



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

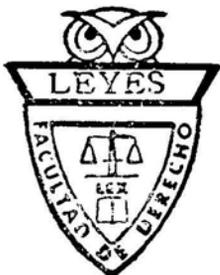
ALCANCES JURIDICOS Y EFECTOS DE LAS SENTENCIAS  
EMITIDAS EN UNA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**SAUL RAMOS GUTIERREZ**



ASESOR: LIC. IGNACIO MEJIA GUILAR



CIUDAD UNIVERSITARIA MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno RAMOS GUTIÉRREZ SAÚL, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "ALCANCES JURÍDICOS Y EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS EN UNA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Ignacio Mejía Guizar, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Mejía Guizar, en oficio de fecha 31 de agosto de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., agosto 31 de 2004.

  
LIC. EDMUNDO ELÍAS MUST  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

*\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

\*mpm.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
PRESENTE.

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ALCANCES JURÍDICOS Y EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS EN UNA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL" elaborada por el alumno RAMOS GUTIÉRREZ SAÚL.

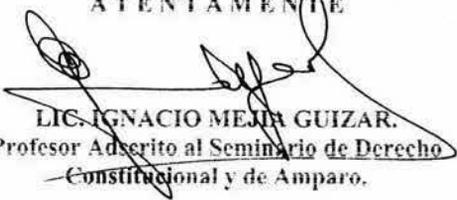
La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F., agosto 31 de 2004.

ATENTAMENTE



LIC. IGNACIO MEJÍA GUIZAR,  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.

## *Gracias*

*A Dios nuestro señor, por permitirme llegar a esta instancia y compartir este logro con todos mis seres queridos.*

*A San Juan Bautista, por todos y cada uno de los momentos de alegría y tristeza compartidos.*

*A mis padres, Leonor y Pedro Alfonso, por el infinito amor que siempre me han dado, por su apoyo, cariño y comprensión, pero sobre todo, por el gran esfuerzo que realizaron para hacer de mí un profesionista.*

*A mis hermanos, Mary, Luis, Alfonso y César, por los buenos y malos momentos, por la confianza y cariño brindados, y por la motivación a esforzarse por lograr siempre el éxito.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, en particular a la FACULTAD DEDERECHO, forjadora de grandes juristas mexicanos, donde pase una de las etapas más importantes y significativas de mi vida.*

*A mis maestros, con profundo cariño y admiración a todos los que, con su ejemplo, comprensión y enseñanza, supieron guiarme por el camino del estudio y superación.*

*A mi asesor, Lic. Ignacio Mejía Guizar, por la orientación y apoyo recibido, por brindarme su tiempo y conocimiento, maestro gracias a usted, hoy culminamos nuestra obra.*

*A la Lic. Sara Navarro Medellín, me faltaría espacio para expresar todo el apoyo recibido, la ayuda simplemente es incuantificable. En homenaje a su brillante estudio realizado y como un pequeño tributo me atreví a desarrollar este tema.*

*A mis queridos colegas y amigos: Aldo, Alfredo, Anita, César, Edgar, Isela y Moisés, ustedes son mi familia y el aliento a superarme día con día.*

*A Isaha Salem Boguet, por su valiosa ayuda en la realización de este trabajo, por dedicarme su tiempo, amor y cariño.*

*A mis entrañables amigos de toda la vida: Arturo, Carlos, Fabiola, Hugo, Isaac, Jonathan, Juan Carlos, Marilyn y Miguel.*

*A mis tíos, Antonia y Gil Ramos, a toda mi familia y a todos aquellos que en este momento escapan de mi memoria, que siempre me apoyaron y tuvieron para mí los mejores deseos, un sin fin de agradecimientos.*

# ALCANCES JURÍDICOS Y EFECTOS DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

## INTRODUCCIÓN

### CAPITULO PRIMERO.- CONCEPTOS GENERALES

	Pág.
1.1 Principio de supremacía constitucional .....	2
1.2 Principio de rigidez constitucional .....	6
1.3 Medios de control en la Constitución en vigor .....	11
1.3.1 Controversia Constitucional .....	20
1.3.2 Acción de Inconstitucionalidad .....	22
1.3.3 Juicio de Amparo .....	25

### CAPITULO SEGUNDO.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

2.1 Origen y evolución de las controversias constitucionales .....	34
2.2 Antecedentes de la controversia constitucional .....	36
2.2.1 Constitución Federal de 1824 .....	38
2.2.2 Constitución Política de la República Mexicana de 1857 ...	54
2.2.3 Constitución Política de los EUM de 1917 .....	57
2.3 Reformas al artículo 105 de la Constitución de 1917 .....	62
2.3.1 Primera reforma en 1967 .....	63
2.3.2 Segunda reforma en 1993 .....	65
2.3.3 Tercera reforma en 1994 .....	67

**CAPITULO TERCERO.- REGULACIÓN QUE TIENE LA CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE (ART. 105  
CONSTITUCIONAL Y LEY REGLAMENTARIA)**

3.1 Autoridad ante quien se promueve .....	76
3.2 Las partes y su representación .....	82
3.2.1 Actor o promoverte .....	88
3.2.2 Entidad u órgano demandado .....	91
3.2.3 Tercero o terceros interesados .....	92
3.3.4 El Procurador General de la República .....	93
3.3 Legitimación de las partes para presentar una controversia constitucional .....	99
3.3.1 Los plazos .....	102
3.4 Substanciación de los juicios .....	105
3.4.1 Demanda y contestación .....	106
3.4.2 Pruebas .....	113
3.4.3 Audiencias .....	115
3.4.4 Sentencias .....	116
3.4.5 Ejecución de la sentencias .....	119

**CAPITULO CUARTO.- ALCANCES JURIDICOS Y EFECTOS QUE TIENEN  
LAS SENTENCIAS EMITIDAS EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

4.1 Sentencia .....	124
4.2 Tipos de sentencias que pueden emitirse en una controversia constitucional .....	132
4.3 Alcances jurídicos y efectos de las sentencias pronunciadas en estos juicios .....	137

4.4 Efectos de las sentencias que determinan la invalidez del acto impugnado .....	147
4.5 La jurisprudencia al respecto .....	149
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>155</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>158</b>

## **INTRODUCCIÓN**

El método empleado en esta investigación será fundamentalmente la investigación documental. El presente trabajo tiene como finalidad analizar los juicios de controversia constitucional, particularmente, en cuanto a los alcances jurídicos y efectos de sus sentencias; para determinar las consecuencias de otorgar o no efectos generales a las mismas, pues al hacerlo sólo en los supuestos que establece la Constitución, limitan la eficacia de este medio de control constitucional y se viola el principio de supremacía constitucional.

La Constitución, atendiendo al principio de supremacía constitucional, es Ley Suprema de todo el País y es inviolable, todos los ordenamientos y actos de autoridad deben crearse apegados a lo que la Constitución marca. Sin embargo, para que opere dicho principio, es requisito indispensable que existan mecanismos jurídicos o medios de control para reparar las transgresiones que sufra el orden creado por la propia Constitución.

Uno de estos medios de control Constitucional, son las Controversias Constitucionales, cuya finalidad es mantener a toda autoridad dentro de la esfera de competencia que le ha asignado la Constitución, o bien, conseguir que ésta actúe conforme a la misma, de ahí la importancia que tiene una resolución que se dicta en estos juicios y la necesidad de conocer cuáles son los alcances y efectos que tienen, o los que pueden otorgársele a las sentencias, sobre todo aquellas que determinan la invalidez de la norma impugnada. Así el estudio que presentó a su consideración se ha dividido en cuatro capítulos.

El primero de conceptos generales, donde se destaca y analiza los conceptos relativos a los principios de supremacía y rigidez constitucional; los medios de control en la Constitución vigente como son las controversias

constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo; lo anterior permitirá tener un conocimiento sólido sobre el tema que constituye la materia del presente estudio.

El segundo de antecedentes históricos de la controversia constitucional, a fin de conocer los motivos por los cuales se instituyen, cuál su origen y evolución dentro del orden jurídico nacional, aquí se revisarán las disposiciones más importantes de regulación de las controversias constitucionales, el artículo 105 de la Constitución Política de 1917, sus antecedentes así como sus reformas.

En el capítulo tercero denominado regulación que tienen las controversias constitucionales en la legislación vigente, nos concretamos a establecer las reglas básicas que rigen a este juicio en la legislación actual, resaltando los elementos esenciales como son: la autoridad ante quien se promueven, las partes que intervienen, su representación y legitimación, así como la substanciación de los juicios.

Finalmente en el cuarto capítulo, se analiza cuáles son los alcances jurídicos y efectos de las sentencias emitidas en una controversia constitucional, realizando un estudio previo sobre el concepto de sentencia para determinar que tipo de sentencias se pueden pronunciar en una controversia constitucional y, por último, revisar la opinión de los ministros de la Suprema Corte través de la jurisprudencia que existe al respecto.

Con base en el estudio realizado, se aconseja la conveniencia de otorgar efectos erga omnes a todas aquellas sentencias que se pronuncien al resolver una controversia constitucional, con independencia de la entidad u órgano que haya promovido la acción respectiva y del nivel de gobierno al que pertenezca la autoridad que haya emitido la norma impugnada.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **CONCEPTOS GENERALES**

En este primer capítulo denominado conceptos generales, abordaremos los más importantes y que marcan la pauta durante todo el desarrollo de nuestro trabajo, primeramente hablaremos sobre uno de los temas más interesantes en nuestro derecho que es el de la supremacía constitucional, tratando de esclarecer y precisar su significado para poder entender su enorme trascendencia dentro del régimen constitucional, continuando con otro concepto de igual importancia que el anterior, el de la rigidez constitucional, sobre todo si tomamos en cuenta la íntima relación que existe entre ellos, ya que uno de los principales factores para preservar el orden constitucional y más concretamente respetar la supremacía constitucional es a través del principio de rigidez.

Continuando con las cuestiones que estudiaremos también esta el concepto de los medios de control de la Constitución en vigor, el cual consideramos fundamental en el desarrollo de nuestro trabajo, ya que es precisamente uno de los medios de control de la Constitución como son las controversias constitucionales, la parte central de este estudio.

Como punto final de este capítulo, analizaremos justamente los medios de control constitucional, en primer lugar, la controversia constitucional, para estar en posibilidad de analizar en adelante todo lo relacionado con las mismas, hasta llegar a alcanzar el objetivo central de este trabajo que es determinar cuales son los alcances jurídicos y efectos de las sentencias que se dictan en una controversia constitucional, de igual forma veremos otros medios de control, como son: la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo.

### 1.1 Principio de Supremacía Constitucional.

Dentro del sistema jurídico mexicano, simplistamente la Constitución General de la República se denomina como Ley Fundamental, que al ser creación del Poder Constituyente es la primera de todas las leyes y constituye la base y cimiento de la estructura jurídica estatal, ahora bien, la fundamentabilidad de nuestra Constitución implica que sea Ley Suprema de todo el país, ya que la Constitución es la expresión del pueblo en ejercicio de su soberanía y por lo tanto es la ley superior a todas las leyes, en efecto, la supremacía es una cualidad de la Constitución como consecuencia de su fundamentabilidad, y viceversa; porque si la Constitución no estuviese investida de supremacía dejaría de ser precisamente el fundamento de la estructura jurídica del Estado y, por el contrario, si no tuviese el carácter de Ley Fundamental no existiría razón alguna para que fuese suprema.

El doctor Rolando Tamayo y Salmorán ha comentado esta función de toda Constitución, al afirmar que la dogmática constitucional acepta como principio universalmente válido el hecho de que la Constitución en tanto norma fundamental de un orden jurídico es suprema, y establece, que "el principio de supremacía constitucional consiste en que el orden jurídico en su totalidad se encuentra de alguna manera sometido a la Constitución y que ninguna autoridad del Estado tiene poderes o facultades por fuera de la Constitución".<sup>1</sup>

Así pues, atendiendo al principio de supremacía constitucional, nuestra Constitución no puede estar supeditada o subordinada a otra Ley, por el contrario de ella dimanan todas las leyes que nos rigen y por encima de ella no existe nada más, pues como producto originario de la soberanía del pueblo es la expresión misma de dicha voluntad popular.

---

<sup>1</sup> TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, 2ª edición, Distribuidora Fontamara, México, 1996, p. 221

En este sentido se manifiesta el autor Enrique Sánchez Bringas al mencionar que "este principio reafirma el carácter de norma constituyente que la Carta Magna tiene, porque inicia el orden jurídico de un Estado Nacional, determina la validez de las normas que derivan de ella, organiza al Estado y regula los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad. Es decir, el principio supone, por una parte, que en este orden normativo no puede existir una norma superior a la Constitución que lo inició y, por otra parte, que ninguna otra norma de las que integran el orden jurídico del Estado puede alcanzar el rango o posición jerárquica de la Constitución".<sup>2</sup> Con lo cual queda claro la supremacía y fundamentabilidad que el Poder Constituyente dio a nuestra Carta Magna.

Por su parte, para el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, "la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto a que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales".<sup>3</sup> Aquí se habla de la existencia de ordenamientos jurídicos situados en diversos planos, en donde surge la jerarquía de normas, de las cuales la Constitucional es Suprema.

Ahora bien, en el diccionario jurídico mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se define al principio de supremacía constitucional de la siguiente manera: "Bajo el término de supremacía de la Constitución se hace referencia a la cualidad de la Constitución de fungir como

---

<sup>2</sup> SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 2002, p. 191

<sup>3</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 15ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 2002, pp. 357-367

la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad a un orden jurídico nacional...”<sup>4</sup>

Podemos establecer entonces, tomando como base los conceptos antes mencionados, que el principio de supremacía constitucional se divide en dos partes para su mejor explicación y comprensión, primero, como aquella norma suprema del orden jurídico mexicano de la cual se desprende todas las demás leyes existentes, las cuales son creadas conforme a las reglas que la misma establece y éstas no pueden ser contrarias a la Constitución, es decir, retomando la idea del jurista austriaco Hans Kelsen nuestro orden jurídico se encuentra estructurado en un sistema piramidal, en el cual el vértice está ocupado por una norma hipotética fundamental (nuestra Constitución General de la República), de la que deriva la validez del orden jurídico nacional. Y, por otra parte, el principio de supremacía constitucional implica un sometimiento de gobernantes a lo estipulado por la Constitución como norma Suprema y Fundamental, es decir, las autoridades a través de sus actos o disposiciones no pueden rebasar o ir en contra de lo que establece la Constitución.

Además, aún suponiendo que la Ley Fundamental omitiera declarar la supremacía antes anotada, ésta de cualquier manera sería operante ya que se funda en la diversidad de origen de las normas constitucionales y las normas secundarias.

El principio de supremacía constitucional se encuentra regulado en el artículo 133 de la Constitución, en el que además se establece el orden jurídico normativo que existe en nuestro país.

---

<sup>4</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 2000, pp. 3600-3602

**Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.**

Con lo cual queda claro la supremacía de nuestra Constitución, no obstante los cuestionamientos existentes por la aparente igualdad descrita en el artículo 133 con otras disposiciones jurídicas, ya que se señala también a las leyes del Congreso de la Unión y a los tratados internacionales como ley suprema de toda la Unión, sin embargo las leyes aprobadas por el Congreso deben emanar de la Constitución y los tratados tienen que estar de acuerdo con la misma, es decir, tanto las leyes como los tratados tienen su origen y deben ajustarse siempre a la Constitución, reafirmandose así, el carácter de norma suprema que tiene dentro de nuestro orden jurídico (además por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determina que los tratados internacionales y las leyes creadas por el Congreso de la Unión están por debajo de la Constitución).

