobre este punto debemos señalar que no procederá la acumulación de controver-

tanto, tal poder comprende el tener expedita facultad par decretar la práctica de cualquier prueba reconocida por la ley, aun de aquéllas no ofrecidas por las partes (ya que para éstas exige un período probatorio establecido en la ley de la materia que no rige para el juzgador), o que provengan de éstas, con tal de que conduzcan al conocimiento de los hechos controvertidos. Esta facultad tan amplia del ministro instructor en materia probatoria se corrobora en el segundo párrafo del precepto citado, en donde se prevé que el propio ministro “así mismo” —esto es, con independencia de lo anterior—, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para mejor resolución del asunto, estableciéndose con ello como objetivo fundamental de la controversia constitucional la tutela de las normas constitucionales sobre intereses particulares, ya que la convicción del juzgador acerca de los hechos debatidos en una controversia constitucional sometida a su decisión, no queda sujeta a subterfugios procesales de las partes que tiendan a beneficiar sus propios intereses. Tesis aislada CX/95.

⁷⁵⁶ El artículo 178 del Código Penal federal establece una sanción de quince a doscientas jornadas de trabajo a favor de la comunidad para quien desobedezca un mandato judicial, además, el artículo 225 fracción VII de la misma ley establece como delito contra la administración de justicia la desobediencia de un mandato legítimo de autoridad, el cual, se sanciona con prisión de uno a seis años, cien a trescientos días de multa e inhabilitación.

⁷⁵⁷ Este artículo es realmente similar al 75.4 quinquies de la LOTC ya que el Tribunal Constitucional al igual que la Suprema Corte tiene la facultad de solicitar datos que les permitan mejor proveer en la sentencia. La diferencia entre estos dos artículos es el plazo que se da en la legislación española para emitir la sentencia, situación que no tiene el artículo mexicano.

sias, pero si existe conexidad entre dos o más de ellas y siempre que la situación procesal lo permita, podrá acordar el pleno de la corte que se resuelvan en la misma sesión.⁷⁵⁸

El artículo 69 LRA 105 regula la conexidad y remite a los artículos 37 y 38 del mismo reglamento parte de los supuestos de ésta, pues se trata de casos en que también se impugna ante la Suprema Corte un mismo precepto legal por estimarlo inconstitucional, pero no por la misma vía procesal, sino por dos o incluso tres vías distintas, ya sea por una acción de inconstitucionalidad o por un amparo o una controversia constitucional o incluso ambas.

Está claro que una hipótesis como ésta puede dar lugar a pronunciamientos contradictorios,⁷⁵⁹ razón por la que se prevé que la Suprema Corte pueda, mediante acuerdos generales, acordar un aplazamiento del juicio de amparo hasta en tanto se resuelva la controversia constitucional, dicho aplazamiento no se computará a efectos de caducidad del juicio de amparo (artículos 37 y 38 LRA 105). Aunado a lo anterior, debemos recordar que en el juicio de amparo las impugnaciones son personales y directas, y no pueden anular leyes sino sólo inaplicarlas al caso concreto; en contraste las CC, sí pueden expulsar una norma inconstitucional del sistema normativo, por lo que el razonamiento anterior sólo pone de relieve la prioridad del proceso de Controversias⁷⁶⁰ en los asuntos votados por la corte.

10. La sentencia

Una vez que el ministro instructor realice el proyecto de sentencia lo remitirá al pleno de la Suprema Corte, el que, de oficio, podrá al dictar la sentencia suplir las deficiencias que la demanda contenga, además de corregir las citas de los artículos en los que erróneamente se haya fundado la controversia (suplencia de la queja), así también podrá examinar en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión de fondo del asunto. En todos los casos, la Suprema Corte deberá suplir las deficiencias tanto de la demanda, contestación, alegatos y agravios (artículo 40 LRA 105) la anterior garantía la establece la Constitución

⁷⁵⁸ Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 534, p. 90.

⁷⁵⁹ *Ibidem*, p. 88.

⁷⁶⁰ *Ibidem*, p. 67.

mexicana en el artículo 107,⁷⁶¹ fracción II, así también es desarrollada en el artículo 76 bis y 78 de la Ley de Amparo.

Una vez que el pleno subsane los posibles errores ya comentados, la Corte emitirá la sentencia, la cual debe contener las siguientes partes (artículo 41 LRA 105): fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de las controversias y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; los preceptos que la fundamenten; las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimen violados;⁷⁶² los alcances y efectos de las sentencias, los que tendrán que estar fijados con precisión, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; así también, el dictamen de sentencia deberá contener los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento (en su caso), o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y (en su caso) la absolucón o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que señalen (en su caso) el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Por su parte, el artículo 42 de la ley reglamentaria contiene un peso específico en lo que a la sentencia se refiere, ya que en éste se establece la votación que se necesita para declarar la invalidez de una norma. Además establece los casos en los cuales procede la anulacón con efectos generales.⁷⁶³ Dichos supuestos son los siguientes: a) las controversias

⁷⁶¹ Artículo 107 fracción II de la Constitución: “En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución”.

⁷⁶² Esta fracción tendrá correlacón con el artículo 43 de la misma ley al ser éstos los considerandos que servirán como lineamientos a seguir por los tribunales siempre que su aprobacón sea por ocho votos.

