

EL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL

Olga SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS

SUMARIO: I. *Controversias constitucionales*. II. *Acciones de inconstitucionalidad*.

Hoy en día es posible afirmar que México cuenta con un sistema completo de garantías de la Constitución. Sea por la vía de juicio de amparo, controversia constitucional, o acción de inconstitucionalidad.

Resulta posible que los órganos del Poder Judicial de la Federación en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, lleguen a determinar la validez de casi la totalidad de las actuaciones de las autoridades públicas, ya sean estas: federales, locales o municipales.

Con las posibilidades de control de constitucionalidad que abrió la reforma y las importantes atribuciones con que para resolverlas cuenta la Suprema Corte de Justicia, se puede afirmar que la misma se ha constituido en un auténtico Tribunal constitucional.

En efecto, así nos ilustra la exposición de motivos de la iniciativa de Reformas Constitucionales del 5 de diciembre de 1994:

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

Ello redundará necesariamente en el fortalecimiento del Estado de derecho y en el desarrollo del régimen federal.

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

Estas novedosas atribuciones implican que la Suprema Corte de Justicia pueda llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno que caracterizan a nuestro sistema federal, en tanto

existe la posibilidad de que aquellos poderes u órganos estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros, puedan plantear la respectiva controversia ante la Suprema Corte a fin de que la misma, determine a cuál de ellos debe corresponder.

Con las recientes reformas al artículo 105 constitucional, cuando un órgano cuenta con los procedimientos para impugnar un acto o norma emitido por otro órgano, se da la posibilidad de que los conflictos entre ellos encuentren una vía jurídica de solución.

Si bien no deja de ser ajeno a nuestra tradición jurídica el que los integrantes de la Corte lleven a cabo funciones de instrucción, ésta es la única solución posible frente a la determinación constitucional de que este tipo de juicios sean conocidos exclusivamente por el máximo Tribunal.

La ley reglamentaria que examinamos se divide en tres títulos, que son:

- Disposiciones generales.
- De las controversias constitucionales.
- De las acciones de inconstitucionalidad.

En la ley reglamentaria en comento se ha buscado que los distintos supuestos de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, se encuentren previstos con un cierto grado de autonomía.

Sin embargo, a fin de prever todos los supuestos que puedan darse en su aplicación, el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria.

Otras disposiciones que resultan comunes a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad son las relativas a:

- Competencia y ley supletoria.
- Plazos.
- Notificaciones.
- Presentación de promociones.
- Imposición de multas.

De ahí que las mismas se encuentren previstas en el título primero.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

¿Qué es una controversia constitucional?

Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciona-

ter 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, reclamar la resolución de diferencias contenciosas sobre los límites de los estados, con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de los límites entre estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.¹

En estos juicios se da intervención oficiosa y obligatoria al procurador general de la República, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado “A” del artículo 102 constitucional, y que se justifica por el carácter que tiene este servidor público como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución.

La participación de terceros en las controversias constitucionales encuentra su razón de ser en la importancia y trascendencia de los planteamientos que se formulan en los juicios respectivos.

Al respecto, debemos recordar que las pruebas ofrecidas por un tercero pueden ser legalmente agregadas a los autos, así lo indica la tesis número CIX/95 (9a) que al rubro dice: “Controversia constitucional. Para mejor proveer, es legal agregar a los autos las pruebas ofrecidas por un tercero”.

Por lo que se hace indispensable que las resoluciones de la Suprema Corte definan el derecho de una manera íntegra.

Es necesario también, escuchar a las entidades o poderes que pudieran resultar afectados con la sentencia de cualquier manera.

La participación de los terceros perjudicados se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, atendiendo a las características particulares de cada controversia, deberá valorar dicha participación.

En virtud de que la gran mayoría de las controversias constitucionales se han promovido por órganos colegiados, ha quedado precisada la manera en que los mismos han de ser representados.

Se prevé que el actor, el demandado y el tercero afectado serán representados por aquellas personas que determinen las correspondientes normas.

La representación en juicio del presidente de la República es similar a como lo contempla la Ley de Amparo.

1 Cfr. Castro y Castro, Juventino, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 61.

el consejero jurídico del gobierno.

Respecto a la representación en las controversias constitucionales debe tenerse en cuenta lo sustentado por el tribunal pleno en la tesis número X/96, que dice: “Controversia constitucional. La presunción legal en cuanto a la representación y capacidad de los promoventes no opera cuando de la demanda se desprende que carecen de legitimación para ejercer esa acción”.

Las controversias constitucionales se han concebido en términos muy flexibles y, por lo tanto, dotan al órgano jurisdiccional de importantes atribuciones para intervenir en el curso del proceso.