A mayor profundidad, Tena Ramírez dice comentando este artículo: "aún en esta primera parte hay que distinguir, con sutileza mayor, la realización de dos pensamientos diferentes. La enumeración con que se inicia el precepto consigna la primacía de la Constitución sobre las leyes federales y los tratados. En efecto, la Constitución es superior a las leyes federales porque éstas, para formar parte de la ley suprema deben emanar de aquella, esto es, deben tener su fuente en la Constitución, deben no salirse de ella. Y lo mismo en cuanto a los tratados, que necesitan estar de acuerdo con la Constitución. Con ese

requisito de su conformidad con la Constitución, las leyes federales y los tratados pasan a formar parte de la ley suprema".<sup>5</sup> Por lo tanto, podemos concluir que solo la Constitución es ley suprema.

Lo anterior resulta claro si tomamos en cuenta, que existe una separación precisa entre el Poder Constituyente quien es el depositario de la soberanía popular y autor de la Constitución, y los poderes constituidos, que no son soberanos y que solo cuentan con las facultades que expresamente les otorga la Constitución. Por lo que con esta diferencia, podemos afirmar que las leyes federales y los tratados internacionales son producto de los poderes constituidos, no así la Constitución, en virtud de lo cual, atendiendo a su origen, no queda duda de la supremacía de la Constitución sobre las leyes federales y tratados internacionales.

Por todo lo anterior, se propone el siguiente concepto:

*El principio de supremacía constitucional consiste en que la Constitución como expresión soberana del pueblo, es la norma jurídica suprema de nuestro país, en la cual se establecen las bases de creación de las demás leyes que deberán estar siempre por debajo de la misma y nunca podrán contrariarla, de igual forma, este principio se extiende a las autoridades, que deben ajustar siempre sus actos o disposiciones a nuestra Carta Magna.*

## **1.2 Principio de rigidez constitucional.**

Otro de los principios importantes sobre el que descansa nuestro orden jurídico es el de rigidez constitucional, el cual tiene que ver directamente y en gran medida con el principio de supremacía constitucional, de hecho, ambos

---

<sup>5</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 34ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 2001, p. 18

principios se complementan, tomando en cuenta que para preservar el carácter de norma suprema de la Constitución por sobre todas las demás leyes, se requiere un procedimiento más rígido para cambiarla o reformarla.

El maestro Héctor Fix Zamudio al referirse a lo que él denomina los principios jurídicos de la supremacía de la Constitución y el procedimiento dificultado de reforma, señala: "Estos dos principios, si bien pertenecen al campo de la técnica normativa, tienen efectos esenciales sobre la eficacia de las disposiciones fundamentales y la vida política, y por ello se han consagrado en la mayor parte de las Constituciones contemporáneas, ya sea expresa o implícitamente".<sup>6</sup>

De acuerdo con el constitucionalista Ignacio Burgoa "el principio de rigidez constitucional indica que para llevar a cabo alguna modificación o reforma a la Constitución, es necesario seguir un procedimiento especial, en el que las diversas autoridades y organismos que tienen injerencia, integran un poder extraordinario, sui generis, al que se ha denominado, por algunos autores, constituyente permanente. Como se ve, pues, el principio de rigidez constitucional evita la posibilidad de que la Ley Fundamental sea alterada en forma análoga a las leyes secundarias..."<sup>7</sup> Concepto en el cual se resalta el carácter de norma suprema y fundamental de la Constitución.

Así pues, el principio de rigidez constitucional, nos brinda la seguridad de que nuestra Constitución que es suprema, tenga efectivamente esta característica; es decir, del estudio previo de nuestra Constitución, la Supremacía Constitucional presupone que la Constitución debe ser rígida, pues en ningún sistema jurídico es válido que cualquier poder constituido modifique

---

<sup>6</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 2ª edición., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, pp. 15-31

<sup>7</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pp. 367-374

la Constitución, ya que implicaría destruir ese orden jurídico y el ordenamiento supremo que le sirve de fundamento.

La rigidez de nuestra Constitución se apoya, por lo tanto, en que ninguno de los poderes constituidos (especialmente el Legislativo) puede tocar la Constitución mediante los procedimientos ordinarios, es decir, a través del sistema que la Constitución contempla para la creación o reforma de las leyes generales, sino que se requiere un procedimiento diferente.

En otras palabras, nuestra Constitución es rígida, porque para su modificación, adición o reforma, se requiere la participación de un órgano distinto al poder constituido que elabora las leyes ordinarias, con un procedimiento más dificultado y con un quórum mayor que el que se exige para la discusión y aprobación de una ley ordinaria, a este respecto en el diccionario Jurídico Mexicano encontramos el siguiente concepto: "La rigidez de una Constitución se produce siempre que en un determinado texto constitucional existan procedimientos diferenciados para la aprobación de las leyes y para la aprobación de las reformas constitucionales".<sup>8</sup>

Se concluye pues, que derivado de la naturaleza propia de la Constitución como norma suprema, su reforma, adición o modificación sólo es posible mediante un procedimiento legislativo especial, distinto y más riguroso que el establecido para la reforma, adición, modificación, derogación o abrogación de las leyes ordinarias.

Es importante conocer que este principio, es contrario al llamado principio de flexibilidad constitucional, consistente en que la Ley Fundamental puede ser reformada, modificada o alterada por el legislador ordinario,

---

<sup>8</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., pp. 3399-3401

siguiendo el mismo procedimiento señalado para la creación o reforma de las leyes secundarias.

El principio de rigidez constitucional se encuentra previsto en el artículo 135 Constitucional que establece:

**Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.**

De la transcripción de este artículo se desprende que en México el órgano reformador se integra con el concurso del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, exigiéndose el voto de las dos terceras partes de los miembros que conforman el Congreso y la aprobación por la mayoría de las citadas Legislaturas, es decir, este principio puede observarse desde dos puntos de vista. Primero, en cuanto a la votación calificada que se exige en el Congreso para la aprobación de la reforma, que es de las dos terceras partes de los representantes, tomando en cuenta que para aprobar, modificar o derogar una ley ordinaria, el quórum de votación es de la mayoría de votos, y por otra parte, para la aprobación de las reformas a la Constitución se requiere previamente la anuencia por parte de la mayoría de las legislaturas locales.

Ahora bien, antes de emitir un concepto propio acerca de este principio, es necesario establecer dos situaciones importantes, la primera es que, nuestro

sistema constitucional no es del todo rígido ya que de 1917 hasta nuestros días y no obstante los requisitos que prevé el artículo 135 de la Constitución, ésta ha sido adicionada o reformada en más de 300 ocasiones.

En segundo término, a pesar de que ha quedado comprobada la relación que existe entre el principio de supremacía y el de rigidez en cuanto a que: el constituyente originario congruente con el principio de supremacía constitucional proclamado en el artículo 133 de la Carta Magna, estableció en el artículo 135 un procedimiento rígido de reforma, al depositar en un órgano complejo la atribución de reformarla o adicionarla, fuera de cuya intervención resulta jurídicamente imposible alterar su estructura y contenido, contrario a lo que sucede en aquellos Estados que poseen una Constitución flexible, en la cual se permite que cualquier órgano constituido la pueda modificar. No debemos confundir estos dos principios o pensar que siempre van aparejados en un régimen constitucional, puesto que puede haber Constituciones que sean supremas y no sean rígidas.

"La rigidez y la supremacía coinciden, sin embargo, en sus efectos: tanto en virtud de una como de otra, todas las normas del ordenamiento deben adecuarse, formal y sustancialmente, a las disposiciones constitucionales. Si no lo hicieran así violarían tanto la supremacía como la rigidez constitucionales. Ambas características, por ende, sirven como parámetro de validez del resto de normas del ordenamiento."<sup>9</sup>

*Así pues, considero que el principio de rigidez constitucional consiste en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, para preservar el carácter de norma suprema que tiene en relación con las demás*

---

<sup>9</sup> CARBONELL, Miguel, *La Constitución Pendiente, Agenda Mínima de Reformas Constitucionales*, Serie Estudios Jurídicos No. 34, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002, p. 32

*leyes, establece un procedimiento distinto y mas riguroso para que pueda ser adicionada o reformada.*

### **1.3 Medios de control en la Constitución en vigor.**

De la misma forma en que se aceptó y justificó la relación existente entre los principios de supremacía y rigidez constitucional, de igual forma la supremacía constitucional tiene una estrecha vinculación con el control de la Constitución, ya que mientras la supremacía de la Constitución consiste en que ninguna autoridad, ley federal o local puede contravenir la Ley Fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al otorgar los mecanismos necesarios para garantizar que la Constitución sea respetada. Porque no obstante las características esenciales propias de la Carta magna que se le otorgó por parte del Constituyente, esto no ha sido suficiente para dar plena eficacia al principio de supremacía constitucional, de ahí que se hayan instituido en la propia Constitución los medios de control constitucional.

Así es el sentir de los especialistas mexicanos que han efectuado un estudio acerca de los medios de control, y que reconocen la necesidad de establecer un sistema o medio para proteger a la Carta Magna contra la violación o el quebranto de los principios fundamentales que en ella se consagran.

Muchos juristas nacionales han escrito obras sobre el control de la constitucionalidad en México, como es el caso del maestro Felipe Tena Ramírez, quien en su libro Derecho Constitucional Mexicano hace referencia a este tema en su capítulo XXVII denominado "El Poder Judicial Federal, Defensor de la Constitución." Manifestando al respecto, que si nuestra Constitución pudiera ser violada impunemente los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos, señalando además,

que lo deseable es que un país se ajuste a su Constitución en forma espontánea y natural, y que las violaciones constitucionales sean la excepción, agregando que cuando la excepción se convierte en regla, es que la anarquía o el despotismo han reemplazado al orden constitucional. Razón por la cual entiende que todo régimen constitucional debe establecer un medio para protegerlo contra las transgresiones que sufra, ya sean por error o con propósito deliberado.<sup>10</sup>

El constitucionalista José Gamas Torruco al analizar la naturaleza del control constitucional afirma: "Todas las normas del sistema, normas generales o leyes, reglamentos, normas individualizadas, actos judiciales y administrativos, deben, en forma y contenido, estar subordinados a la Constitución. Han de ser creadas conforme a los procedimientos que ella establece, y su contenido tiene que ser congruente con lo que la propia norma suprema determina sin contradecirla ni distorsionar el sentido de sus disposiciones". Y continúa diciendo: "...Este es el principio de constitucionalidad, consecuencia de la supremacía constitucional. Pero este principio quedaría como una simple regla lógico-normativa si pudiera impunemente ser violados por los órganos del Poder Público. Es preciso, pues, asegurar su cumplimiento. De ahí la función de control de constitucionalidad". Y define: "El control de constitucionalidad es el conjunto de actos y procedimientos establecidos para la verificación y aseguramiento por parte de un órgano del sistema, de que el principio de supremacía constitucional es respetado por todos los órganos constituidos en los procedimientos de creación-aplicación del orden".<sup>11</sup>

Antes de emitir un concepto de los medios de control constitucional en la Constitución vigente, conviene revisar lo establecido a este respecto por el reconocido jurista mexicano Héctor Fix Zamudio, quien sostiene que en el orden

<sup>10</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 491

<sup>11</sup> GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional*, 2ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 2001, pp. 198-199

jurídico nacional y propiamente dentro de la Ley Suprema deben existir medios de defensa de la Constitución y afirma que: "Está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa Constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es mas importante, lograr el desarrollo de la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad políticosocial, y desde la perspectiva de la Constitución real o material, a fin de obtener su transformación conforme a las normas programáticas o disposiciones de principio contenidas en la propia ley suprema del Estado".<sup>12</sup>

Fix Zamudio es de los juristas que más ha estudiado el control constitucional y la defensa de la Constitución en México, señalando respecto de este último punto, que los medios de defensa de la Constitución, se han establecido en las propias Cartas Fundamentales, este autor realiza una descripción de los tipos de defensa que existen denominándola categorías fundamentales de la defensa de la Constitución.

En sus obras: "Introducción al estudio de la defensa de la Constitución" y "La Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos",<sup>13</sup> el maestro Fix Zamudio en una interesante propuesta de sistematización de los medios de defensa de la Constitución, en su acepción genérica, sugiere una clasificación bipartita en instrumentos protectores y garantías constitucionales, de la siguiente manera:

---

<sup>12</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución*, op. cit., p. 24

<sup>13</sup> Vid. FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución*, op. cit. y *La Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, 1ª reimpresión, CNDH, México, 1997, pp. 253-264

El sector referido a la protección de la Constitución está integrado por un conjunto de instrumentos que significan la canalización jurídica de factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica dirigidos a lograr el funcionamiento regular y armónico de los poderes públicos, de tal manera que dentro de la protección de carácter político, se incluyen el principio de división de poderes; en segundo término, la regulación de los recursos económicos y financieros del Estado; en tercer término, la institucionalización de los factores sociales; particularmente de los grupos sociales y de los partidos políticos; y, finalmente la consagración de los instrumentos de técnica jurídica, en especial los principios de la supremacía constitucional y el procedimiento dificultado de reforma de los documentos constitucionales.

El segundo grupo de medios de defensa de la Constitución, acorde a lo planteado por el doctor Fix Zamudio, se integra con las denominadas garantías constitucionales, entendidas en su acepción técnico-jurídica adecuada, como instrumentos esencialmente procesales, evitando confundirlas con las garantías individuales.

Finalmente, para terminar con la revisión de la teoría del doctor Fix Zamudio acerca de los medios de control o defensa de la Constitución, podemos concluir que esta última puede ser entendida tanto en un sentido amplio, como en forma restringida. La defensa de la Constitución *lato sensu* se integra por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y la evolución de las disposiciones constitucionales, tendiendo a la aproximación entre la Constitución formal y la Constitución material.

La defensa de la Constitución en un sentido estricto se identifica con las garantías constitucionales. A este sector la doctrina se ha referido

indistintamente, como justicia constitucional, jurisdicción constitucional y control de la constitucionalidad.

Por todo lo anterior, podemos establecer que para el ejercicio de este control, se requiere de su existencia en la misma Constitución, y que son los procedimientos que se encuentran previstos por la ley fundamental con el fin de protegerla y salvaguardarla.

Ahora bien, para el control de la constitucionalidad, en las Constituciones se han diseñado, atendiendo a diversos criterios, distintos sistemas que agrupan instrumentos y mecanismos para su ejercicio, ya sea atendiendo al órgano que tiene a su cargo dicha función o a la naturaleza de los instrumentos y mecanismos técnicos y jurídicos que se utilizan para ello.

Así, tratándose del sistema de control constitucional en atención al órgano que lo ejerce existen diversas clasificaciones, sin embargo, para los efectos de este trabajo, basta con señalar que las Constituciones básicamente han establecido dos distintos medios de control atendiendo a la naturaleza jurídica del órgano que la realiza: 1) el control de la constitucionalidad por órgano político, y 2) el control por un órgano judicial.

El primero se caracteriza porque el encargado de ejercer el control constitucional es un poder de índole político, en tanto, en el segundo, el ejercicio del control de la constitucionalidad corresponde a un órgano jurisdiccional ya sea del Poder Judicial o un Tribunal autónomo, el cual está facultado para examinar la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad nacional o local; este sistema ha sido el más aceptado en el mundo.

Las características principales de este sistema de control constitucional son: su ejercicio está a cargo de un órgano jurisdiccional; la persona u órgano a

quien afecte una ley o acto de autoridad, está legitimado para solicitar su inconstitucionalidad ante el órgano judicial; para determinar la no conformidad de la ley o acto impugnado a la Ley Suprema, se sustancia un juicio o proceso entre quien se considere agraviado y la autoridad responsable, y las determinaciones del órgano judicial respecto a la inconstitucionalidad de la ley o acto impugnado pueden tener como efecto la anulación de dicho acto o ley.