⁷⁶³ Rodríguez Lozano comenta que, como presidente de una de las comisiones dictaminadoras de la propuesta presidencial y presidente de la subcomisión que redactó el dictamen de la reforma al poder judicial de 1994, fue testigo de la intencón de que se avanzara en la declaracón general de inconstitucionalidad, sin embargo, el poder revisor de la Constitución dio sólo un paso limitado en materia de controversias constitucionales. Lo anterior fue producto de la concepcón, de que la declaracón de inconstitucionalidad

que versen sobre normas generales de los estados y municipios impugnadas por la Federación; b) las controversias que versen sobre normas generales de los municipios impugnadas por el estado; c) las controversias que se susciten 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, sean como órganos federales o del Distrito Federal (artículo 105, fracción inciso c de la Constitución); d) las controversias que se susciten entre dos poderes del mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales (artículo 105, fracción I, inciso h de la Constitución), y e) las controversias que se susciten entre dos órganos de gobierno de Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales (artículo 105, fracción I, inciso k de la Constitución).

Como ya comentamos, en todos los supuestos arriba enunciados la resolución de la Suprema Corte al declarar la invalidez de la norma general o acto sólo tendrá efectos generales si es aprobada la resolución por una mayoría de ocho votos. En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance esta votación,⁷⁶⁴ el pleno de la Suprema Corte las desestimarán por lo que la resolución no tendrá efectos vinculantes, aun siendo mayoritaria, ni para las salas de la SCJN ni para los tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del D. F. administrativos y del trabajo, pero ni siquiera entre las partes.⁷⁶⁵ En contraste, si la resolución es aprobada por los ocho votos soli-

de una ley con efectos generales podría traducirse en lo que se ha dado en llamar el gobierno de los jueces. *Cfr.* Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, nota 454, pp. 261 y 262.

⁷⁶⁴ CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE PARA DECLARAR LA INVALIDEZ. De acuerdo con el artículo 105... y 42 de la ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarará desestimada la controversia. Tesis jurisprudencial 10/1999.

⁷⁶⁵ Fix-Fierro considera que cuando se fallara por menos de los votos requeridos para lograr la inaplicación con efectos generales debería de tener el valor de recomendación al órgano legislativo que expidió la norma de que se trate, lo cual a juicio de este autor, se podría traducir en una presión para cambiar la norma que se presume de inconstitucional. *Cfr.* Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 104, p. 55.

citados las razones contenidas en los considerandos serán obligatorias para todas las instancias que acabamos de indicar.

Por otro lado, las resoluciones de la SCJN sólo podrán tener efecto entre las partes, sea cual sea la votación, cuando la controversia se funde en los siguientes supuestos: a) por disposiciones generales de la Federación, impugnadas por los Estados y municipios; b) por disposiciones generales o actos de la Federación impugnados por el D. F.; c) por disposiciones generales de los estados impugnadas por sus municipios; d) las controversias que se susciten entre un estado y otro; e) entre un estado y el D. F. o entre dos municipios de distintos estados de la Federación.

Por lo que toca al caso que nos ocupa, cuando los municipios impugnen actos del estado, de la Federación, de otro municipio (de estado distinto) o del D. F., nada impide que la controversia sobre normas o actos individuales cuestionado por vicios propios pueda llegarse a resolver con el voto de menos de ocho ministros.⁷⁶⁶

En esta parte del proceso constitucional de las controversias nos surgen una serie de preguntas respecto a las leyes sujetas a control y también sobre los efectos de la sentencia, ya que éstas son, en nuestra opinión, desiguales y no cumplen con la función de lograr un control constitucional. Nos referimos, en primer lugar, a la situación de no incluir dentro de los supuestos de impugnación a las leyes federales o estatales por parte del municipio, así como del D. F., para lograr mediante la sentencia la desaplicación de la norma con efectos generales, ya que el resultado de ésta vinculará sólo a las partes de la controversia.⁷⁶⁷ Esta situación es desigual porque la Federación sí puede impugnar leyes estatales y municipales, y la sentencia tiene, en caso de lograr la votación, efectos generales.⁷⁶⁸

⁷⁶⁶ Cossío, José Ramón, *op. cit.*, nota 463, p. 1063.

⁷⁶⁷ CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. “Cuando es promovida por un municipio, la sentencia que declara la invalidez de una norma general estatal, sólo tendrá efectos para las partes”, jurisprudencia 72/96.

⁷⁶⁸ Al respecto la SCJN en tesis jurisprudencial del 19 de enero de 1999 ha establecido lo siguiente: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORÍA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA. De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variará se-

También se rompe con el principio de igualdad jurídica, en razón de la cual los municipios que tengan los recursos financieros, humanos y la infraestructura para interponer una controversia contra la Federación o el estado serán sólo los municipios grandes y con mayor posibilidad económica, dejando a los pequeños municipios sin la posibilidad de que la sentencia también les beneficie a ellos, ya que el efecto de la misma sólo será entre las partes.⁷⁶⁹

En segundo lugar, la situación de que la ley pida una votación tan agravada también resulta desfavorable, aunado al hecho de que los ocho votos que se exigen son fijos en relación con el número legal de los miembros del pleno de la Suprema Corte y no mediante una cifra variable en función del número de ministros presentes en el momento de la votación. Es decir, aunque en términos absolutos el número de ministros que han de votar en la controversia es siempre el mismo (ocho votos), en términos relativos (es decir proporcionalmente) la mayoría exigida se refuerza e incrementa a medida que son menos los ministros presentes. Por ejemplo, si asisten nueve ministros, ocho de los nueve votos tendrán que ser a favor e incluso si son ocho los asistentes todos tendrán que votar a favor para que prospere la sentencia que desaplicaría la norma con efectos generales.