Prueba manifiesta de ello lo tenemos en la siguiente tesis de jurisprudencia número 68/96 del Tribunal pleno: “Controversia constitucional. En ella no es posible jurídicamente considerar deficientes los conceptos de invalidez planteados”.

Los únicos incidentes de especial pronunciamiento que reconoce son:

- Los de nulidad de notificaciones.
- De reposición de autos.
- De falsedad de documentos.

Esta delimitación provoca que todos los demás incidentes que surjan durante la tramitación de los juicios (salvo el de la suspensión de los actos administrativos materia de la controversia), deberán fallarse en sentencia definitiva, lo cual evita la dilación de los procedimientos con motivo de cuestiones que carecen de relevancia para la definición del fondo de las controversias mismas.

En materia de suspensión, el ministro instructor de oficio, o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto antes de que se dicte la sentencia definitiva, pero la suspensión *no* podrá otorgarse:

1. En aquellos casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales.
2. En los casos en que se pongan en peligro la seguridad y economía nacionales y las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o en las que pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante (artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional).

Así lo ha sostenido el pleno de nuestro máximo Tribunal en la tesis LXXXVII/95 (9a), que al rubro dice:

Suspensión en controversias constitucionales. Debe negarse cuando se acredite uno de los supuestos previstos en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aunque se alegue la violación a la soberanía de un Estado.

Las causales de improcedencia y sobreseimiento que rigen las controversias constitucionales se encuentran establecidas expresamente en la ley reglamentaria, y en virtud de que impiden un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Entre algunas de las causales de improcedencia se prevé:

1. La materia electoral.
2. Respetto de todo tipo de decisiones de la Suprema Corte de Justicia.
3. Aquellas acciones en las que exista litispendencia y cosa juzgada, y hayan cesado los efectos de la norma general o materia de la controversia.
4. Por extemporaneidad en la presentación de la demanda.

Como causales de sobreseimiento encontramos las siguientes:

- Las que derivan de un desistimiento.
- Que aparezca una causal de improcedencia durante el procedimiento.
- La inexistencia del acto.
- La celebración de un convenio entre las partes.

Respecto de esta última causal de improcedencia, cuando estén involucradas normas generales, no podrá decretarse el sobreseimiento, pues puede llegar a trastocarse directa y gravemente a la Constitución federal.

Igualmente la ley reglamentaria en comento establece los requisitos que deben contener los escritos de demanda y contestación con el propósito de que las partes encaminen adecuadamente sus escritos iniciales y estén en posibilidad de llegar a constituir de inmediato la materia de la controversia correspondiente.

Aun cuando pareciera excesivo exigir este tipo de requisitos formales en procesos de carácter constitucional, a la larga resulta más conveniente preverlos para lograr una adecuada tramitación y resolución de los juicios, por lo que igualmente existe la posibilidad de que la parte actora amplíe su demanda en el caso de que a la contestación de la demanda aparecieran hechos nuevos, o si durante el curso del procedimiento y hasta antes del cierre de la instrucción apareciera un hecho superviviente, y la posibilidad de que la parte demandada pueda reconvenir a la actora.

La instrucción de las controversias constitucionales se deja totalmente a cargo de aquel ministro que por turno se ha designado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, limitándose la misma a la celebración de la audiencia en que las partes deberán ofrecer y desahogar pruebas y formular alegatos.

Las pruebas admisibles en las controversias constitucionales son todas aquellas reconocidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, excepto la de posiciones, las que sean contrarias a derecho y aquellas que no guarden relación alguna con el conflicto o que no vayan a influir en la sentencia definitiva.

La relevancia de este tipo de conflicto justifica la atribución concedida al ministro instructor para decretar discrecionalmente el desahogo de pruebas para mejor proveer la resolución de los juicios, sin más restricción que la naturaleza y características del asunto, por lo que existe un sólido sistema de suplencia de la queja, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

A este respecto destaca la tesis de nuestro máximo Tribunal pleno CX/95 (9a), que al rubro dice: “Controversia constitucional. El ministro instructor tiene facultades para decretar pruebas para mejor proveer”.

El ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer en cualquier momento, es decir, desde el inicio de la instrucción y hasta el dictado de la sentencia, no teniendo ninguna otra condición.

El aplazamiento de la resolución de estos juicios se deja a la libre determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que no se regula en forma genérica y rígida, supuestos que en la práctica pueden dar lugar a reflexiones y consideraciones particulares por parte del Tribunal pleno al emitir estos acuerdos generales.

Igualmente se precisan los requisitos que las sentencias deben contener y se exige a la Suprema Corte de Justicia fijar de manera concisa los actos o normas reclamadas, los hechos y las pruebas que los demuestren, los preceptos en que se sustenten, los puntos resolutivos, los alcances y efectos que vayan a dar a su sentencia, y los órganos que deben cumplirla así como todas aquellas consideraciones que permitan a la sentencia alcanzar su plena eficacia.