Ahora bien, el sistema de control constitucional por órgano judicial presenta una subdivisión en dos grupos: por un lado está el llamado sistema difuso que tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica. Y el sistema concentrado, surgido en Europa de la primera postguerra mundial, más específicamente en Austria en la década de los veinte del siglo XX.

De acuerdo con el método difuso, la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes se atribuye a todos los jueces de un país determinado, pues si la Constitución es la Ley suprema del país y si se reconoce el principio de supremacía, la Constitución se impone a cualquier otra ley que le sea incoherente. En consecuencia, las leyes que violan la Constitución o que, de una u otra manera, sean contrarias a sus normas, principios o valores, son nulas y no pueden ser aplicadas por los jueces, quienes deben darle prioridad a la Constitución.

El control concentrado se basa en que solo una Corte Suprema, como máximo órgano del Poder judicial o un Tribunal Constitucional están facultados para hacer declaraciones de inconstitucionalidad, sin que tengan competencia los Tribunales de menor jerarquía para decidir conflictos suscitados con ese motivo. A diferencia del método difuso, el método concentrado de control de la constitucionalidad se caracteriza por el hecho de que el ordenamiento constitucional confiere a un solo órgano Estatal el poder de actuar como juez constitucional, generalmente respecto de ciertos actos estatales, leyes o actos

de similar rango dictados en ejecución directa de la Constitución, en general con potestad para anularlos.

En México, existe un sistema de defensa de la Constitución amplio, con instrumentos variados, a cargo de órgano político y órgano judicial, sin embargo, en sentido estricto, se aplica el sistema de control de la constitucionalidad por órgano judicial, ya que la facultad de pronunciarse respecto a la inconstitucionalidad de leyes y actos esta encomendada al Poder Judicial de la Federación.

Por lo que hace al tipo de sistema de control constitucional por órgano judicial que es el que se aplica en México, existen criterios encontrados, ya que algunos juristas sostienen que opera exclusivamente el control concentrado, en tanto que otros opinan que también aplica el control difuso en la medida en que los Tribunales Federales pueden pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de actos y resoluciones cuyo conocimiento es de su competencia en materia de amparo.

En virtud de los diversos mecanismos procesales existentes en nuestro país, en la actualidad, se puede hablar de un sistema mixto, que contiene instrumentos de control concentrado, como las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, e instrumentos de control difuso, como el amparo. Así se reconoce incluso por la doctrina extranjera, donde se ha señalado que mediante la reforma constitucional de diciembre de 1994, en México se estableció la acción directa de inconstitucionalidad contra las leyes y demás normas de carácter general que se ejerce ante la Suprema Corte de Justicia, por lo cual ha pasado a formar parte de los países con un sistema mixto o integral de control de la constitucionalidad, que combina el método difuso con el concentrado.

Ahora bien, tratándose del control constitucional por órgano jurisdiccional, se puede realizar por vía de acción o por vía de excepción. En el primer caso, su ejercicio se tramita en forma de un verdadero procedimiento jurisdiccional y contencioso, en el cual, el afectado por el acto de autoridad, al ejercitar su acción, demanda y exige que un órgano judicial, distinto a la autoridad que en su agravio incurrió en la violación, declare la inconstitucionalidad de la ley o del acto reclamado. Este control es el que se presenta en nuestro país, pues como ya se mencionó, el órgano judicial a quien corresponde la declaración de inconstitucionalidad, son las autoridades del Poder Judicial de la Federación, concretamente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

El control constitucional que se encomienda a un órgano jurisdiccional por vía de excepción, a diferencia de lo que sucede con el anterior, consiste en que la declaración de inconstitucionalidad del acto reclamado se plantea ante la misma autoridad judicial que lo emitió, como defensa de alguna de las partes en el juicio, o bien ante el superior jerárquico, a través de los recursos ordinarios que prevé la ley para ese procedimiento, significa entonces que éstos pueden interpretar la Constitución y declarar la inconstitucionalidad de la ley o el acto que se reclama.

Así pues, hemos mencionado con anterioridad que, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 constitucional, se obliga a todas las autoridades judiciales, a ajustar sus resoluciones a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es la Ley suprema, a pesar de disposiciones en contrario que pueden haber en las constituciones o leyes de los Estados. Esto obedece al principio de supremacía constitucional que impone tanto a las autoridades administrativas como a las judiciales la obligación de acatar o

cumplir con la Constitución por encima de cualquier disposición que la contravenga.

Sin embargo, a pesar de la determinación constitucional, en la práctica jurídico-política, la sola declaración formal del Poder Constituyente no ha sido suficiente para dar plena eficacia al principio de supremacía constitucional, por ello, se han instituido los medios de control o de defensa de la Constitución para su protección, esto es, el carácter de norma suprema que corresponde a nuestra Constitución exige la instrumentación de medios de control que le den efectividad. De otro modo quedaría como un conjunto de preceptos meramente éticos, jurídicamente imperfectos.

Es decir, postular a la Constitución como norma suprema no asegura que lo sea, por lo tanto, en la misma Constitución se crea otro principio importante que es el de control constitucional. Y que en México, es una función que solo puede ser ejercida por los Tribunales federales, cuyo fin es vigilar que los actos, las leyes y los tratados internacionales se ajusten a las disposiciones contenidas en la máxima ley de nuestro país, la Constitución. A continuación se proporciona el siguiente concepto:

*El control constitucional se integra por un sistema de medios previstos e instituidos por la propia Constitución para su defensa y protección, contra todo intento de ser infringida por las autoridades al emitir los actos propios de sus funciones en detrimento de lo que en ella se establece como norma fundamental; lo que permite mantener el orden constitucional y garantizar el principio de supremacía constitucional.*

Por todo lo anterior, tenemos que el control judicial establecido por la Constitución vigente se puede realizar por vía de acción, de varios modos:

Uno es el juicio de amparo previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales y reglamentado por la Ley de amparo.

Otros son los de las acciones de inconstitucionalidad, creadas por la reforma que se hizo al artículo 105 de la Constitución mediante decreto publicado el 31 de diciembre de 1994, y, desde luego las controversias constitucionales, ampliadas también con dicha reforma, ambos juicios se encuentran previstos en el artículo 105 de la Constitución, y son reglamentados por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional. A continuación examinaremos los conceptos correspondientes a éstos medios de control constitucional.

### **1.3.1 Controversia Constitucional**

El artículo 105 constitucional concede a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer, en única instancia, de las controversias constitucionales, mismas que sólo pueden ser promovidas por la Federación, los Estados, los Municipios o el Distrito Federal, a través de los poderes u órganos, con la intención de que se invaliden normas generales o actos concretos que no se ajusten a lo dispuesto por la propia Constitución.

En efecto, el artículo 105 constitucional ofrece un medio de defensa que permite salvaguardar el ámbito de atribuciones tanto de la Federación como de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Aunque este precepto se reformó en 1967 y 1993, no fue sino hasta 1994 cuando a las controversias constitucionales se les dio la estructura que hasta la fecha conservan, y de la que no pocas entidades federativas e, incluso, los Poderes de la Unión, se han valido para resolver conflictos en los que sus respectivos ámbitos soberanos de competencia se han visto en peligro.

Las controversias constitucionales como medio de control de la Constitución serán analizadas en los capítulos posteriores de este trabajo, por lo que nos limitaremos a establecer únicamente el concepto.

Uno de los juristas que más ha estudiado el artículo 105 constitucional, donde se consignan tanto las controversias constitucionales como las acciones de inconstitucionalidad, es el Doctor Juventino Víctor Castro y Castro, quien nos brinda un interesante concepto de lo que es este medio de control constitucional, de la siguiente manera:

“Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accesionables 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 reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre 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 límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política”.<sup>14</sup>

Concepto que retomo para proponer una definición:

*Las controversias constitucionales son juicios que se promueven en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes o niveles de gobierno; y lo que en ellos se controvierte es si alguno de ellos afecta a otro en su esfera competencial, contraviniendo con ello la Constitución Federal. O bien, por considerar una*

---

<sup>14</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 Constitucional*, 5ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 2001, p. 31

*autoridad que las leyes o actos provenientes de la otra no se ajustan a lo que establece la Constitución.*

Es importante aclarar, que para que proceda la controversia constitucional, es presupuesto indispensable que el ámbito competencial del promovente sea afectado o limitado por un acto concreto o una disposición de carácter general, por ejemplo, un decreto, un reglamento o una ley, y que sean contrarios a lo dispuesto por nuestra Carta Magna.

### **1.3.2 Acciones de Inconstitucionalidad**

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional relativamente nuevo, pues fueron introducidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a raíz de la reforma constitucional de diciembre de 1994, con entrada en vigor en enero de 1995, mediante estos juicios se da la facultad a las minorías legislativas de impugnar normas creadas por ellos y aprobadas por la mayoría, se dice, por algunos autores, que con la creación de las acciones de inconstitucionalidad se pretendió resolver el problema derivado por los efectos de las sentencias dictadas en el juicio de amparo, en relación con la llamada fórmula Otero, pues como sabemos, el juicio de amparo solo va a proteger a la persona que solicitó la protección de la justicia federal, en tanto; al resolverse una acción de inconstitucionalidad la sentencia que declare la invalidez de las normas impugnadas tendrá efectos generales.

Sin embargo, las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad surten efectos generales cuando hayan votado, por lo menos, ocho ministros en el sentido de declarar la invalidez de la ley o el tratado que se haya impugnado.

La acción de inconstitucional es un procedimiento que sólo puede tramitarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La pueden iniciar el

equivalente al 33% de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma (es decir, una minoría de senadores o diputados del Congreso de la Unión, o una minoría de diputados de las legislaturas locales y del Distrito Federal), el Procurador General de la República y, en el caso de las leyes electorales, también la pueden iniciar los partidos políticos que cuenten con registro. Esta acción sirve para invalidar –si es el caso- la ley o tratado que se oponga al texto constitucional.

La fracción II del artículo 105 constitucional así lo establece cuando señala: *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá... de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución;* esto es, su objetivo será dejar sin efectos una norma general –ley, tratado internacional, etc.- por considerar que va en contra de lo constitucionalmente establecido. Esta acción debe ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma cuya inconstitucionalidad se reclama.

En el mismo artículo 105, fracción II constitucional establece los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad, siendo estos los siguientes:

- a) El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por aquél.
- b) El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

- d) El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.
- e) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales, federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, pero solo contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa que les otorgó el registro.

Respecto a las resoluciones que puede dictar la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando conoce de una acción de inconstitucionalidad, esta puede ser en tres sentidos:

1. Sobreseimiento. Cuando la acción queda sin materia, es decir, si es subsanada la inconstitucionalidad por el órgano legislativo competente, antes que la Corte produzca su declaración.
2. Negativa. Cuando la Corte considera que la norma general impugnada no contraviene la Constitución y por lo tanto tiene plena validez.
3. Declaración de inconstitucionalidad de la norma. Es decir, la norma general impugnada va en contra de la Constitución por lo que dejará de tener vigencia.

En este último caso, la resolución que emita la Corte anula la norma inconstitucional siempre que se haya cumplido con el requisito de votación calificada que se exige, es decir, hayan sido aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

El maestro Juventino V. Castro y Castro proporciona el siguiente concepto: "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 Estadual, o por el Procurador General de la República, en las 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 del tratado impugnado, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales"<sup>15</sup>.

Nuevamente retomo lo señalado por don Juventino V. Castro y Castro, para definir a este medio de control constitucional de la siguiente manera:

*Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos que se llevan en única instancia, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por órganos legislativos minoritarios, partidos políticos con registro federal o estatal o por el Procurador General de la República. Mediante estos procedimientos se denuncia la posible contradicción entre una Ley o un Tratado, por una parte, y la Constitución por la otra, con el objeto de invalidar la ley o el tratado impugnados, para que prevalezcan los mandatos constitucionales.*

### **1.3.3 Juicio de Amparo.**

Grandes obras se han escrito acerca de este importante medio de control de la Constitución, desde el siglo antepasado hasta los tiempos actuales encontramos que muchos y distinguidos autores han dedicado libros completos al estudio y análisis del juicio de amparo, por lo que resulta difícil citar alguno en especial, en virtud de la inmensa bibliografía que existe al respecto.

No habré de extenderme en el análisis de tan relevante figura procesal, el cual ha sido estudiado ampliamente por especialistas en el tema; además de que no es el objeto de análisis en este trabajo, ahora bien, para el jurista

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 125

Ignacio Burgoa, "el amparo es una institución procesal que tiene por objeto proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad (lato sensu) que, en detrimento de sus derechos, viole la Constitución".<sup>16</sup> Refiriéndose exclusivamente a la afectación de garantías individuales; después nos brinda un concepto más amplio al señalar que "el amparo es una institución jurídica de tutela directa de la Constitución e indirecta y extraordinaria de la legislación secundaria (control constitucional y legal) que se traduce en un procedimiento autónomo de carácter contencioso (control jurisdiccional en vía de acción) y que tiene por objeto invalidar, en relación con el gobernado en particular y a instancia de éste, cualquier acto de autoridad (lato sensu) inconstitucional o ilegal que lo agravie".<sup>17</sup>

Del análisis de los conceptos transcritos, podríamos destacar que el juicio de amparo es un medio jurídico de protección de la constitucionalidad y por virtud de la garantía de legalidad se extiende su manto protector a toda la Constitución y las leyes que emanen de ella. Esta protección solamente se otorga a petición de la parte cuyas garantías individuales resulten violadas por algún acto de autoridad.

De lo cual se desprende, que el juicio de amparo tiene dos aspectos importantes:

- 1.- El control de la Constitución; y
- 2.- La protección del gobernado frente al Poder Público

El juicio de amparo se sustancia o se tramita en un procedimiento jurisdiccional a través de una acción provocada por el particular que asume el carácter de quejoso al ejercitar su acción de amparo, cuando estima que es

<sup>16</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de Amparo*, 38ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 2001, p. 172

<sup>17</sup> *Idem*

agraviado por una ley o acto de autoridad que viole sus garantías. Se encuentra previsto en el artículo 103 y 107 de la Constitución y en la Ley Reglamentaria de estos preceptos, que es la Ley de Amparo, el artículo 103 establece:

**Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:**

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;**
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y**
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.**

Ignacio Burgoa en la obra citada, realiza un análisis de este artículo para definir el juicio de amparo de la siguiente manera: "... es un medio jurídico que protege las garantías individuales del gobernado contra cualquier ley o acto que las viole (artículo 103 fracción I); que garantiza a favor del particular o gobernado el sistema de competencias existente entre las autoridades federales y la de los estados (fracciones II y III del artículo 103); y por último protege toda la Constitución así como la legislación secundaria por virtud de la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 constitucionales".<sup>18</sup>

Esta acción se dirige en contra del órgano estatal que emite el acto infractor, teniendo por tanto el carácter de parte demandada, son resueltos por juzgadores federales, esto es, los Jueces de Distrito, los Magistrados de los

---

<sup>18</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de Amparo*, op. cit., p. 158

Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, así como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden conocer del juicio de amparo.

En el juicio de amparo hay tres tipos de sentencias que ponen fin a dicho juicio, las que lo sobreseen, las que niegan al quejoso el amparo y protección de la Justicia Federal, y las que se lo conceden.