Tenemos que señalar que ni en España ni en la mayor parte de Europa existe este tipo de mayorías tan reforzadas.⁷⁷⁰ Consideramos que esta vo-

gún la relación de categoría que hay entre el actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un estado, por el Distrito Federal o por un municipio; asimismo, si un estado demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, con la obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un estado; o cuando un estado o el Distrito Federal obtiene la invalidez de una norma federal.

⁷⁶⁹ Arteaga Nava hace un interesante señalamiento, al indicar que el artículo 105 constitucional como fue concebido originalmente establecía el principio común de la nulidad general del acto impugnado, la cual, comprendía actos y leyes federales, y concluye diciendo, que la excepción establecida desvirtúa la institución y resta autoridad a la corte. *Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 457, pp. 55 y 56.

⁷⁷⁰ En España, Alemania o Austria, la votación para la toma de decisiones es por mayoría simple de los miembros presentes; sin embargo, en algunos países de la Europa del

tación tan cualificada carece de sentido, sobre todo cuando la Suprema Corte es el máximo tribunal de la nación y siendo sus ministros profesionales del derecho y teniendo además sus decisiones un carácter eminentemente jurídico y no político. Resulta obvio que si la mayoría de los ministros referidos, a pesar de la presunción de constitucionalidad de la ley que guía y ha de guiar su interpretación, estiman la inconstitucionalidad de la ley impugnada, en cuanto que ese juicio se formula desde una base jurídica racionalizada y sistematizada, su juicio mayoritario no debería dejar de tener consecuencias, y esas consecuencias han de ser la inconstitucionalidad de la norma o acto en que se funda la controversia.

Los porcentajes para que prospere una controversia constitucional y pueda tener efectos generales son los siguientes: en caso de que asistan los once ministros se necesitará de un 72.7%; en caso de que asistan 10, el porcentaje será de 80.0%; si asisten 9 ministros, el porcentaje será de 88.8%; y si asisten sólo ocho,⁷⁷¹ el dictamen del juez instructor tendrá que ser aprobado por todos los asistentes y bastará que uno de los ministros no esté de acuerdo para que la resolución no proceda.⁷⁷²

Como ya señalamos, la Suprema Corte sólo podrá declarar la invalidez de las normas impugnadas si éstas fueran aprobadas por ocho votos como mínimo, de tal forma que cuando no se logre la votación se desestimará la acción ejercitada y se ordenará el archivo del asunto. Si la sentencia es estimatoria, el efecto que produce es la declaración de la invalidez de la norma y la expulsión pura y simple del ordenamiento jurídico que tendrá efectos generales y no limitados a una determinada acción jurídica. Sin embargo, este efecto no será el mismo cuando sea el municipio el que impugne la ley.⁷⁷³

En el mismo sentido de nuestra postura, Brewer Carías señala:

La relación procesal no se establece entre un demandante y demandado, sino más bien, fundamentalmente, entre un recurrente y una ley o acto es-

este las votaciones son cualificadas, por ejemplo, Bulgaria, Eslovaquia y Lituania. *Cfr.* Fernández Rodríguez, José Julio, *op. cit.*, nota 432, p. 54.

⁷⁷¹ Para que las resoluciones de la Suprema Corte tengan validez se necesitará que asistan a la sesión cuando menos ocho ministros de los once, por lo que con ocho ministros el pleno podrá sesionar legalmente.

⁷⁷² Brage Camazano, Joaquín, *op. cit.*, nota 539, p. 228.

⁷⁷³ Resultan interesantes las críticas que al respecto del efecto de la sentencia realiza Dávila Escareño, Ángel, *op. cit.*, nota 532, pp. 28 y 29.

tatal cuya constitucionalidad está cuestionada. En este caso, el objeto de la decisión acerca de la constitucionalidad de la ley es la anulación, y los efectos de la decisión son necesariamente *erga omnes*. Nunca deberá ser *inter partes*, particularmente debido a la ausencia de partes propiamente dichas en el procedimiento.⁷⁷⁴

Nos hemos dado cuenta de las grandes diferencias que existen en las formas de protección al municipio en España y en México, y además en este último apartado resaltamos que en España⁷⁷⁵ no se condiciona la sentencia a un determinado número de votos como en la legislación mexicana. A pesar de todos los defectos y críticas que hagamos, esta nueva forma de obtener efectos generales en sentencias dictadas en procesos constitucionales son un avance en México, ya que se rompe con una de las reglas más arraigadas en el sistema constitucional mexicano, nos estamos refiriendo a la famosa “fórmula Otero” que durante años ha regido los juicios de amparo, aunque este avance todavía no afecte a los municipios en materia de controversias constitucionales.