El tipo de juicio de que se trata, exige que el máximo Tribunal de la República cuente con una facultad muy amplia para lograr el cabal cumplimiento de las resoluciones.

Debido a que en las controversias constitucionales se lleva a cabo un control de regularidad de los actos y normas generales respecto de la Constitución, es importante permitir que las declaraciones de invalidez respecto de tales normas generales, no sólo recaigan en las normas objeto de la controversia, sino también en aquellas normas cuya propia invalidez derive de la norma declarada inconstitucional.

Es ésta la única vía posible para garantizar auténticamente la supremacía de la Constitución y para darle efectos plenos a las declaraciones de inconstitucionalidad de normas generales.

Respecto a cualquier tipo de sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia en materia de controversias constitucionales, se exige que sea notificada a las partes, y publicada de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Una excepción a la forma de dar publicidad a las sentencias se impone respecto de todos aquellos casos en los cuales se declare la invalidez de normas generales, por lo que la sentencia correspondiente será publicada en el *Diario Oficial de la Federación* o el correspondiente periódico o gaceta de la entidad federativa de que se trate.

Por lo que se refiere a la fecha en que deben comenzar a tener efectos las sentencias en las que se declare la invalidez de normas generales o actos, ésta es determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con independencia de la flexibilidad de que se dota a la Suprema Corte para determinar el efecto de sus resoluciones, una vez que haya comenzado a correr, se hace preciso contar con las vías adecuadas para lograr su cabal cumplimiento.

Por ese motivo, el incumplimiento de la sentencia, o la repetición de los actos o normas declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, da lugar a la aplicación de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, respecto de todas las autoridades a quienes resulte imputable el incumplimiento o la repetición.

Incluso en aquellos casos en los que tales autoridades no hayan intervenido como partes en la controversia respectiva.

El incumplimiento de las sentencias es castigado con la pérdida del cargo y la consignación directa al juez de distrito, para que se individualicen las penas que correspondan a los delitos contra la administración de justicia.

El incumplimiento de las sentencias, o la repetición del acto o norma impugnada sólo podrán ser promovidos por las partes en la controversia, quienes en tal caso deberán hacer la denuncia correspondiente ante el pre-

turne el expediente al ministro que deba formular el proyecto de resolución en que el Pleno acuerde o niegue la destitución y sometimiento o proceso de la autoridad considerada responsable.

La ley no prevé ningún caso en que los gobernados puedan solicitar la iniciación del procedimiento de cumplimiento, en tanto que los mismos puedan defender sus intereses a través de los medios ordinarios de defensa o del juicio de amparo, a partir de lo decidido en las sentencias emitidas en las propias controversias constitucionales.

La ley reglamentaria sólo prevé los recursos de reclamación y queja.

El primero, para combatir diversas resoluciones dictadas por el ministro instructor a lo largo del procedimiento en cuestiones relativas a: la admisión o desechamiento de una demanda, a la declaratoria que ponga fin a una controversia, a la resolución de un incidente (incluyendo el de suspensión), o a la admisión o desechamiento de pruebas, o contra las resoluciones del presidente de la Suprema Corte que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno.

En lo que se refiere a la queja, su procedencia está prevista para combatir el exceso o defecto en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión, o en la ejecución de las sentencias.

La tramitación de las reclamaciones y quejas se llevará a cabo por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien a su vez designará al ponente que prepare el proyecto que deba ser sometido al Tribunal pleno para su resolución definitiva.

Como una particularidad de las sentencias que se dicten en materia de controversias constitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debemos tener en cuenta que, cuando la sentencia declara la invalidez de una norma general estatal, ésta sólo tendrá efecto para las partes.

Así lo ha sostenido el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la tesis de jurisprudencia 72/96, que dice: “Controversia constitucional. Cuando es promovida por un municipio, la sentencia que declara la invalidez de una norma general estatal, sólo tendrá efectos para las partes”.

A partir de 1995 a la fecha, esto es, después de dos años de las trascendentales reformas al artículo 105 constitucional, se han presentado al 3 de abril de 1997: 91 controversias constitucionales.

Han sido resueltas por nuestro máximo Tribunal un total de 45, y se encuentran en trámite de resolución 46.

¿Qué es una acción de inconstitucionalidad?

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados (en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación), por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el procurador general de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o el tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.²

En el título III de la ley reglamentaria, se regula el procedimiento de las acciones de inconstitucionalidad.