Las primeras ponen fin al juicio sin resolver el fondo del asunto, esto es, no se hace manifestación alguna acerca de la constitucionalidad del acto reclamado. Son resoluciones que se dictan en atención a que, por alguna circunstancia jurídica o de índole fáctico, el juicio de amparo no tiene razón de ser. La sentencia de sobreseimiento se concreta a puntualizar la falta de razón para promover el juicio, por lo que no tiene ejecución alguna y las cosas quedan como si no se hubiera promovido dicho juicio.

Respecto de las sentencias que niegan al quejoso el amparo, éstas constatan la constitucionalidad del acto reclamado, bien sea, porque contrariamente a lo manifestado por el quejoso, no atente contra la Constitución, o bien, porque los conceptos de violación expresados sean deficientes y no proceda suplir la deficiencia de los mismos.

Por el contrario, las sentencias que conceden el amparo y la protección de la Justicia Federal, fuerzan a la autoridad responsable a actuar o dejar de hacerlo en determinado momento, esto es, la sentencia que se dicta en ese procedimiento con la que culmina el amparo al otorgar la protección a favor del gobernado invalida el acto violatorio de garantías individuales.

Además, en forma breve y concisa diremos que en nuestro país existen dos tipos de juicio de amparo: el directo y el indirecto. El primero procede cuando se impugnan –por considerarse inconstitucionales–, leyes, actos de

autoridades administrativas, de autoridades jurisdiccionales ejecutados fuera, dentro y después de concluido el juicio. Es decir, contra leyes o actos de autoridad que se presenten dentro o fuera de un juicio que no estén relacionados con una sentencia definitiva. Debe existir una violación de las garantías individuales que otorga la Constitución o una invasión de esferas de competencia.

El amparo indirecto es competencia de los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito lo conocen en forma indirecta a través del Recurso de Revisión por cuestiones de legalidad y la Suprema Corte de Justicia de la Nación por cuestiones de constitucionalidad.

Por su parte, el amparo directo procede contra sentencias, laudos o resoluciones definitivas que pongan fin a un juicio o a un procedimiento seguido en forma de juicio, es decir, cuando se ha llevado todo un procedimiento y el gobernado considera que la sentencia que le han dictado no se hizo conforme a lo ordenado por la Constitución. Los Tribunales Colegiados de Circuito conocen de estos juicios, de igual manera, por cuestiones de inconstitucionalidad o de gran importancia, conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entrar más a fondo en el análisis de tan importante medio de control constitucional, implicaría un amplio estudio no sólo de sus elementos teóricos, sino también de cómo opera en la práctica, sin embargo, el análisis que presento es deliberadamente incompleto, sírvame de excusa las razones expuestas anteriormente, pues como se sabe en México se ha gastado mucha tinta en el estudio del juicio de amparo, por todo lo anterior, considero que en esencia el juicio de amparo es:

*Un procedimiento que se establece en nuestra Constitución en favor de todos los gobernados, contra toda ley o acto de autoridad que afecte sus*

*garantías individuales; también puede presentarse en contra de leyes o actos de autoridades federales, que invadan la soberanía de los Estados o del Distrito Federal; o en contra de leyes o actos de las autoridades de estos últimos que afecten la competencia federal.*

Por lo que a todas luces se resaltan los dos elementos indispensables para la procedencia del juicio de amparo, estos son: el que sea una Autoridad la que emite la ley o el acto; y, que a través de tal situación vulnere o afecte garantías individuales de los gobernados.

A continuación se cita el concepto proporcionado por el jurista Juventino V. Castro y Castro respecto del juicio de amparo, pues se han tomado de él los conceptos de los otros medios de control constitucional.

"El amparo es un proceso concentrado de anulación –de naturaleza constitucional- promovida por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra garantías expresamente reconocidas, en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal, ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que concede la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada –si el acto es de carácter positivo-, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo".<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino, *Lecciones de Garantías y Amparo*, 10ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 1998, p. 303

Así pues, junto con el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad representan los principales medios jurídicos de control constitucional en nuestro país.

Sin embargo, el juicio de amparo es un proceso encaminado a la defensa de las garantías individuales consagradas en los primeros 29 artículos de nuestra Constitución. No puede ser promovido más que para defender esas garantías. Ahora bien, el sistema mexicano de control constitucional ha ido evolucionando a buen ritmo y, tras el juicio de amparo, se creó la institución conocida como "controversia constitucional", y más tarde surgió la "acción de inconstitucionalidad". Estos juicios revisten particular importancia, en virtud de que su conocimiento compete en exclusiva al Poder Judicial de la Federación; en cuanto a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, su procedencia solo puede ser determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Más aún, contra los fallos que este Tribunal emita, no existe medio de impugnación alguno.

En conclusión, el amparo no era suficiente para hacer de México un país donde el control de la constitucionalidad de leyes fuera ejemplar. No hay que olvidar que el amparo protege únicamente a quien lo solicita. En cambio, las controversias constitucionales tienen una característica especial, consistente en que las sentencias que deriven de ellas pueden, en ciertos casos, producir efectos generales, o sea, proteger a toda la población involucrada en la demanda promovida. Esto último es especialmente comprensible si se tiene en cuenta que un particular no puede presentar una demanda de controversia constitucional en lo individual, pues este tipo de juicio está reservado para entes, poderes u órganos de gobierno.

Precisamente estudiar los efectos de las sentencias emitidas en una controversia constitucional es el objetivo central de esta obra.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

En este capítulo nos remontaremos a la historia, para descubrir los antecedentes de la controversia constitucional dentro del sistema jurídico mexicano, y así poder comprender su regulación actual.

En primer término, hablaremos sobre el origen de estos juicios y la evolución que van teniendo en el transcurso del tiempo hasta la actualidad, trataremos de descubrir el primer artículo regulador de la controversia constitucional, así como los cambios y transformaciones que culminaron con la creación del actual artículo 105 constitucional.

Refiriéndonos exclusivamente a nuestro orden jurídico, estudiaremos en segundo lugar los antecedentes de la controversia constitucional, iniciando con la Constitución de 1824 y lo que por primera vez se estableció ahí para preservar el orden constitucional.

Posteriormente revisaremos la Constitución de 1857, en donde se establece más definidamente una vía para resolver los conflictos entre las entidades federativas, lo que muchos autores consideran el antecedente directo de estos juicios.

Continuaremos con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en donde termina por establecerse un medio de control constitucional, distinto al juicio de amparo, destinado a resolver los problemas entre entes públicos así como entre los distintos poderes u órganos, siendo el artículo 105 de esta Constitución, donde se regula ese juicio.

Sin embargo, a pesar de su existencia en la Constitución de 1917 vigente hasta nuestros días, el texto original del artículo 105 y por lo tanto la regulación de las controversias han variado sustancialmente, esto debido a los constantes cambios que ha experimentado nuestro sistema jurídico, lo cual ha hecho necesaria su adecuación a la realidad no sólo jurídica, sino política y social. Por tal razón, necesariamente revisaremos las reformas que ha sufrido el artículo 105 constitucional.

Iniciando con la primera reforma que tuvo este precepto, y que se dio en el año de 1967, analizaremos los motivos de dicha reforma para así determinar en que consistieron las modificaciones, cuales fueron sus alcances y consecuencias.

Siguiendo con la segunda reforma al artículo 105 en el año de 1993, donde, de igual forma se revisarán los aspectos más significativos de la misma.

Finalmente, analizaremos la reforma del año de 1994, a través de la cual se amplía el campo de estudio de las controversias constitucionales, siendo además la redacción con que actualmente cuenta la fracción I del artículo 105 constitucional, haciendo mención, desde luego, a la expedición de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

Importante resulta pues, conocer todo acerca del juicio de controversia constitucional en el pasado, para lograr comprender el presente y estar en posibilidad de hacer un análisis más profundo y completo en los capítulos posteriores.

## 2.1 Origen y Evolución de las Controversias Constitucionales

A este respecto, no existe en nuestra historia constitucional elementos suficientes que permitan delinear la génesis de estos juicios constitucionales involucrados en lo que ahora dispone el artículo 105 de la Constitución.

Únicamente tiene arraigo entre nosotros el sistema de defensa a la jurisdicción territorial, el cual se llevó a cabo de forma similar en que actualmente se realiza, con las adecuaciones pertinentes, y que fue instituida por primera vez en la Constitución de 1824.

En efecto, resulta complicado precisar el nacimiento de los juicios de controversia constitucional y por lo tanto establecer su evolución.

Recordemos que, una vez que se inicia con el movimiento de independencia de nuestro país, la preocupación por lograr una integración política, jurídica y social, provocó el enfrentamiento de muchas corrientes de pensadores, tanto nacionales como españoles, en este periodo surgen distintas obras y documentos –llamados también planes–, pero referente a la organización del México preindependiente, de tal manera que, en 1821, al consumarse la independencia de México, como máximo ordenamiento regía la Constitución Política de la Monarquía Española, también conocida como Constitución de Cádiz de 18 de marzo de 1812.

Es hasta 1823 cuando se logra concretar la anhelada creación de una propia Constitución, adoptando como principal modelo la Constitución de los Estados Unidos de América, ya que en ese momento parecía ser la mejor alternativa para resolver la situación tan problemática en que se encontraba el país, aunque se adoptaron también partes sustanciales de las Constituciones de España y de otros países europeos.

De tal manera que, el 04 de octubre de 1824 es promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, donde se crea un Consejo de Gobierno que tenía como misión velar por la observancia de la Constitución entre otras funciones relacionadas, en esta Constitución se deposita el Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia que debería conocer y resolver sobre conflictos y diferencias entre Estados.

Posteriormente, en 1836, México ensaya una nueva Constitución, centralista y no federalista, de tipo europeo, en la que se crea un cuerpo especial de carácter político facultado para declarar la inconstitucionalidad de leyes. Se denomina Supremo Poder Conservador que toma como modelo el Sénat Conservateur propuesto por el Abate Sieyes, en Francia. Observemos, qué en esta Constitución, existe ya un control constitucional similar a la controversia constitucional, pero encargado a un órgano político.

Con las bases orgánicas de 1843, también de corte centralista, en su artículo 118, fracción V, se establecía como facultad de la Corte Suprema de Justicia conocer de las demandas judiciales suscitadas entre los Departamentos de Gobierno, lo que de algún modo, podría considerarse como un mecanismo importante dentro de la evolución de estos juicios constitucionales, porque le correspondía a la Corte Suprema de Justicia conocer de las controversias judiciales que se suscitaban entre los distintos departamentos del gobierno, recordando que México había abandonado el anterior sistema federal, por lo que los departamentos equivalían a las actuales entidades federativas.

En 1847, a través del Acta de Reformas, y una vez que se había reinstalado el régimen federal, luego de reiniciar con la vigencia de la Constitución de 1824, se reconocería un control constitucional a favor de los

gobernados al incluir el juicio de amparo y algunas otras adecuaciones similares a la controversia constitucional.

Es en la Constitución de 1857 donde encontramos lo más próximo al origen de la controversia constitucional, en sus artículos 97, 98 y 99, situación que finalmente sería regulado en el artículo 105 de la Constitución vigente.

Conviene establecer que la mayoría de los constitucionalistas afirman que es en la Constitución de 1857, donde nacen a la vida jurídica el juicio de controversia constitucional.

## **2.2 Antecedentes Históricos de las Controversias Constitucionales**

Hemos mencionado en el punto anterior la dificultad que implica establecer con exactitud el origen de las controversias constitucionales, el maestro Héctor Fix Zamudio en su obra "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", en el capítulo decimoséptimo denominado la Justicia constitucional mexicana, realiza un profundo análisis respecto a los antecedentes de los medios de control constitucional, y los divide en dos rubros, internos y externos. Al referirse a los antecedentes internos manifiesta que las controversias tienen su origen en la Carta Magna de 1824.

Señala al respecto: "En esta misma Constitución Federal (de 1824) y debido a la influencia norteamericana se consagraron dos de los instrumentos que se desarrollaron con posterioridad, para resolver los conflictos de carácter constitucional. Nos referimos en primer término a las llamadas controversias constitucionales, claramente inspiradas en el artículo III, sección 2, de la Ley Fundamental Norteamericana, ya que en el artículo 137, fracción I, de la Carta

de 1824, que se refiere a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, se dispuso, en su parte conducente: ( ... )",<sup>20</sup> Citando la fracción de dicho artículo.

Más adelante, éste mismo autor precisa, que las controversias constitucionales son introducidas en forma definitiva dentro de nuestro régimen constitucional, a través de la Constitución de 1857, señalando: "Por otra parte, la misma Constitución de 1857 siguió en la Carta Federal de Estados Unidos en el establecimiento de las llamadas controversias constitucionales, en sus artículos 97, fracción III y IV (que el artículo 98 encomendó en única instancia a la Suprema Corte), relativas a los conflictos que se susciten de un estado con otro y en aquellos en que la federación fuese parte".<sup>21</sup>

Independientemente de los ordenamientos centralistas con plenitud de 1835 a 1846, es en la segunda Constitución de tipo federal, la de 1857, donde retomando los planteamientos contenidos en el acta de reformas de 1847, encontramos el antecedente más próximo de este juicio constitucional. A este respecto en el libro *Constituciones Históricas de México*, se dice "...Así pues, con lenguaje más técnico, conserva el amparo y la llamada fórmula otero; así mismo, elimina el control político, establece un principio de controversia constitucional y prescribe que los jueces locales se ajustarán a la Constitución Federal cuando los textos constitucionales señalen otra cosa. Con todos estos elementos queda constituido el tercer eje del estado de derecho, que es como se dijo la posibilidad de proteger lo que señala el texto de la Constitución....".<sup>22</sup>

Por mi parte considero que el origen de este medio de control constitucional se da en la Constitución de 1857, y de ahí en adelante parte su

---

<sup>20</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor y salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 2001, pp.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p.

<sup>22</sup> CARBONELL, Miguel y otros, *Constituciones Históricas de México*, Porrúa S.A. de C.V., México, 2002, p. 16

evolución, pues las figuras anteriores si forman parte de los antecedentes pero de lo que es en si el control constitucional y no propiamente de las controversias constitucionales.

Finalmente la Constitución de 1917 vigente hasta nuestros días, contempla en el artículo 105 fracción I, la regulación de estos juicios, retomando desde luego, los principios plasmados en el texto constitucional de 1857, pues como se dice, "la Constitución de 1857 es el antecedente inmediato de nuestra vida institucional y es el fundamento actual del constitucionalismo mexicano; muchas de las instituciones del México moderno fueron creadas ahí, destacándose el juicio de amparo a través del Poder Judicial".<sup>23</sup>

A continuación examinaremos los antecedentes de la controversia constitucional plasmadas en nuestras Constituciones Federales, sin olvidar hacer mención, acerca de las Constituciones de corte centralista presentes en nuestra historia constitucional, en las que encontramos figuras similares a la controversia constitucional, de tal manera que, sin pretender realizar un análisis exhaustivo, recordaremos todas aquellas manifestaciones similares a la controversia constitucional hasta llegar a lo que es la regulación actual.

### **2.2.1 Constitución Federal de 1824**

En el año de 1823, da inicio las discusiones para la creación de una Constitución, después de muchas reuniones y una vez instalado el Constituyente, fue aprobada el 31 de enero de 1824 bajo el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, como anticipo de lo que sería nuestra primera Constitución y para asegurar el sistema federal.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> CARBAJAL, Juan Alberto, *Estudios Constitucionales*, Porrúa, S.A. de C.V., México, 2000, p. 279

<sup>24</sup> Cfr. CARBONELL, Miguel, *Constituciones Históricas de México*, op. cit., p.