En lo que respecta al término para que la SCJN emita la sentencia en el proceso de las controversias, éste adolece de dicho plazo regulado en la LRA 105, a diferencia de lo que sucede que en España con los CDAL, donde sí se contempla un plazo establecido, el cual consiste en quince días después de haber analizado las aclaraciones, informaciones y precisiones que juzgue necesarias para su decisión (artículo 75 quinquies 4 LOTC).

El establecimiento de un plazo para dictar sentencia, es otro de los capítulos pendientes del proceso constitucional, ya que, en la *praxis* jurídica, cuando se interpone una controversia constitucional, la Suprema Corte regularmente tarda en emitir la sentencia e incluso muchas veces terminan el mandato los Ayuntamientos y todavía no hay sentencia. Lo anterior ocasiona que muchos de los Ayuntamientos mexicanos se desalienten de interponer una controversia cuando se le violan sus competencias o su autonomía.

Independientemente de lo arriba señalado, una vez votada y dictada la sentencia por el pleno de la SCJN, el presidente de ésta ordenará notifi-

⁷⁷⁴ Brewer Carías, Allan, *op. cit.*, nota 388, pp. 155 y 156.

⁷⁷⁵ Artículo 90.1 de la LOTC: Salvo en los casos para los que esta ley establece otros requisitos, las decisiones se adoptarán por la mayoría de los miembros del pleno, salas o sección que participen en la deliberación. En caso de empate, decidirá el voto del presidente.

car a las partes y mandará publicar la sentencia íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen, cuando la sentencia declare la invalidez de normas generales. También se publicará en el *DOF* y en el órgano oficial en donde dichas normas también se hubiesen publicado (periódicos oficiales de las entidades federativas; artículo 44 LRA 105).

Por último, es importante señalar que una de las mayores diferencias entre los conflictos y las controversias es la forma en como termina la sentencia, ya que en los conflictos se resuelven mediante dos procesos distintos, en el primero se determina si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la controversia controvertida y, resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. En una segunda fase de la sentencia se planteará si se ejerce o no la autocuestión de inconstitucionalidad (véase capítulo sexto, VI.5 y VI.6). Mientras tanto, como ya observamos, las controversias mexicanas se resuelven al estilo de los conflictos de competencia españoles y la sentencia es emitida en una misma resolución sin tener que ejercer nuevos procesos.

Otra diferencia elemental es el condicionamiento de los efectos de la sentencia, pues en los conflictos españoles al declararse la inconstitucionalidad de la normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas ésta siempre tiene automáticamente efectos generales, mientras que, para el municipio mexicano, los efectos en las controversias donde ellos intervengan tendrán efectos sólo entre las partes, aun a sabiendas de que la norma es inconstitucional, la cual seguirá rigiendo dentro del sistema constitucional mexicano, aun cuando tenga esta particularidad.

11. *Efectos de las sentencias*

Los efectos en el tiempo de la sentencia de una controversia que derive en la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley pueden ser configurados de dos maneras. Como nulidad *ex tunc*,⁷⁷⁶ en cuyo caso los efec-

⁷⁷⁶ Bidart Campos, Germán, *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*, Ediar, 1987, pp. 140 y 141.

tos son de carácter retroactivo, aunque está condicionada especialmente respecto a la cosa juzgada, salvo en materia penal,⁷⁷⁷ cuando la ley declarada inconstitucional beneficie al reo.⁷⁷⁸

Por otro lado también encontramos la nulidad *ex nunc*, la cual es típica del sistema judicial austriaco originario; ésta no produce efectos retroactivos, sino que sólo es efectiva desde el momento de su declaración, y la sentencia no es meramente declarativa, sino constitutiva y tiene como finalidad equiparar la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad a una derogación, sobre la cual se ha basado su calificación como acto de legislación negativa. La opinión de Kelsen⁷⁷⁹ respecto a la eficacia retroactiva de las sentencias es la siguiente:

Difícilmente podría ser justificada, no sólo por las consecuencias críticas de todo efecto retroactivo, sino especialmente porque la decisión concernía a un acto del legislador (constitucional), y el legislador también estaba autorizado para interpretar la Constitución, incluso cuando estuviese sometido en este aspecto al control judicial. Mientras el Tribunal no declare inconstitucional una ley, en opinión del legislador expresada en un acto legislativo, tiene que ser respetada.

En la concepción kelseniana, el efecto pro futuro debía tener lugar a partir de la publicación (*ex nunc*) de las sentencias. Sin embargo, Kelsen previó la posibilidad de que el Tribunal Constitucional pudiese prorrogar esos efectos por un plazo de espera, que algún comentarista de la época no dudó en comparar con la *vacatio legis*. Sin embargo, Kelsen previó

⁷⁷⁷ Fernández Segado, Francisco, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, pp. 100 y 101.

⁷⁷⁸ CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL... La declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirá sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, validamente, señalar, la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva. Tesis jurisprudencial 74/1997.