Las normas que componen el título en cuestión son escasas, lo cual obedece al carácter flexible y ajeno a formalismos que pretenden caracterizar a este tipo de acciones, en tanto que su naturaleza es la de un procedimiento de control abstracto, en que un mínimo equivalente al 33 por ciento de un órgano legislativo federal o estatal, o el procurador general de la República, plantean a la Suprema Corte de Justicia que determine la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma, independientemente de que ese porcentaje de miembros de un órgano legislativo haya sufrido o no un agravio o afectación jurídica.

El hecho de que en las acciones de inconstitucionalidad no se presente una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes o el procurador general de la República, exige que su procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviere ante una verdadera litis.

En la fracción II del artículo 105 constitucional y en la ley reglamentaria se prevé que el término para la interposición del escrito de inconstitucionalidad sea de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al que se hubieren publicado las normas generales impugnadas en el *Diario Oficial de la Federación* u órgano oficial de que se trate.

Cuando las acciones de inconstitucionalidad se promuevan en términos de los incisos *a*, *b*, *d* y *e* de la fracción II del artículo 105 constitucional, es el mínimo equivalente al 33 por ciento de los integrantes de un órgano legislativo el que actúa, por lo que ante la falta de un reconoci-

2 Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, p. 119.

no al cual pertenecen, se hace necesario establecer las vías para que tales miembros acrediten su personalidad y puedan llegar a estar debidamente representados.

Para el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, también se prevé que sea realizado por el ministro que el presidente de la Suprema Corte designe al efecto por turno, lo cual se justifica por la dificultad, para que un órgano colegiado pueda llevar a cabo esta labor de carácter puramente procedimental.

Una vez que el ministro instructor reciba el escrito, deberá solicitar a las autoridades legislativas y ejecutivas que hubieren emitido o promulgado la norma impugnada, para que en un plazo de quince días rindan un informe en el que sostengan la validez de esas normas.

Igualmente y en términos del apartado A del artículo 103 de la Constitución, la ley contempla que se dé vista al procurador general de la República a fin de que exponga sus razones por vía de pedimento en aquellos casos que no hubiera promovido la acción de inconstitucionalidad.

Al igual que acontece con las controversias constitucionales, en materia de acciones de inconstitucionalidad se prevén distintas posibilidades de suplencia e intervención a fin de que el asunto se resuelva de un modo integral y completo.

Muy destacable es lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice:

Al dictar la sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

En este orden de ideas, a la Suprema Corte se le faculta para:

- Corregir errores en la cita de preceptos invocados.
- Suplir los conceptos de invalidez, y
- Fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional aun cuando el mismo no se haya invocado en el juicio.

Para que una acción de inconstitucionalidad pueda ser declarada improcedente es necesario que su improcedencia sea manifiesta e indudable.

Este es el criterio que ha sustentado en Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis número LXXII/95 (9a), que dice: “Acción de inconstitucionalidad. Su improcedencia debe ser manifiesta e indudable”.

Destaca el hecho de que esta última facultad se otorga a la Suprema Corte de Justicia respecto de acciones de inconstitucionalidad, mas no así tratándose de controversias constitucionales.

En este sentido, tal distinción obedece a que en las controversias constitucionales se constituye un auténtico contradictorio, y la resolución de un asunto mediante elementos no invocados o conocidos por las partes rompe con un necesario equilibrio procesal, mientras que en las acciones tal contradictorio no se da y, por ello, no es necesario mantener ese equilibrio.

En la ley se determina expresamente, que distintos preceptos legales en materia de sentencias y ejecución de las mismas previstas en el capítulo relativo a las controversias constitucionales, deban aplicarse a las acciones de inconstitucionalidad.

De este modo, en lo que hace a las sentencias, resultan aplicables los requisitos de las sentencias que son:

- La obligatoriedad para todos los tribunales del país de las consideraciones que las sustenten.
- Los modos de la publicación de las sentencias.
- La posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia, determine la fecha de inicio de los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad.

Por último, solamente nos resta decir que la diferencia fundamental entre los procedimientos de garantía, y del artículo 105 constitucional es muy clara.

En el juicio de amparo se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la Constitución, es decir, la declaratoria de inconstitucionalidad sólo beneficia al particular que promovió el juicio de amparo, mientras que los procedimientos instituidos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, se conciben como instrumentos de protección directa de nuestra carta magna, ya que la declaratoria relativa tiene efectos de carácter general respecto de la acción que la originó.

Esta es la razón por la que no se les ha conferido ninguna legitimación procesal a los particulares, a fin de que participen en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, aun cuando no deja de reconocerse que las sentencias que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden llegar a afectar a los particulares.

De 1995 al 3 de abril de 1997 se han presentado catorce acciones de inconstitucionalidad, de las cuales se han resuelto de forma definitiva por este máximo Tribunal un total de diez y se encuentran en trámite de resolución cuatro.