Es el 3 de octubre de 1824, cuando se culmina con los trabajos relacionados con la Constitución y la aprobación de la misma, el 4 de octubre es promulgada y publicada el 5 del mismo mes con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de la Constitución de 1824 le fueron otorgadas a la Corte Suprema de Justicia diferentes atribuciones, entre las que se encontraba la fracción I y VI, del artículo 137, que a la letra decían:

**“Artículo 137. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes:**

**I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro...”.**

**(...II-V...)**

**VI. ...y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley.<sup>25</sup>**

De la lectura de este precepto, no podemos establecer, que constituye antecedente directo de las controversias constitucionales, sin embargo, dicho artículo sentó las bases para posteriores legislaciones, en cuanto al establecimiento de un marco jurídico para dirimir las controversias que puedan surgir entre las recién creadas entidades federativas.

---

<sup>25</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, 22ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 1999, p. 188

En esta misma Constitución se crea una figura sui generis, con función de control político, se trataba del llamado Consejo de Gobierno, formado por la mitad de los senadores, uno por cada estado, existiendo un Presidente y un vicepresidente.

**“El Consejo de Gobierno estaba encargado:**

- a) De velar sobre la observancia de la Constitución, del acta Constitutiva y leyes generales formando un expediente sobre cualquier incidente relativo a tales objetos.**
- b) Debía igualmente hacer las observaciones que considerase convenientes al Presidente de la República, para el mejor cumplimiento de la Constitución y de las Leyes de la Unión”.<sup>26</sup>**

Es decir, este órgano tenía la importante función de proteger la Ley Fundamental y hacer toda clase de sugerencias para su mejor observancia, se trata, sin embargo, de un órgano de control constitucional de naturaleza política.

En consecuencia, podemos establecer, que en la Constitución de 1824, encontramos dos tipos de control constitucional, la primera encargada a un órgano político y la segunda a un órgano jurisdiccional.

El control por órgano político se ejercía a su vez, por dos órganos distintos, siendo éstos:

El Consejo de Gobierno, cuyas facultades ya fueron citadas; además, el otro órgano era el Congreso General que conocía y resolvía:

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p.185

- 1. Las diferencias entre estados en cuanto a sus límites (artículo 50, fracción V),**
- 2. Las acusaciones contra el Presidente (artículo 38),**
- 3. La responsabilidad de las infracciones a la Constitución (artículo 164), y**
- 4. De la interpretación exclusiva de la Constitución (artículo 165).<sup>27</sup>**

El control por órgano jurisdiccional –que es el que nos interesa–, se deposita en la Corte Suprema de Justicia, en los dos aspectos que ya hemos señalado, contenidas en el artículo 137, fracciones I y VI, respectivamente.

Sin embargo, la Corte en pocas o nulas ocasiones hizo uso de esta facultad, pues en aquellos tiempos los problemas fundamentales derivaban de la organización política del país, la forma de estado y de gobierno apropiada era la principal preocupación, por lo que es obvio deducir que tuvo mayor presencia el control político.

En efecto, el principal problema que afrontaba el país era referente a su organización política, pues al inicio del México independiente surgieron 2 partidos: conservadores-centralistas y liberales-federales, los cuales sostendrían una apasionada lucha por imponer sus principios en la nueva nación mexicana, la forma de Estado Federal se sugería era la más adecuada.

Así pues, dada la situación que prevalecía en esos momentos, “los vaivenes entre federalismo y centralismo serán una constante en la historia constitucional mexicana de los años posteriores a la primera Constitución

---

<sup>27</sup> Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, op. cit., p. 174, 172 y 193

Federal; no será sino hasta 1867 con el triunfo de la república que el federalismo se consolide en México".<sup>28</sup>

De tal suerte que, bajo la vigencia de ésta que fue nuestra primera Constitución Federal, no existe un antecedente claro acerca de la controversia constitucional, porque a pesar de que en esa época imperaba la idea de que lo único de la Constitución que merecía ser protegido mediante un recurso era el sistema federal, lo que se comprende por ser, como ya se dijo, en esos momentos el principal motivo de controversias, no se estableció un procedimiento específico para ello.

Antes de continuar con el estudio acerca de los antecedentes de la controversia constitucional, en las Constituciones de 1857 y de 1917, es necesario revisar otros ordenamientos en los cuales encontramos datos importantes sobre este aspecto. Así tenemos:

#### *Las Siete Leyes Constitucionales*

La lucha que sostenían los liberales y los conservadores, motivó que en el año de 1836 se adoptara el sistema centralista, con lo cual se terminaba con la primera República Federal Mexicana y se ponía fin a la vigencia de la Carta de 1824, a pesar de que en su artículo 171 se establecía que nunca podría ser reformada y menos aún, se atentaría contra los preceptos que consagraban lo relativo al sistema federal.

A esta Constitución se le conoce como las Siete Leyes Constitucionales y tiene la característica de ser la única Carta Magna mexicana dispersa, ello por no estar contenida en un solo código constitucional, aunque de las siete sólo se

---

<sup>28</sup> SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 3ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 1995, p. 121

publicaron tres, (la primera en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y, la tercera en diciembre de ese mismo año).<sup>29</sup>

La segunda de estas leyes, se refería a la Organización de un Supremo Poder Conservador, y en su artículo 12 se plasmaba:

**“Artículo 12.- Las atribuciones de este Supremo Poder, son las siguientes:**

- I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el Supremo Poder Ejecutivo; o la Alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del Poder Legislativo, en representación que firmen 18 por lo menos.**
- II. Declarar, excitado por el Poder Legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución, o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de los cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.**
- III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes y sólo en el caso de usurpación de facultades.”<sup>30</sup>**

De lo cual se desprende, que en estos ordenamientos, nuevamente el control constitucional se deposita en dos órganos distintos; el político y el jurisdiccional, nada a destacar de igual forma como antecedente de las controversias constitucionales, pues el control constitucional que se depositaba

---

<sup>29</sup> Cfr. MARQUEZ RÁBAGO, Sergio, *Evolución Constitucional Mexicana*, Porrúa S.A. de C.V., México, 2002, p.

<sup>30</sup> *Ibidem* p.

en la Corte no era relevante, sólo tenía facultades para conocer sobre causas criminales contra el presidente, diputados y senadores.

Sin embargo, respecto al control por órgano político, en esta Constitución centralista, se crea una especie de cuarto poder, él ya mencionado Supremo Poder Conservador, que es considerado como el primer órgano en la historia constitucional de nuestro país creado con el único fin de proteger la Constitución.

Este Supremo Poder fue muy criticado, no sólo por su falta de fundamento y razón de ser, sino también en cuanto a sus funciones, pues el control constitucional era más que nada un control político constitucional, y el hecho de haber sido propuesto por los centralistas y depositado en un poder creado exclusivamente para ello, hacían que fuera más cuestionado.

Luis de la Hidalga, señala al respecto: "La segunda Ley es, sin duda, la más crítica, por la creación de una figura que repugnó a toda la población, toda vez rompe (sic) totalmente con la teoría y el tradicional sistema de división de poderes y, consecuentemente, el equilibrio entre ellos, para caer en la confusión de los mismos, al constituirse el Supremo Poder Conservador, como un cuarto poder, depositado en cinco miembros, renovándose uno cada dos años... Los cargos eran preferentes e irrenunciables".<sup>31</sup>

Refiriéndose al análisis de la Ley en que se preveía el establecimiento del Supremo Poder Conservador, más adelante señala: "Para tomar cualquier resolución al respecto, se requería la conformidad de tres de los cinco miembros. Toda disposición tomada, con arreglo a lo expuesto, debía ser obedecida de inmediato 'sin replica' por toda persona a quien se dirigiese, o

---

<sup>31</sup> HIDALGA DE LA, Luis, *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa S.A. de C.V., México, 2002, pp. 117-119

sea, poder omnimodo de esta institución sin derecho de audiencia, tomándose la desobediencia como crimen de alta traición, y, para cerrar el círculo de tan despótico organismo, se estableció como única responsabilidad de sus actos 'ante Dios o la opinión pública'. Sus integrantes nunca, ni en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones o disposiciones, y en caso de acusaciones, éstas se harían ante el Congreso, quien calificaría y, en su caso, lo fenecería la Suprema Corte de Justicia de la Nación".<sup>32</sup>

Ahora bien, a pesar de las críticas recibidas, tiene el mérito de ser el primero que de manera concreta y específica ataca el problema de frente, sin embargo, no sólo el Supremo Poder Conservador, sino el modelo centralista en general, nunca fue aceptado; razón por la cual, al inicio de 1840, nuevamente se agudizan los conflictos entre federalistas y centralistas, aumentándose las inconformidades por la vigencia de las Leyes de 1836.

Diversas posturas surgen en cuanto a las reformas a dichas Leyes Constitucionales, en relación con esto, especial mención recibe el voto particular de José Fernando Ramírez, de 30 de junio de 1840, quien plantea la inclusión de un estudio sobre el control de la constitucionalidad de las leyes, a cargo de la Suprema Corte de Justicia, además promueve la supresión del Supremo Poder Conservador por ir en contra de la voluntad nacional y ser notoriamente inconstitucional.

Este diputado planteaba a grandes rasgos, después de analizar al Supremo Poder Conservador que sea la Suprema Corte la encargada de vigilar la constitucionalidad tanto de leyes como de actos del ejecutivo (punto importante en el surgimiento de la controversia constitucional), sin mezclar dicho problema con la violación a las garantías individuales, y de otorgar la

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 117-119

acción de inconstitucionalidad (incluida en nuestra Carta Magna hasta 1994) a los diputados, senadores y juntas departamentales.

En este periodo de constantes manifestaciones, aparecen otros ordenamientos en los cuales encontramos indicios de lo que después serían las controversias constitucionales, el artículo 112, fracción IV, del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de agosto de 1842 decía:

**“Artículo 112. Son atribuciones de la Corte de Justicia:**

**IV.- Conocer, de la misma manera, de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro...”<sup>33</sup>**

Es decir, le correspondía a la Suprema Corte de Justicia conocer de las controversias judiciales que se suscitaban entre los distintos departamentos del gobierno, recordando que tal ordenamiento se expidió en la época en que la República Mexicana adoptó la forma de estado centralista, abandonando el anterior sistema federal, por lo cual los departamentos de gobierno equivalían a las actuales entidades federativas.

El artículo 73, fracción IV, incisos 1 y 8 del voto particular de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto de 1842, establecía:

**“Artículo 73. Son atribuciones de la Suprema Corte, son las siguientes:**

**IV.- Conocer:**

---

<sup>33</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, op. cit., p. 331

**1°.- Las diferencias de los estados entre sí y de las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro, siempre que la reduzcan á un punto contencioso, en el que deba recaer formal sentencia.**

**8°.- De los negocios en que el erario federal se interese por más de 10,000 pesos”.**<sup>34</sup>

En este artículo se le otorga a la Suprema Corte una atribución más, puesto que aparte de conocer de las controversias que se susciten entre los diferentes estados de la Federación, deberá conocer de los asuntos en que tenga interés la Federación, aunque en este caso únicamente sea a través del erario.

En el artículo 94, fracción IV, del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842, fechado en la Ciudad de México el 2 de noviembre de 1842, encontramos:

**“Artículo 94. Son atribuciones de la Corte de Justicia:**

**IV. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales, que un departamento intentare contra otro...”**<sup>35</sup>

Como se advierte, las líneas transcritas reproducen, textualmente, el artículo 112, fracción IV, del primer proyecto de Constitución de la República Mexicana de 1842.

Por otro lado, el artículo 118, fracción V, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. Acordadas por la Honorable Junta Legislativa

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 365

<sup>35</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, op. cit., p. 393

establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglos a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843, y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año, indicaban:

**“Artículo 118. Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:**

**V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro...”<sup>36</sup>**

Esta disposición, nuevamente reproduce textualmente el contenido del artículo 112, fracción IV, del primer proyecto de Constitución de la República Mexicana de 1842.

Un punto a destacar, durante este periodo es el surgimiento del primer medio de control constitucional, y el más importante sin duda dentro de nuestro sistema jurídico, nos referimos al juicio de amparo, creado por el ilustre jurista Manuel Crescencio Rejón en el año de 1841 en Yucatán, Estado que a raíz de los problemas que presentaba el país decide separarse del mismo, condicionando su reincorporación hasta en tanto se reinstalara el sistema federal. Sin embargo, el juicio de amparo sólo podía promoverse en dicho Estado por así disponerlo la Constitución de Yucatán. Años más tarde sería de aplicación general, al ser incorporado, primero en el acta de reforma de 1847, y después en la Constitución Federal de 1857.

*Acta de Reformas de 1847*

En el año de 1846, al fragor de la lucha que se sostenía en contra de los Estados Unidos, se crea el sexto constituyente mexicano el 6 de diciembre de

---

<sup>36</sup> *Ibidem* p. 423

ese año, entre los integrantes de la comisión se encontraban Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, entre otros, la mayoría de los miembros proponían simplemente el restablecimiento de la Constitución de 1824, no así el jurista Mariano Otero, quien presentó una serie de reformas a dicha Constitución a través de su famoso voto particular.

En dicha propuesta, Otero planteaba respecto a la defensa constitucional dos instrumentos; un control político para resguardar el pacto federal y, el juicio de amparo, el primero sería ejercido por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, el Congreso declaraba nulas las leyes de los Estados que importen una violación al pacto federal o sean contrarias a las leyes generales, iniciándose el procedimiento en la Cámara de Senadores. Las legislaturas de los Estados, por su parte, declaraban inconstitucional una ley del Congreso, a petición del Presidente, y de conformidad con el consejo de dieciocho diputados o seis senadores, o tres legislaturas.

Por su parte, el juicio de amparo, que había sido creado por Rejón, Otero lo concibió como un medio de defensa de la Constitución, pero encaminada a la protección de las garantías individuales, esto es, solo para proteger la Parte Dogmática de la Constitución.

No encontramos hasta aquí un antecedente claro de las controversias constitucionales, pues Mariano Otero, uno de los padres del juicio de amparo, no le dio a la Suprema Corte facultad para resolver estos juicios con motivo del pacto federal y eligió el control político en lugar del jurisdiccional.

La propuesta de Otero fue aprobada por el Congreso para formar parte anexa de la Constitución de 1824 con el nombre de Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847.

Mediante esta Acta se constituye a los Estados Unidos Mexicanos como una federación y para dirimir los conflictos que se suscitaren entre la Federación y las entidades federativas se establece un hecho singular, previsto en sus artículos 22, 23 y 24, los cuales señalaban:

**“Artículo 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada por la Cámara de Senadores.**

**Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso General, fuera reclamada como anticonstitucional o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados o seis senadores o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses y precisamente en un mismo día, darán su voto.**

**Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas.**

**Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso General y las Legislaturas á su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trata es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.”<sup>37</sup>**

---

<sup>37</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, op. cit., pp. 474-475

Esto es, el control constitucional correspondía casi en su totalidad a los órganos de naturaleza política, limitando o nulificando la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

Posteriormente, encontramos otro antecedente importante de las controversias constitucionales en el artículo 98, fracción primera, del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, el cual fue presentado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.

**“Artículo 98. La Corte Suprema de Justicia desempeñará las atribuciones que le concede la expresada ley, y además la siguiente:**

**Primera. Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro...”<sup>38</sup>**

En este nuevo precepto se advierte ya la intención de seguir un juicio contencioso, lo que constituye un antecedente relevante del actual sistema.