⁷⁷⁹ Kelsen, Hans, "Judicial Review of Legislation. A Comparative Study of the Austria and American Constitution", *The Journal of Politics*, núm. 2, vol. 4, 1942, p. 191.

esta posibilidad para evitar las consecuencias que en ocasiones podrían derivarse del vacío legislativo, pues ese plazo de espera permitiría al parlamento reemplazar la ley cuestionada por una nueva ley constitucional, antes de que la anulación se hiciera efectiva. También la Constitución austriaca, en su artículo 140.7 estableció lo siguiente: “La ley (declarada inconstitucional) se mantendrá, sin embargo, aplicable a los hechos consumados antes de la anulación, a excepción del asunto que originó la anulación, a menos que el Tribunal Constitucional hubiese dispuesto otra cosa en su sentencia de anulación”.

En concreto, estas distintas reglamentaciones permiten al Tribunal Constitucional adaptar el efecto del fallo a las condiciones del caso, lo cual se ha contrastado en la práctica y se ha estimado claramente preferible al criterio de que las sentencias decretasen una nulidad *ex tunc*, y probablemente sea ésta una de las razones que más han influido para que se acepte que los fallos del Tribunal Constitucional tengan fuerza obligatoria.

Después de haber estudiado los dos tipos de efectos de las sentencias en cuanto al tiempo, señalamos que en España al igual que México se decantan por el efecto *ex nunc*; las sentencias empezarán a surtir efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables a esta materia (artículo 45 LRA 105).

Las partes condenadas informarán a la Suprema Corte del cumplimiento de la sentencia en el plazo que les indique la misma Corte, la cual evaluará y definirá si ha quedado cumplida debidamente la sentencia. En caso de que no se haya cumplido la sentencia, cualquiera de las partes podrá solicitar al presidente de la Corte para que requiera a la parte obligada para que informe sobre su cumplimiento. De lo contrario, si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento no estuviese cumplida, cuando su naturaleza lo permita, o de no encontrarse en vía de ejecución o tratase de eludir su cumplimiento, el presidente de la Suprema Corte turnará al ministro ponente para que someta al pleno el proyecto por el cual se aplique el párrafo último del artículo 105 constitucional que establece lo siguiente: “En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicará, en lo conducente, los procedimientos estableci-

dos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución”.⁷⁸⁰

Si la autoridad aplica una norma o acto declarado inválido, cualquiera de las partes podrá denunciar el hecho al presidente de la Suprema Corte, quien dará vista a la autoridad señalada como responsable para que en el plazo de quince días deje sin efectos o para que alegue lo que a su derecho corresponda. En caso de no acatar la resolución, el presidente de la Suprema Corte⁷⁸¹ turnará al ministro ponente, para que, si hubiese alegatos, el pleno del Tribunal resuelva dicha cuestión. Si el pleno declara que hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido ordenará que se consigne a la autoridad responsable del acto o aplicación indebida de la norma a la jurisdicción competente (artículo 47 LRA 105).

En este contexto, los jueces de distrito se limitarán a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal para el delito de abuso de autoridad, pero si durante la consignación o en el proceso penal se presume la comisión de un delito distinto al de abuso de autoridad, se procederá en los términos dispuestos en la parte final del párrafo segundo del artículo 19⁷⁸² de la Constitución y lo que establezcan los demás ordenamientos de menor rango (artículo 49 LRA 105). Por ningún motivo se archivará un expediente mientras no se haya cumplido la sentencia o se hubiere extinguido la materia de ejecución.

12. *Los recursos*

Contra las sentencias de la Suprema Corte no hay recurso (véase capítulo séptimo, III.3), pero sí existen mecanismos de protección en contra

⁷⁸⁰ Artículo 107 fracción XVI: “La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, o cuando admita fianza que resulte irrisoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare”.

⁷⁸¹ El presidente de la Suprema Corte podrá hacer cumplir la resolución dictando las providencias que estime pertinentes.

⁷⁸² Artículo 19, párrafo segundo de la Constitución: “Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuera conducente”.

de autos y resoluciones (recurso de reclamación) así como contra violaciones, excesos o defectos en el cumplimiento de algún auto o sentencia (recurso de queja). El recurso de reclamación tiene un plazo de cinco días para interponerse, éste se promoverá ante el presidente de la Suprema Corte y en la presentación se deben acompañar los agravios que se causen y las pruebas en que se sustente la reclamación.

La reclamación procederá según el artículo 51 LRA 105 en los siguientes casos: contra los actos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones; contra los actos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;⁷⁸³ contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12; contra autos del ministro en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión; contra autos del ministro instructor que admitan o desechen pruebas; contra los autos o resoluciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tenga por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en los demás casos que señale la ley.

783 CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA AUTOS O RESOLUCIONES QUE, POR SU NATURALEZA TRASCENDENTAL Y GRAVE, CAUSEN UN AGRAVIO MATERIAL NO REPARABLE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)... de lo anterior se desprenden dos supuestos de procedencia del citado recurso: a) Contra autos o resoluciones que pongan fin a la controversia, y b) Contra autos o resoluciones que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en sentencia definitiva; esto es, en esta hipótesis deben satisfacerse los siguientes presupuestos normativos: 1. Que se trate de un auto de resolución; 2. Que su naturaleza sea de carácter trascendente y grave; 3. Que, con lo que se provee, pueda causarse un agravio material a alguna de las partes, y 4. Que ese agravio no pueda repararse en la sentencia definitiva. Ahora bien, para que un auto o resolución pueda catalogarse de naturaleza trascendental y grave es necesario que, por su contenido, produzca efectos que impliquen consecuencias en el futuro y que éstas, por razón de sus efectos, sean capaces de producir una afección tal que pueda calificarse como grave, es decir, de notorios prejuicios o altamente perjudiciales que no puedan ser reparados en sentencia definitiva, para lo cual debe atenderse a su contenido y a las circunstancias particulares del caso. Tesis jurisprudencial 103/1999.