El 16 de junio de 1856, en la Ciudad de México, se presenta el dictamen de la Comisión integrada para presentar el artículo 99 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856, tiene especial relevancia lo aducido por la referida Comisión, en relación con los mecanismos para dirimir controversias entre la Federación y los Estados, la cual en su parte conducente se planteó de la siguiente manera:

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 511

*"Las dudas y controversias entre la Federación y los Estados, y entre ésta y aquéllos se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales que usan los individuos cuando litigan sus derechos. No invocan su exclusiva autoridad, ni cada uno delibera como parte y como árbitro, ni se retan y se tiran guantes, ni apelan á las armas; van ante el Tribunal, y ahí, en un juicio con todas sus formas, se decide la contienda, con la diferencia de que en el litigio de un individuo con otro, la sentencia es directa, universal, positiva, comprende todo el círculo de los derechos discutidos, mientras que en la contienda contra un soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales, ampara, declara libres á los particulares quejosos de la obligación de cumplir la ley ó el acto de que se quejan; pero deja intacta, con todo vigor y prestigio, no ataca de frente á la autoridad de la que emanó la ley ó acto que dio motivo al juicio".<sup>39</sup>*

El anterior dictamen fue considerado como uno de los aspectos más importantes que tiene el proyecto, al tratar de las controversias que se susciten por las leyes ó actos de la Federación ó de los Estados que ataquen sus respectivas facultades, o que violaren las garantías otorgadas por la Constitución. Es decir, a partir de esos momentos la preocupación por encontrar solución a los conflictos entre los niveles de gobierno evitando las transgresiones a la Constitución y sobre todo, cuidando el Federalismo, son muy evidentes.

Finalmente, el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1856 en su artículo 99 determinaba:

**"Artículo 99. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:**

---

<sup>39</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, op. cit., pp. 546- 568

**I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales;**

**II. ...**

**III. De aquellos en que la federación fuese parte;**

**IV. De las que se susciten entre dos o más Estados;**

**V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos del otro, cuando el Estado sea la parte actora;**

**VI-VII..**

**VIII. De las que se originen a consecuencia de los tratados que se hicieren por las autoridades del pacto federal.**

**IX. ...**

**Corresponde á la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, de aquellas en que la Unión fuere parte; de los que se refieren a los tratados celebrados por la autoridad federal, y de las que intenten los embajadores y agentes diplomáticos de las naciones extranjera. En los demás casos comprendidos en este artículo, la Suprema Corte de Justicia será Tribunal de apelación o bien de última instancia, conforme a la graduación que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de circuito y de distrito”<sup>40</sup>**

Por todo lo anterior, podemos establecer que a partir de esos momentos existe ya la imperiosa necesidad de que se respete el orden que la Constitución consagra, para lo cual es necesario proteger las facultades que en ella se otorgan a los Estados que forman parte del Pacto Federal; para tal efecto el nuevo precepto prevé las controversias por leyes federales y que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único Tribunal competente para conocer de éstos procesos, siendo las partes en ellos la Federación y los Estados.

---

<sup>40</sup> TENA RAMÍREZ Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, op. cit., pp. 546- 568

## 2.2.2 Constitución Política de la República Mexicana de 1857

Sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, es en esta Carta donde encontramos el antecedente inmediato de los juicios constitucionales que estamos analizando en el presente trabajo.

En esta Constitución, además del control político depositado en el Congreso para solucionar las controversias por límites territoriales de los Estados; y del jurisdiccional depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existía el control mixto que mezclaba el control político y el jurisdiccional, en el caso de determinar la responsabilidad de los servidores públicos, se ejercía por el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia.

Sin embargo, lo más importante es que en la Constitución de 1857 se crea lo que algunos autores denominan la jurisdicción constitucional orgánica, "es aquella dirigida a la protección directa de las disposiciones y principios constitucionales que consagran las atribuciones de los diversos órganos del poder, y en este sector podemos señalar el control judicial de la constitucionalidad de las disposiciones legislativas en especial el calificado como control abstracto de las propias normas constitucionales, el cual puede resolver las controversias entre los diversos órganos del poder sobre el alcance de sus facultades y competencias, en particular tratándose de normas legislativas",<sup>41</sup> la cual fue depositada en la Suprema Corte y se dividió fundamentalmente en dos figuras procesales.

La primera, el juicio de amparo establecido en el artículo 101 de esta Constitución, donde amplía su campo de protección al incluir los problemas que

---

<sup>41</sup> Vid. FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, op. cit. p. 211.

tanto preocuparon a Mariano Otero y que tenían que ver con el pacto federal, pues el juicio de amparo no sólo procedía en contra de leyes o actos provenientes de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, sino también por aquellas que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o invadan la esfera de la autoridad federal.

Es decir, los párrafos II y III, del artículo 101, relativos a la violaciones al pacto federal, surgieron en esta Constitución, y desde entonces forman parte del texto Constitucional, (actualmente fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución de 1917).

La segunda, los juicios de controversia constitucional, pues a pesar de haber ampliado el campo de acción del juicio de amparo, también se previó la protección de la Ley Fundamental y del pacto federal a través de esta figura en los artículos 97, 98 y 99.

**“Artículo 97. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:**

**I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.**

**II.-...**

**III.- De aquellas en que la Federación fuere parte.**

**IV.- De las controversias que se susciten entre dos o más Estados.**

**V.- De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.**

**VI Y VII.-...**

**Artículo 98. Corresponde á la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se**

susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

**Artículo 99.** Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la federación, entre estos y los Estados, ó entre los de un Estado y otro.<sup>42</sup>

La mayoría de los grandes constitucionalistas de nuestro país, coinciden en señalar que son los preceptos citados de la Carta Magna de 1857, donde se regulan por primera vez las controversias constitucionales.

Estos artículos permanecieron casi de la misma forma, pues únicamente se reformó el artículo 97, en su fracción I, el 29 de mayo de 1884, cuando era presidente de la República el C. Manuel González, para establecer que los Tribunales de la federación conocerían los conflictos derivados por la interpretación y aplicación de leyes federales a excepción de los casos en que se afectara intereses de los particulares.

**Artículo 97.-** Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California.

---

<sup>42</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, op. cit., p. 623

Así pues, en esta Constitución se regulan específicamente las controversias constitucionales, tal y como señala el maestro Fix Zamudio "llegamos así, en este breve recorrido sobre la evolución de nuestra justicia constitucional, a la Carta Federal promulgada el 05 de febrero de 1857, lo que constituye el antecedente inmediato de la actualmente en vigor, y en ella se advierte un predominio del modelo norteamericano en los tres instrumentos de garantía constitucional que regula: el juicio de responsabilidad de los altos funcionarios; las controversias constitucionales y el juicio de amparo".<sup>43</sup>

Resaltando este mismo autor que el aspecto más importante de esta Constitución, fue la consagración definitiva del juicio de amparo establecido en el artículo 101 y 102, pues tratándose de las controversias constitucionales, a pesar de estar contenidas en dicha Constitución, no fueron muy utilizadas.

En efecto, a pesar de la regulación de estos juicios, durante mucho tiempo permanecieron como letra muerta, pues nunca se hizo uso de estos procedimientos, lo cual no sucedió con otros juicios constitucionales importantes, en síntesis, "es preciso destacar que las controversias constitucionales no tuvieron eficacia práctica, por lo que fue el juicio de amparo el único instrumento que se utilizó para impugnar las violaciones a la Carta Federal de 1857... Esta misma situación se mantuvo y fortaleció a lo largo de muchos años de vigencia de la Constitución actual".<sup>44</sup>

### 2.2.3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que actualmente nos rige, y la que según la doctrina, no pretendía ser una nueva Constitución, o al menos así lo había

---

<sup>43</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, op. cit., p. 101

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 102

planteado don Venustiano Carranza, pues se dice, éste entregó al Constituyente de Querétaro un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, que a pesar de todas las contraposiciones y las vicisitudes propias de la época, permaneció vigente por 60 años, sin embargo, el resquebrajamiento del orden constitucional, los problemas que se presentaron por las constantes violaciones e incluso el desconocimiento de la misma, motivaron que fuera objeto de cambios muy significativos, por lo que, en realidad, la Carta de 1917 es una nueva Constitución.

Esta Constitución se caracteriza por ser la primera con un contenido eminentemente social, dejando a un lado las cuestiones políticas que tanto dañaron al país.

Respecto de los medios de control constitucional, la Constitución de 1917 consagra un amplio –aunque no adecuado–, sistema de protección a la Carta Magna, subsiste el control constitucional por órgano político, principalmente en el caso del juicio de responsabilidad política, del cual conoce el Congreso (artículo 111), y en lo que se refiere a una potestad similar a la controversia constitucional, el Congreso tiene facultad para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso (artículo 73, fracción IV).

Por su parte, el control constitucional jurisdiccional en la Constitución de 1917 se depositó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un principio a través de dos figuras procesales, siendo estas:

1. El juicio de Amparo, del cual conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo algunos supuestos, y que fue incorporado en el artículo 103 y

107 de esta Constitución, en los mismos términos que había sido establecido en la Constitución de 1857.

2. El litigio o conflicto constitucional (llamado controversia constitucional), que resuelve la Suprema Corte en las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, o en los casos en que la Federación sea parte cuando así lo establezca la Ley. Según lo que disponía el artículo 105 original de esta Constitución.

Además, desde su promulgación, en esta Constitución se plantea la facultad de investigación a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para, motu proprio, o a petición de las autoridades señaladas en la misma Constitución, averigüe algún hecho que constituya violación grave de garantías individuales, de acuerdo con el artículo 97, segundo párrafo, de la Carta Magna.

“En efecto, como resultado de una evolución progresiva, en la Constitución Federal de 1917, que todavía esta en vigencia con numerosas reformas, se consagraron cuatro instrumentos de control constitucional, es decir: a) el juicio político o de responsabilidad de los altos funcionarios; b) el procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia; c) las controversias constitucionales; y d) el juicio de amparo. La mayoría de estas instituciones procesales provenían de la Constitución Federal anterior de 05 de febrero de 1857, que con algunas variantes fueron incorporadas en el texto original de nuestra ley fundamental en vigor, con excepción del llamado

procedimiento de investigación encomendado a nuestro más alto Tribunal, que fue una creación original del Constituyente de Querétaro.<sup>45</sup>

Recientemente a raíz de la reforma del artículo 105 de la Constitución, en el año de 1995 se incluyó un nuevo medio de control constitucional, de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y cuyo objetivo es invalidar una norma de carácter general (ley, tratado internacional, reglamento, etc.), por considerar que va en contra de lo que establece la Constitución, estos juicios se denominan acciones de inconstitucionalidad.

Héctor Fix Zamudio señala al respecto: "además de varias modificaciones que se hicieron a los cuatro instrumentos anteriores, en años muy recientes se introdujeron otros nuevos, entre los cuales podemos citar: e) la acción abstracta de inconstitucionalidad (1995), f) el juicio para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos (1996), g) el juicio de revisión constitucional electoral (1996), y h) las comisiones de derechos humanos (ombudsman) (1992). En tales condiciones, el control constitucional mexicano, esta formado por ocho garantías constitucionales, algunas de las cuales son muy recientes, por lo que se encuentran en una etapa inicial de aplicación."<sup>46</sup>

Respecto de las controversias constitucionales, estos procedimientos, fueron establecidos, como ya de dijo, en el artículo 105 de la Constitución Federal de 1917, el cual disponía:

**"Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre los**

---

<sup>45</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Significado Actual del Control Constitucional en México*, "El Significado actual de la Constitución"; Memoria del Simposio Internacional. Varios; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Doctrinales, Número 195; México, 1998, p. 209

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 210

**poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la federación y uno o más estados, así como en aquellas en que la Federación fuere parte”.**<sup>47</sup>

Encontramos en este precepto, la regulación de los conflictos derivados de la actuación de los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, además, se resguarda el sistema federal al preverse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá los conflictos que sostenga la Federación, contra uno o más Estados o en cualquier otro de que sea parte. Siendo en principio, las partes: la Federación; y los Estados.

“Este instrumento procesal tenía por objeto garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas señaladas en la Carta Federal. Durante la etapa que va de 1917 a diciembre de 1994 en que se reformo y adicionó sustancialmente, como se verá más adelante, dicho precepto apenas se aplicó ya que cuando se produjeron diferencias de carácter jurídico, en especial entre el gobierno federal y los de algunas estados, se resolvieron de manera predominantemente por medio de procedimientos y por órganos de carácter político.”<sup>48</sup>

Es decir, durante la vigencia de la Constitución de 1917, encontramos nuevamente el añejo problema de la poca efectividad práctica de estos juicios constitucionales, pues a pesar de ser una facultad exclusiva de nuestro máximo Tribunal, fueron mínimas las ocasiones en que éste conoció y resolvió una controversia constitucional; ya que los sujetos legitimados para hacer uso de la facultad otorgada en el artículo 105, preferían otras formas de solución a sus diferencias, principalmente a través de instrumentos de naturaleza política.

---

<sup>47</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, op. cit., p. 860

<sup>48</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Significado actual del Control...*, op. cit., p. 219

En efecto, "en su mayor parte estos litigios jurídicos se decidieron por medio de un instrumento calificado como 'desaparición de poderes' previsto por el artículo 76, fracción V, de la Carta Federal, y que se atribuye al Senado de la República."<sup>49</sup>

Fue hasta el año de 1995, después de reformar la Constitución, que esta figura procesal tomó la importancia que actualmente tiene; como lo señala el autor Miguel Covian Andrade: "queda claro que hasta 1995, prácticamente sólo existía un medio de control de constitucionalidad que era el Amparo, con excepción de una serie mal estructurada y peor reglamentada de hipótesis de 'controversias constitucionales' que preveía el artículo 105 constitucional en su texto original".<sup>50</sup>

Los motivos por los cuales la controversia constitucional tuvo poca utilidad práctica y por lo mismo no alcanzó la eficacia de otros medios de control de la Constitución (como el juicio de amparo), son muchos y muy variados, que van de los de índole político hasta los de una mala reglamentación. Analizar todos y cada uno de esos motivos, rebasaría los límites de este trabajo. Por esta razón, únicamente nos limitaremos a analizar las reformas de las cuales ha sido objeto el artículo 105 de la Constitución.

### 2.3 Reformas al Artículo 105 de la Constitución Federal de 1917<sup>51</sup>

En el capítulo primero del presente trabajo, al referirnos al principio de rigidez constitucional, manifestamos que este consiste, en que nuestra Constitución como norma suprema del país para poder reformarla se requiere

---

<sup>49</sup> *Idem*

<sup>50</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2ª edición, CEDIPC, A.C., México, 2002, p. 635

<sup>51</sup> NOTA: Respecto a las reformas del art. 105, fueron consultadas las obras: *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994. Así como el documento electrónico (disco compacto) *Historia Legislativa y Parlamentaria I. Materia Constitucional*, SCJN, Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

de un procedimiento especial en el que deben participar el Congreso General y las legislaturas de los Estados, lo que implica un sistema rígido de reforma y una dificultad –en el papel–, para modificar las disposiciones contenidas en nuestra Carta Magna, sin embargo, como es conocido, en la práctica, la Constitución ha sufrido muchas reformas.

El artículo 105 constitucional, donde se establece la controversia constitucional, no ha estado exento de sufrir modificaciones, pues a partir de 1917 hasta nuestros días y dada la transformación del país en todos los aspectos, al contener este precepto un procedimiento importantísimo, es necesario adecuarlo a la realidad que estamos viviendo. Porque además, como se ha dicho, a pesar de su existencia en el texto constitucional, nunca tuvo la relevancia que a partir del año de 1994, adquieren estos juicios.

Así pues, el artículo 105 de nuestra Constitución, ha variado substancialmente en su contenido y redacción, desde su creación hasta nuestros días, siendo modificado en cuatro ocasiones, a continuación examinaremos tres de las reformas que ha tenido este artículo, porque la última de ellas, es decir, la cuarta efectuada en 1996, tiene que ver con el juicio de acción de inconstitucionalidad.

### **2.3.1 Primera Reforma en 1967.**

La primera reforma, al artículo en comento, se dio en el año de 1967, cuando era Presidente de la República el C. Gustavo Díaz Ordaz, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de ese mismo año.

La propuesta de reformar el artículo 105 constitucional, se planteó a fin de que la intervención de la Corte, con jurisdicción exclusiva, se limitara a

asuntos en que se afectaran intereses primordiales de la Nación, de acuerdo con el juicio de la propia Suprema Corte. Esta iniciativa fue presentada por el C. Presidente de la República ante el Senado de la República (constituida en Cámara de origen).

El propósito de la reforma era restringir la esfera amplísima de la competencia de la Suprema Corte, y suprimir de su conocimiento las controversias en que fuera parte la Federación; sin embargo, se determinó que no sería conveniente que ese propósito abarcara aquellos casos en que la controversia afectara intereses trascendentes de la Nación, pues en tal situación, su conocimiento y decisión debían estar a cargo del máximo Tribunal del país. El Senado de la República realizó el dictamen acerca de la iniciativa presidencial de la siguiente manera:

*Aunque en principio es atinado el propósito de restringir la esfera amplísima de la competencia actual de la Suprema Corte, a cuyo efecto la Iniciativa, al proponer la reforma del Artículo 105, suprime del conocimiento exclusivo de ese alto Tribunal las controversias en que sea parte la Federación; sin embargo, estas Comisiones, estiman que no sería conveniente que ese propósito abarcara aquellos casos en que la controversia, por afectar intereses trascendentes de la Nación, requiere que se conocimiento y decisión estén a cargo del máximo Tribunal del país.*

Por esta razón, el Artículo 105 conservó sustancialmente su texto original, pero atendiendo en parte el propósito de la iniciativa, se adicionó con la advertencia de que sería en la ley donde se señalara aquellos casos en que, siendo parte la Federación, se surta la competencia de la Suprema Corte, la cual podría ser limitada cuando así lo estime conveniente la ley secundaria. La Cámara de Diputados (constituida en Cámara revisora) estuvo de acuerdo con tal determinación, y consideró que en aquellos casos en que la Federación sea

parte y pudiera verse afectados intereses nacionales, la conveniencia aconsejaba que debía ser precisamente la Corte quien conociera y decidiera de ellas.

Así pues, esta primera modificación al artículo 105 en esencia pretendía reducir la competencia del máximo Tribunal del país, eliminando de su conocimiento aquellos asuntos en que fuera parte la Federación que no se considerasen importantes, sin embargo, se determinó que cuando se afectaran intereses nacionales, sería en la Ley donde se señalara la intervención o no de la Suprema Corte.

Por lo que el texto final del artículo 105, consecuencia de la primera reforma, estableció lo siguiente:

**“Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.”**

### **2.3.2 Segunda Reforma en 1993**

En el año de 1993, siendo presidente de la República el C. Carlos Salinas de Gortari, se da la segunda reforma al artículo 105 de la Constitución, es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

De acuerdo con la doctrina, esta reforma, “amplía las facultades exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las

controversias que se susciten entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos".<sup>52</sup>

La iniciativa de reformar el artículo 105, formó parte de un paquete de reformas a la Constitución relacionada con la organización institucional y administrativa del gobierno del Distrito Federal, pues dicha Entidad había adquirido una nueva estructura jurídico política, lo que implicaba cambios significativos a nuestra Carta Magna, así, En el dictamen se apuntó:

*Las reformas introducidas en los artículos 104, 105 y 107 responden a las características de que ahora se dota al gobierno del Distrito Federal, en cuyo ejercicio debe preverse la aplicación del control constitucional a que los mismos hacen referencia.*

*En el contenido de los artículos de que trata la iniciativa de mérito, prevalece la pretensión de hacer factible la coexistencia de los Poderes Federales y de órganos locales de gobierno en un mismo espacio territorial, en cuya distribución de facultades se armonizan los intereses de mayor representación política en la entidad y la preservación de un cabal ejercicio de la soberanía que en el mandato de ellos se detenta.*

*Con respecto a los artículos 105 y 107 fracción VIII, inciso a, se proponen las modificaciones apropiadas para dirimir las controversias que se susciten, por razones de constitucionalidad, sobre los actos y leyes de los órganos específicos del Distrito Federal, en relación con los estados, entre sí, o frente a las leyes federales y del Distrito Federal.*

---

<sup>52</sup> *La Constitución del Pueblo Mexicano*, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, Porrúa librero-editor, México, 2001, p. 236

Así la nueva redacción del artículo 105 quedo de la siguiente manera:

**“Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados; entre uno o más estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo estado y entre los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y uno o más estados o el Distrito Federal, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.”**

Como puede observarse, la trascendencia de la reforma implicó cambios constitucionales muy complejos, sin embargo, en lo que tiene que ver con la modificación al artículo 105, en esencia tuvo como finalidad agregar como parte en las controversias constitucionales al Distrito Federal, y que tanto esta Entidad como sus órganos fueran sujetos del control constitucional regulado en dicho artículo.

### **2.3.3 Tercera Reforma en 1994**

En virtud de haber conferido a las controversias constitucionales las características necesarias para convertirlas en un medio de control directo de constitucionalidad, esta reforma es la más trascendental que ha tenido este artículo.

“En la reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994 se introdujeron importantes modificaciones al texto anterior del citado artículo 105, pues además de ampliar de manera considerable el ámbito de las citadas controversias constitucionales, comprendidas en la fracción I del mismo

precepto, se adicionó una fracción II, en la cual se reguló, como una novedad, la que podemos calificar como una acción abstracta de inconstitucionalidad...”<sup>53</sup>

En efecto, en esta reforma se propuso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación fuera el garante del orden federal; por un lado, a través de las controversias constitucionales, en las que se busca proteger el ámbito de competencias que señala la Constitución a favor de los diversos entes, poderes y órganos que integran el Estado; por otro lado, mediante las acciones de inconstitucionalidad que proponen la defensa del orden constitucional pues se abre la posibilidad de que una norma sea impugnada, aún cuando no haya entrado en vigor, pero sí se conozca su contenido a través de su publicación oficial; y, por último, a través de los recursos de apelación en contra de sentencias de los jueces de distrito.

Así, “la presente reforma resulta ser trascendente respecto a las resoluciones entre autoridades públicas federales, estatales, del Distrito Federal y municipales. La fracción I determina el conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las controversias constitucionales, que con excepción de la materia electoral, se dé entre mencionadas autoridades, siendo la fracción II la delimitadora del conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, también con la excepción de las que se refieran a la materia electoral, las cuales se someterán también al conocimiento de la propia Suprema Corte.

La fracción III atribuye otras facultades a la Corte respecto al recurso de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito en que la Federación sea parte y un último párrafo determina la procedencia del amparo sobre

---

<sup>53</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Significado actual del Control...*, op. cit., p. 221

incumplimiento de resoluciones a que se refieren las fracciones I y II del presente artículo".<sup>54</sup>

La iniciativa fue presentada por el Senado de la República el día 6 de noviembre de 1994, sobre la cual señalaron:

*Además de puntualizar y especificar los supuestos en que pueden suscitar este tipo de Controversias, la nueva redacción del Artículo 105 constitucional incluye varias innovaciones que permitirán ir construyendo una nueva relación entre los distintos órganos de nuestro Estado Federal. La aportación fundamental de la iniciativa es que esta relación tendrá el conducto jurisdiccional para que se apegue al texto de la Constitución.*

Como se observa, con la reforma de 1994 el artículo 105 de la Constitución sufre una transformación total y por lo mismo lo que en dicho precepto se consigna, esto es, los juicios de controversia constitucional, ya que al ser reestructuradas se convierten en un efectivo medio de control de la Constitución y en uno de los principales instrumentos para garantizar el orden federal y el equilibrio entre los poderes de la Unión.

Ahora el artículo 105 Constitucional, reformado en el Diario Oficial, de fecha 31 de Diciembre de 1994, en su parte conducente establece:

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

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

---

<sup>54</sup> *La Constitución del Pueblo Mexicano*, op. cit., p. 236

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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

En los demás casos, las resoluciones de la suprema corte de justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución...

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicaran, en lo conducente,

**los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.**

Así pues, la reforma al artículo 105 en el año de 1994, constituye el resurgimiento de los juicios de controversia constitucional. Pues antes, por muchas y muy variadas cuestiones eran prácticamente inexistentes. "A partir de esa fecha (enero de 1995) y de la reforma de 1996, se incorporan al sistema, según lo hemos analizado, tres medios de control hasta entonces desconocidos en nuestro país: 'las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad de normas generales y el control de constitucionalidad en materia político electoral'.<sup>55</sup>

No cabe duda que la reforma más importante al artículo 105 de nuestra Constitución, fue la del año de 1994, pues a partir de entonces se consolidó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el órgano encargado de garantizar el orden federal, consistente en el control constitucional de las leyes y actos de los entes, poderes u órganos, para vigilar que éstos actúen dentro del marco de competencias que les ha señalado la Constitución.

Además, debemos puntualizar que a partir de ese momento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aparece como un órgano especializado y con mayor fuerza para decidir sobre todas aquellas disposiciones y actos provenientes de las autoridades, federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, que afecten la Constitución, precisamente, a través del conocimiento y resolución de la controversia constitucional.

Con ese fin surgió la necesidad de reglamentar esos procedimientos ya que no sólo podían quedar establecidos en la Constitución; de ahí que el 11 de mayo de 1995, se publicara la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del

<sup>55</sup> COVIAN ANDRADE, Miguel. *Lección Constitucional*, op. cit., p. 636

Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con esto se cubrieron las situaciones jurídicas que se desprendieron de tan importante reforma. En ella se comprende las bases para promover estos juicios, se dan los alcances y se definen los elementos necesarios para que se cumpla el fin para el que fueron creados.

Así, la Suprema Corte conocerá de todas aquellas controversias entre poderes, órganos de autoridad y niveles de gobierno por invasión de facultades y de atribuciones, contando para ello con la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, la cual aporta a las partes que intervienen en tales conflictos seguridad jurídica sobre los plazos y reglas que rigen a esos procedimientos.

Por lo que, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos marcó un avance muy importante, ya que uno de los principales aspectos por los cuales las controversias no eran planteadas regularmente, se debía a que no se encontraban reguladas por alguna ley específica, resolviéndose en el pasado al tenor de la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como se advierte del análisis de los antecedentes antes reseñados, podemos concluir, que ante el establecimiento del régimen federal en nuestro país, y una vez que éste se consolidó, siempre ha existido la inquietud de prever un mecanismo eficaz que permita resolver los problemas que surgen entre la Federación y las entidades federativas; igualmente, se ha estimado necesario establecer medios para dirimir los conflictos que surgan entre los diferentes poderes.

Sin embargo, algunos de esos sistemas ha generado problemas al desarrollo nacional; principalmente cuando no se encomendaron a un órgano

jurisdiccional, como sucedió en 1836, por lo que la historia ha enseñado que el mejor medio para evitar que los conflictos entre los poderes o entre los niveles de gobierno se magnifiquen o se tornen irresolubles, es el crear un procedimiento específico regulado en la Constitución, del cual corresponda conocer a nuestro Tribunal de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, para garantizar a los órganos y a la sociedad la emisión de resoluciones que reflejen cabalmente la voluntad soberana del pueblo mexicano expresada en la Constitución General de la República.

### **CAPITULO TERCERO**

## **REGULACIÓN QUE TIENE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE**

Una vez que han sido expuestos los conceptos generales y de haber revisado los antecedentes históricos que existen acerca de la controversia constitucional, en este capítulo haremos un análisis de la situación que guarda la misma en nuestra legislación vigente; esto es, la regulación de los juicios de controversia constitucional atendiendo al artículo 105 de la Carta Magna y su Ley Reglamentaria.

Primeramente hablaremos de la autoridad ante quien se presenta una controversia constitucional. Para después referirnos a las partes que en ella intervienen, así como su representación, iniciaremos con el actor o promovente, para analizar cual es su participación dentro de estos juicios, continuando con la entidad u órgano demandado en el mismo sentido que en el punto anterior, siguiendo con el tercero o terceros interesados y las peculiaridades que encierra su presencia en estos juicios, para finalizar con el Procurador General de la República cuya intervención es obligatoria en las controversias, con características especiales, por lo que implica un cuidadoso análisis.

Otro aspecto de suma importancia al cual haremos alusión, será el de la legitimación de las partes para presentar una controversia constitucional, lo cual es un punto a destacar, pues, como todos sabemos, los particulares no pueden ser parte de una controversia, así, los sujetos tienen que estar legitimados expresamente o de lo contrario no podrán promover estos juicios, aquí consideramos importante tomar en cuenta la opinión que sobre el particular tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de los criterios

jurisprudenciales. Asimismo estudiaremos los plazos que sobre la controversia constitucional se señalan en la Ley Reglamentaria.

Posteriormente, revisaremos la substanciación de estos juicios constitucionales, analizando cada una de las etapas y su tramitación correspondiente, esto es, la demanda y su contestación, las pruebas que se pueden aportar, las distintas audiencias que por ley deben llevarse a cabo, así como las sentencias, recordando que se hará un examen más profundo respecto de este último punto, en nuestro capítulo cuarto.

Para concluir el presente capítulo, nos referiremos a la ejecución de las sentencias, situación que, como es sabido, constituye la etapa final de todo juicio.

### **3.1 Autoridad ante quien se promueve**

Atendiendo a lo descrito por el artículo 105 constitucional, antes y después de la reforma de 1994, otorgó competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver sobre las controversias constitucionales.

En efecto, el artículo 105 de la Constitución, en su fracción primera, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá en única instancia de las controversias constitucionales en los términos que señale la ley reglamentaria, la cual prevé a su vez en su artículo primero, que la Suprema Corte de Justicia conocerá y resolverá con base en las disposiciones de su Título primero, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, fijando además, que a falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Esta misma situación se establece en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 10, fracción I, al referirse a los asuntos que son del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, hemos visto que los juicios de controversia constitucional fueron instituidos constitucionalmente en la Carta Federal de 1917, en el artículo 105, dicho precepto ha sufrido varios cambios hasta quedar como actualmente se encuentra; sin embargo, desde el texto original que planteó el Constituyente de Querétaro, se estableció como única autoridad competente para conocer de una controversia constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y desde entonces hasta nuestros días el órgano ante quien se promueven estos juicios es nuestro Máximo Tribunal.

También se dijo, que no obstante su existencia en la Ley Fundamental, poca fue su eficacia práctica al tener escasa utilización. Es a partir de 1995 con motivo de la reforma constitucional de 1994 cuando el artículo 105 sufre importantes modificaciones, resultando un parteaguas interesante en la historia de estos juicios constitucionales, pues no sólo fueron reestructuradas las controversias para hacerlas más efectivas, sino que además se inició con la transformación de la Suprema Corte al ampliar y fortalecer su competencia, para convertirla en un auténtico Tribunal constitucional, ya que además de las controversias constitucionales, conoce de las acciones de inconstitucionalidad como un instrumento nuevo de control constitucional.

Esto es, "la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994 introdujo cambios muy importantes a la organización, competencia y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación

y, en especial, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación",<sup>56</sup> lo que culminó con una nueva estructura de este Poder.