En los supuestos arriba descritos procederá la interposición de un recurso de reclamación, en el cual una vez aceptado el escrito, el presidente de la corte correrá traslado a las partes involucradas para que en un plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido el plazo, el presidente de la Suprema Corte, turnará los autos a un ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución, el que deberá someter al pleno para su resolución.

En la hipótesis de que alguna de las partes en la controversia interponga un recurso sin motivo, se le impondrá una multa al recurrente o representante, a su abogado o a ambos, de diez a ciento veinte días de salario (artículo 54 LRA 105), dichas multas son calculadas con base en el salario mínimo del D. F. Sin embargo la LRA 105 omite señalar, como sí lo realiza la LA, que las multas establecidas sólo se aplicarán a los infractores que hubiesen actuado de mala fe.⁷⁸⁴

Por lo que toca al recurso de queja, éste procede contra la parte demandada o contra cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión (véase capítulo séptimo, III.7) y contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia (artículo 55 LRA 105). La interposición del recurso se realizará ante el ministro instructor hasta que no se falle la sentencia en lo principal; así también, tratándose de excesos o defectos en la ejecución de la sentencia por parte de la instancia condenada, se tendrá un año desde que se notifique a la parte interesada o que ésta tenga conocimiento de los mismos, la instancia para interponer este recurso será el presidente de la Suprema Corte (artículo 56 LRA 105).

Una vez admitido el recurso, se requerirá a la autoridad, contra la cual se hubiere interpuesto, para que en un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que dio origen al recurso o para que rinda un informe y ofrezca pruebas. La falta o deficiencia de este informe establecerá la presunción de culpabilidad de que son ciertos los hechos impugnados, sin perjuicio de que se haga acreedor de una multa de diez a ciento ochenta días de salario mínimo.

Trascurrido el plazo señalado, y siempre que subsista la materia del recurso en el supuesto de la fracción I del artículo 56, el ministro instructor fijará fecha para la celebración de la audiencia dentro de los diez días

⁷⁸⁴ Castro Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 534, p. 163.

siguientes,⁷⁸⁵ a fin de que se practiquen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos.⁷⁸⁶

Para la fracción II relativa a los excesos y defectos en la ejecución de la sentencia, el presidente de la Suprema Corte turnará el expediente a un ministro instructor para los mismos efectos (artículo 57 LRA 105).

Una vez que el ministro elabore el proyecto de resolución lo someterá al pleno del Tribunal, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determinará en la resolución lo siguiente: si se trata del supuesto previsto en la fracción I del artículo 55 (por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión), la autoridad responsable será sancionada en los términos del Código Penal federal para el delito de abuso de autoridad. Dicho código, en su artículo 215⁷⁸⁷ establece una pena de uno a ocho años de prisión y una multa de cincuenta hasta trescientos días de salario, así como la destitución e inhabilitación hasta por ocho años para desempeñar cargos públicos en razón de la desobediencia cometida. Y en el caso que se refiere a la fracción II del artículo antes mencionado se aplicará lo dispuesto en el párrafo último del artículo 105 de la Constitución.⁷⁸⁸

⁷⁸⁵ La audiencia se celebra el día y la hora que previamente el ministro instructor notificó a las partes, en la cual, éstas pueden estar presentes o no. Una vez abierta la audiencia se presentan las pruebas, acto seguido, se reciben los alegatos y una vez cerrada la audiencia el ministro instructor cita a las partes a oír sentencia. Dicha sentencia la elaborará en base a lo recibido en esta audiencia y a los demás elementos de juicio analizados durante todo el proceso.

⁷⁸⁶ CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS ALEGATOS EN ÉSTAS NO SON PARTE EN LA *LITIS*. Los argumentos que, a título de alegatos, esgriman las partes en las controversias constitucionales no son constitutivos de la *litis* planteada, dado que ésta se cierra con la demanda y su correspondiente contestación, salvo en el caso que la primera se amplíe, supuesto en el cual la respuesta respectiva operará en igual sentido, sobre todo, cuando no se refieran a la mejor prueba. En otras palabras, no cabe en las controversias constitucionales examinar las cuestiones de alegatos que sean ajenas a la mejor prueba, y esto no implica transgresión a ningún derecho procesal. Tesis Jurisprudencial 39/1996.

⁷⁸⁷ Artículo 215 del Código Penal: “Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguna de las conductas siguientes: I. Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto” (El artículo 215 tiene XII incisos pero el que nos interesa es el primero).

⁷⁸⁸ El último párrafo de este artículo establece que en el caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de éste se aplicarán, en lo condu-

IV. RECAPITULACIÓN DE LOS CAPÍTULOS VI Y VII

El primer desencuentro entre la realidad constitucional española y mexicana, en relación con la forma y el diseño del procedimiento de defensa del municipio ante el máximo tribunal, es que, en el caso español, no se pudo orquestar un proceso autónomo y adecuado a la realidad de los entes locales, esto como consecuencia de las restricciones que la Constitución impone a la legitimidad para acudir ante el TC y entre las que no se contempla al municipio. Como salida a esta restricción, el legislador realizó una interpretación del artículo 161.1.d constitucional y diseñó un recurso de inconstitucionalidad indirecto, en cuanto al fondo y resultado del mismo, sólo que configurado al estilo y con el nombre de conflicto.

La solución para crear un recurso de acuerdo con las necesidades municipales, habría conllevado a la reforma constitucional. Sin embargo, en la actualidad política y constitucional española, éste es un tema que levanta fuertes pasiones a favor y en contra de la reforma, pues abrir esta posibilidad podría también dar lugar a plantear otro tipo de reformas reivindicativas, sobre todo las relacionadas con la configuración territorial y su autogobierno, así como la del Senado.

Por lo que toca a la realidad constitucional mexicana, si en un primer lugar se tuvo duda de si el municipio mexicano tenía legitimación para acudir ante la Suprema Corte o no, ésta quedó resuelta mediante la reforma constitucional de 1994, en la que se le asignó expresamente esta legitimidad a las municipalidades. En este punto encontramos un elemento diferencial importante entre estas dos realidades, pues mientras que en España apenas se ha modificado la Constitución, en México fue y sigue siendo una práctica habitual, a tal grado que muchos de sus principios elementales han quedado desfigurados de como fueron concebidos por los constituyentes de 1917. Por lo anterior, el legislador mexicano a diferencia del español no tuvo problema para resolver el asunto de la legitimación de acceso de los municipios ante la Suprema Corte de Justicia, pues simplemente reformó la Constitución.

cente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución. Por lo que toca a este último artículo, se establece que si, concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la SCJN estima que es inexcusable el incumplimiento o repetición, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda.

Otro elemento que diferencia estos procesos es que los CDAL españoles se encuentran regulados en la LOTC con todos los demás procedimientos constitucionales que resuelve el Tribunal Constitucional. Por lo que toca a las CC, éstas se encuentran reguladas con las acciones de inconstitucionalidad; sin embargo, el otro proceso importante en la jurisdicción constitucional mexicana, que es el amparo, se encuentra regulado en una ley distinta a la mencionada, además, otra diferencia es que la ley que regula las controversias es muy extensa y detallada a diferencia de la que regula los CDAL, la cual lo reglamenta en escasos artículos.

En cuanto al órgano encargado de resolver los procesos de defensa del municipio en España y México, también ya empieza a haber algunas diferencias, pues aunque todavía la mayor parte de los conflictos mexicanos son resueltos por el máximo tribunal de forma concentrada como en España, se ha venido dando un giro descentralizador hacia la justicia constitucional en los estados de la República, la que tiende a orientarse a la forma cómo se ejerce en la justicia constitucional en los *Länder* alemanes. Sólo basta ver los ejemplos de cómo se empieza a ejercer la justicia constitucional en los estados de Veracruz, Chiapas, Tlaxcala, Coahuila, Estado de México y Chihuahua, en los cuales, quien ya resuelve los conflictos o actos contrarios a su Constitución estatal es el Tribunal Supremo del Estado y, sólo subsidiariamente, la SCJN.

Siguiendo en este contexto diferenciador entre ambos mecanismos, indicamos que los municipios mexicanos en contraste con los españoles, no necesitan de ningún requisito previo para acceder a la Suprema Corte. Por requisito previo, nos referimos al dictamen preceptivo que deben solicitar al Consejo de Estado. Así como al séptimo de los municipios existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y que representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial de afectación de la ley. Es decir, en México, cualquier municipio que considere que la Federación, el estado, el D. F. u otro municipio (de distinto estado) le esté vulnerando sus competencias o su autonomía como consecuencia de una ley general o acto de autoridad, puede acudir directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin la necesidad de buscar un consenso con más municipios para obtener dicha legitimación.

Además de lo anterior, en México a diferencia de España, en las controversias no sólo se resuelven problemas relativos a competencias municipales y protección de su autonomía, sino que también mediante este

proceso se resuelve lo que en España se juzga por medio de los Conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, además de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado y los recientemente regulados conflictos en defensa de la autonomía local. Aunque, también debemos señalar que las sentencias de las CC pueden llegar a la expulsión de una ley del sistema normativo, lo que también sucede en el recurso de inconstitucionalidad español; no obstante, este último, se asimila más a las acciones de inconstitucionalidad mexicanas que a las CC, sobre todo en lo relativo a los sujetos legitimados para interponerla y al objeto y finalidad del mismo.

En lo relacionado a la etapa de la iniciación del proceso, España a diferencia de lo que sucede en México, sí regula esta situación, ya que la LOTC señala que para acceder a iniciar el CDAL, se necesita del acuerdo del pleno por mayoría absoluta del número legal de miembros de los municipios involucrados. Sin embargo, lo que no se contempló fue el tipo de mayoría por la que tenía que ser aprobada la decisión del pleno municipal para formalizar el CDAL. Por su parte, la legislación mexicana no hace referencia al acuerdo de cabildo como requisito previo para interponer una controversia, situación que se debe legislar para establecer una exigencia similar al que establece la LOTC a los CDAL.

En cuanto al término para interponer una controversia constitucional, nuestra opinión, es que es demasiado corto el tiempo para presentarla, sobre todo si lo comparamos con el término que se otorga en el caso de los conflictos españoles, cuyo término para iniciar el proceso es de tres meses, o el de Alemania, cuyo plazo es de un año para presentar el recurso de amparo municipal. La falta de un plazo más amplio en las CC mexicanas obstaculiza de manera considerable la utilización de esta vía, por lo que consideramos que un plazo más extenso le permitiría a los municipios planificar una defensa jurídica responsable, ya que para realizar un estudio constitucional profundo se requiere de un plazo mayor de tiempo, que con el que actualmente cuentan los municipios mexicanos para interponer una CC, sobre todo cuando se trata de controversias que recaigan sobre normas generales.

Uno de los hechos diferenciales más importantes en estos procesos es el relacionado con la suspensión del acto en el proceso, mientras que en la legislación española no se contempla esta posibilidad en ninguna parte del proceso del CDAL (no obstante, también debemos señalar que en es-

te último sólo se puede interponer para impugnar normas y no procede contra actos). Por su parte, la legislación mexicana sí contempla la posibilidad de suspender a petición de parte o de oficio los actos que atenten contra la autonomía municipal, pero al igual que en España, esta suspensión no prospera cuando se trata de normas generales.

Además de la diferencia que acabamos de mencionar de la suplencia de la queja, resulta también importante señalar que dentro de las partes en una controversia, resalta la de los terceros interesados. Esta figura es similar a la conocida en el juicio de amparo mexicano como tercero perjudicado, sólo que en este caso no se podía llamar así porque lo que se impugnan son conceptos de invalidez y no violaciones o agravios a la Constitución. Asimismo, esta figura tampoco aparece como parte en los CDAL españoles.

Otro hecho diferencial entre ambos procesos es que el actor de una controversia puede ampliar su demanda hasta antes que se cierre la instrucción (cuando se trata de hechos supervenientes), situación que no es contemplada en los CDAL españoles. En lo relativo al término para la contestación de la demanda también hay diferencias: en los CDAL, los órganos legislativo y ejecutivo, ya sean de la comunidad autónoma o del Estado que dictaron la ley, tienen un plazo de veinte días para personarse y formular sus alegaciones correspondientes ante el TC, mientras que la parte demandada en las controversias mexicanas tiene treinta días para su contestación ante la Suprema Corte. Además, en las CC el ministro tiene la facultad de ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia del asunto lo requiera. Por lo que toca al caso español, en los CDAL en esta misma etapa del proceso, no se contempla plazo para una audiencia de ofrecimiento de prueba, sólo se menciona que el Tribunal podrá solicitar las informaciones, aclaraciones o precisiones que juzgue necesarias para su decisión.

En este mismo contexto de los términos, cabe destacar que éste no existe para que la SCJN emita la sentencia en el proceso de las controversias, a diferencia de lo que sucede en España con los CDAL, donde sí se contempla un plazo establecido para este fin, el cual consiste en quince días después de haber analizado las aclaraciones, informaciones y precisiones que juzgue necesarias para su decisión.

Es elemental señalar que la más importante diferencia existentes entre los conflictos y las controversias es la sentencia, ya que en los conflictos

españoles se resuelven mediante dos procesos distintos, en el primero se determina si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, la titularidad o atribución de la competencia controvertida y, resuelve, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. En una segunda fase de la sentencia, se plantea, a juicio del TC, si se ejerce o no la autocuestión de inconstitucionalidad. Por lo que toca a las controversias constitucionales mexicanas, éstas se resuelven al estilo de los conflictos de competencia españoles.

Además de la anterior, otra diferencia elemental, es el condicionamiento de los efectos de la sentencia, pues en los CDAL españoles al declararse la inconstitucionalidad de la normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas impugnadas por los municipios, ésta tiene automáticamente efectos generales, mientras que, cuando el que impugne la ley sea el municipio mexicano en las CC, los efectos en las controversias donde ellos intervengan, siempre serán sólo entre las partes, aun a sabiendas que la norma es inconstitucional, la cual seguirá rigiendo dentro del sistema constitucional mexicano aun cuando tenga este vicio.

En lo que respecta a la votación requerida (cuando proceda) de ocho votos para que una ley pueda ser declarada inconstitucional en una controversia constitucional, ésta nos resulta demasiado difícil si la comparamos con la que es utilizada para el mismo fin en España por el TC. Asimismo, resaltamos que en España no se condiciona la sentencia a un determinado número de votos como en la legislación mexicana, además de que en España la mayoría se fija con base en los ministros asistentes a la sesión, mientras que en México los ocho votos son fijos, con lo cual dicha mayoría se agrava en la medida en que acudan menos ministros al pleno de la corte. Consideramos que esta votación tan cualificada carece de sentido, sobre todo, porque quien la emite es la Suprema Corte, máximo tribunal de la nación; aunado a esto sus ministros son profesionales del derecho y sus decisiones tienen (o deben tener) un carácter eminentemente jurídico y no político.