Lo anterior se puede corroborar atendiendo a la exposición de motivos de la iniciativa de dicha reforma constitucional, en la cual se planteó:

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

**Esta iniciativa de reformas a la Constitución forma parte de un conjunto de acciones que fortalecerán el orden público y la seguridad individual familiar y patrimonial. Se trata de una reforma profunda que parte de la voluntad de los mexicanos de vivir en un Estado fundado en la soberanía nacional, la democracia, la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales. Su objetivo último es el fortalecimiento del equilibrio de poderes y del Estado de Derecho."<sup>57</sup>**

Podemos afirmar entonces, que derivado de la reforma constitucional de 1994 se fortaleció el principio de división de poderes y el sistema federal del Estado mexicano, al consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

---

<sup>56</sup> FIX FIERRO, Héctor, *La defensa de la Constitucionalidad en la reforma judicial de 1994*, en *La Reforma Constitucional en México y Argentina*, Cuadernos Constitucionales, IIJ, UNAM, México, 1996, p. 99

<sup>57</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, op. cit., p. 432

## ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

79

como auténtico Tribunal de control constitucional de los órganos del Poder Público Federal y de los Estados.

"En la reforma se busco consolidar al Poder Judicial fortaleciéndolo en sus atribuciones y poderes, haciéndolo más autónomo y dándole mayores instrumentos para fortalecer sus funciones..."<sup>58</sup>

Es claro el cambio que sufre la Corte como órgano máximo impartidor de justicia en México a partir de las modificaciones constitucionales de 1994, así lo manifiesta la ministra Olga María Sánchez Cordero al señalar que dicha reforma, sin discusión alguna, otorgó un nuevo papel a la Suprema Corte de Justicia de la Nación no sólo como poder de Estado, hablando en sentido político, sino también "una función determinante como órgano máximo de control de la constitucionalidad y legalidad de las normas generales de los actos sujetos a su competencia... Con esta reforma, se resalto la supremacía y el valor normativo de la Constitución, dando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver jurisdiccionalmente el reparto competencial entre los poderes y órganos".<sup>59</sup>

Ahora bien, la competencia de la Corte sólo se surte cuando estén de por medio problemas de constitucionalidad. No incluye otro tipo de materias. Debido a que es una competencia privativa, debe entenderse que se trata de aquello que es estrictamente eso; quedan fuera de su conocimiento todas las materias que no estén relacionadas expresa y directamente con la Carta Magna.

Aunque debemos tomar en cuenta el gran avance en el número de controversias constitucionales presentadas a partir de 1995, y la ampliación que

<sup>58</sup> GARCÍA CASTILLO, Tonatiuh, *La defensa de la Constitución, el artículo 105 y el Juicio Constitucional*, Asbe, México, 1997, p. 110

<sup>59</sup> SÁNCHEZ CORDERO, Olga María, *La Controversia Constitucional. Elemento Técnico Jurídico de una Relación entre Poderes*, UNAM, Serie de Estudios Jurídicos, No. 10, México, 2002, p. 7

en relación con las materias se ha generado, pues ahora, a través de estos juicios, se pueden impugnar casi todo tipo de normas jurídicas y actos.

Además, por disposición expresa, quedan fuera de la competencia del Pleno de la Corte las materias que, aunque de naturaleza constitucional, tengan contenido electoral en sus aspectos Federal, Local y Municipal.

Por todo lo anterior, coincidimos con la opinión de la ministra Olga María Sánchez Cordero, al manifestar en relación con las reformas a la Constitución y al nuevo juicio de controversia constitucional previsto en el artículo 105, que:

"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.... Ello redundará necesariamente en el fortalecimiento del Estado de derecho y en el desarrollo del régimen federal".<sup>60</sup>

Como se advierte, en atención al artículo 105, fracción I, de la Constitución; primero de su Ley Reglamentaria, así como el 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, este medio de control de constitucionalidad es de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al igual que las acciones de inconstitucionalidad, lo que no sucede con el juicio de amparo, en el cual el más alto Tribunal es órgano terminal,

---

<sup>60</sup> SÁNCHEZ CORDERO, Olga María, *El artículo 105 Constitucional*, "La actualidad de la Defensa de la Constitución", SCJN, IJ, UNAM, Serie E, Varios, N° 89, México, 1997, p. 297

únicamente cuando subsisten cuestiones de inconstitucionalidad de leyes Federales a través del recurso de revisión que se interponga contra las sentencias de los jueces de Distrito o Tribunales Colegiados de Circuito.

Por lo cual, se deduce que la competencia que actualmente se otorga a la Suprema Corte de Justicia se refiere en general al conocimiento de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Mediante estos juicios, nuestro Máximo Tribunal tiene como objetivo fundamental el control de la constitucionalidad a través de tres aspectos fundamentales:

- a) El equilibrio entre los tres poderes, principalmente entre el Legislativo y el Ejecutivo,
- b) La resolución de controversias que se planteen entre los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y la Federación; y
- c) La protección de los derechos fundamentales de los particulares ante actos de las autoridades.

Así pues, "las reformas de 1994 hacen que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se parezca más a un Tribunal constitucional, ya que sus funciones se concentran en la protección de la Constitución. La función de control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad es la principal garantía de la supremacía de la Constitución y del estado de derecho, ya que no basta con que se establezcan límites al ejercicio del poder público mediante una distribución funcional, sino que se requiere de un órgano que vigile que los mismos se acaten, o, en su caso, los haga cumplir",<sup>61</sup> dicho órgano es nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>61</sup> HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, Segunda edición, IJ, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, N° 7, México, 2001, p.167

### **3.2 Las partes y su representación**

"La fracción I del artículo 105 constitucional señala, en sus diversos incisos las partes que pueden plantear la correspondiente acción procesal que se deduce en las controversias constitucionales".<sup>62</sup>

Esto es, quienes intervienen en la controversia constitucional, son precisamente los sujetos que se establecen en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que se refiere a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en su Título I, artículo 10, de forma más precisa y un tanto limitativa establece que pueden ser parte en una controversia:

**I. Como actor o demandante, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.**

**II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.**

**III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieren resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y**

**IV. El Procurador General de la República**

---

<sup>62</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 Constitucional*, Ob. cit., p. 64

Es necesario entonces, aunque sea someramente dilucidar qué debemos entender por Entidad, Poder u Órgano que pueden formar parte de la controversia constitucional, sabemos del riesgo que esto implica por la amplitud de los tópicos, sin embargo, tomando en cuenta los conceptos proporcionados por el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, nos aventuramos a señalar lo siguiente:

*ENTIDAD: Las entidades federativas son los Estados miembros que integran parte del Estado Federal. El artículo 43 constitucional señala que México está integrado por 31 entidades federativas, la característica esencial de una entidad federativa es que goza de autonomía y su columna vertebral se encuentra en que se dan su propia Constitución, la cuál es la base y fundamento de toda legislación local, y pueden reformarla siguiendo los procedimientos que ella misma señala.*

*PODER. Cada una de las partes en que, por mandamiento constitucional, se divide el Estado para su ejercicio, tanto en el nivel federal como estatal.*

*PODERES FEDERALES. Órganos supremos de carácter constitucional cuyos actos son atribuidos al orden total que constituye el Estado Federal. Nuestra Constitución expresamente adopta la forma de Estado Federal (artículo 40), y el artículo 49 establece que el 'Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial'.*

*PODERES LOCALES. Son los órganos supremos de las entidades federativas; esto es, aquellos órganos de carácter constitucional que correspondan al orden de alguno de los Estados miembros dentro de un sistema federal. De conformidad con la Constitución, cada estado miembro es libre y autónomo en todo lo concerniente a su régimen interior, por lo que el órgano constituyente local se encargará de establecer la propia Constitución del Estado en cuestión,*

*la que en ningún caso podrá contravenir las disposiciones de aquélla (artículos 40 y 41 constitucionales); así por ejemplo, las Constituciones de las entidades federativas deberán adoptar para su régimen interior "la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el 'municipio libre'" (artículo 115 constitucional).*

*Todas las Constituciones de las entidades federativas reproducen, con variaciones de detalle, la fórmula del artículo 49 constitucional, en el sentido de que el poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*ÓRGANO. Toda autoridad a la que no es dable reconocerle el carácter de poder, pero que ejerce autoridad, como aquellos con que cuenta el Distrito Federal, por ejemplo.*

*ÓRGANO DEL ESTADO. Son los entes sociales con estructura jurídica y competencia determinada, a los que se les confía la ejecución de la actividad estatal. Los órganos del Estado son los encargados de las funciones estatales; a través de ellos se manifiesta la voluntad estatal.<sup>63</sup>*

Una vez que se han determinado las entidades, poderes u órganos a los que hace referencia la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, procede enmarcar con qué carácter intervendrán en la acción de controversia.

Así, de acuerdo con lo descrito, será parte actora, demandada o tercero interesado, la entidad, poder u órgano que están enunciadas en el artículo 105 de la Carta Magna, y son las que a continuación se transcriben:

---

<sup>63</sup> Cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit.

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos Federales o el Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos Municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Como se advierte en este numeral, sólo las entidades, poderes u órganos del Estado estarán facultados para intervenir en este tipo de controversias. El artículo 105 prohíbe la participación de los particulares en este proceso, al no ser titulares de los derechos que se pueden controvertir en ese litigio constitucional. Al respecto la Corte ha sustentado el siguiente criterio:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CORRESPONDE PLANTEARLA SÓLO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y A LA FEDERACIÓN Y NO A LOS PARTICULARES. Una controversia constitucional, en los términos del artículo 105 de la Carta Magna, sólo puede plantearse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los titulares del derecho, que son las propias entidades**

**federativas o la Federación, pero no por los particulares, pues ellos no son titulares de los derechos que se pueden controvertir en ese litigio constitucional. Toda controversia constitucional, por su propia naturaleza, sólo puede presentarse entre los integrantes de la Unión y son éstos quienes deben plantear el conflicto si consideran afectados sus intereses, de acuerdo con la recta interpretación del precepto citado. Además, debe señalarse que esta institución va dirigida esencialmente a la preservación de los límites que la propia Constitución establece entre las facultades de los entes federativos.”<sup>64</sup>**

Es aquí donde encontramos una de las diferencias principales entre las figuras del amparo y la controversia constitucional. Lo relativo a las partes que concurren a uno y a otra es trascendental; la primera persigue una defensa contra las violaciones a las garantías individuales, en tanto que la segunda busca una defensa al sistema federal consagrado en nuestra Carta Magna.

Ahora bien, no obstante que más adelante se estudiaran cada una de las partes en lo particular, es necesario establecer por ahora, cual es la teleología de la controversia constitucional para que se de la relación jurídica de las partes; según hemos visto, a través de estos juicios se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos, solicitando su invalidación por una afectación en el ámbito competencial de cualquiera de los entes a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional.

El doctor Fix Zamudio señala: “las controversias constitucionales pueden referirse a actos concretos o bien a disposiciones normativas de cualquier naturaleza, por lo que la frase ‘disposiciones generales’ establecida en el propio

---

<sup>64</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis XXXVI/89, Pleno, Octava Época, Tomo III, p. 48

precepto debe entenderse en su sentido material; es decir, que comprende leyes, reglamentos y tratados internacionales, e inclusive preceptos constitucionales; pero en este último supuesto, solo por violaciones de carácter estrictamente formal.<sup>65</sup>

Así, "cuando alguno de los órganos estime vulnerada su competencia por un acto de otro, o por juzgar que éste no cumple con requisitos constitucionales, sean tales actos disposiciones generales o individualizadas, tendrá acción para plantear a la Suprema Corte de Justicia la controversia que declarará eventualmente inválido el acto impugnado".<sup>66</sup>

Estudiar la figura procesal de las partes que intervienen en una controversia constitucional, constituye un aspecto importante en este trabajo, pues independientemente de las implicaciones que tienen respecto de su participación en los juicios, existen otras situaciones que deben ser analizadas. Una de ellas se trata de las consecuencias y efectos de las sentencias en relación con las partes que litigan en una controversia, pues de conformidad con el artículo 42 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, las resoluciones finales, en algunos casos, tendrán efectos erga omnes siempre que se cumpla con lo que establece la misma Ley, pero en otros casos, tendrán efectos únicamente respecto de las partes en controversia, siendo precisamente tal circunstancia la parte central de estudio en este trabajo.

Partiendo nuevamente de las modificaciones a la Constitución, lo dicho en el párrafo que antecede es el resultado de dichos cambios, pues "la reforma de 1994, de la que derivó el actual artículo 105, en lo que concierne a la controversia constitucional, amplió el número de quienes pueden ser partes en ésta, ya como actores o demandados; pero hizo algo más, neutralizó los efectos

---

<sup>65</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución*, op. cit., p.

<sup>66</sup> GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional*, op. cit. p. 992

generales que teóricamente derivan de las resoluciones de la Corte del artículo 105 original; en lo sucesivo, por regla general, '... las resoluciones [...] tendrán efecto únicamente respecto de las partes en la controversia'. En ciertos casos tendrá efectos generales, para ello se requerirá que la resolución sea aprobada por lo menos por una mayoría de ocho votos. El Estado autoritario terminó por acabar con una de las últimas barreras teóricas que tenían ante su actuar arbitrario".<sup>67</sup>

De lo que se desprende que los alcances jurídicos y efectos de las sentencias que se emiten en una controversia constitucional, esta directamente relacionada con la calidad de las partes que intervienen en ella, esta circunstancia debe revisarse completamente, y es justamente lo que haremos en nuestro próximo capítulo.

### 3.2.1 Actor o promovente

Conforme a lo establecido en el artículo 105 constitucional, pueden ser parte actora en una controversia: la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, la Comisión Permanente, los Poderes de un mismo Estado, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal. Según el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria, a través de los titulares de los poderes u órganos, ésta se impugnará en contra de aquellos.

Pueden ser parte en la controversia todos los entes, poderes y órganos de autoridad precisados en la Constitución, con excepción del Poder Judicial Federal, cuyos Tribunales cuentan con otros procedimientos legales en los que

---

<sup>67</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, volumen I, Biblioteca de Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1999, pp. 509 y 510

se establecen las bases y los criterios para resolver los conflictos de competencia que se presentan entre los mismos.

Para que proceda una demanda que dé origen a una controversia, debe existir, primero, una violación a la Constitución General; en segundo término, una parte que haya sido afectada por esa violación y, por último, un Poder invasor señalado de manera expresa.

La controversia constitucional, como la estableció la Carta Magna de 1917, solamente podía darse entre entes y poderes, entre Estados integrantes de la Federación, entre los poderes de un mismo Estado –siempre que estuviera de por medio la constitucionalidad de sus actos–, entre la Federación y los Estados, así como en los casos en que la Federación fuera parte.

Los Municipios, el Distrito Federal y sus órganos de autoridad estaban impedidos para hacerlo; aunque no había norma que así lo dispusiera, el impedimento se infería del hecho de que la controversia era un procedimiento de excepción, al que sólo podían acceder los entes o poderes expresamente enumerados, gran parte de la ineficacia de estos juicios se debió a tal situación.

Ahora, cualquier Poder invadido en su competencia puede asumir, por sí mismo, la representación del ente del que forma parte, sin que tenga que recabar el consentimiento previo y expreso de los poderes restantes que integran o forman parte de la entidad.

Cuando el afectado sea un órgano con autonomía, su titular deberá actuar en unión con el titular del Poder al que pertenezca.

Se actualizan tres supuestos para que exista legitimación procesal activa:

Que exista una violación a la Constitución General de la República. Quedan al margen de tramitarse por esa vía las violaciones a las leyes federales, los tratados internacionales, las Constituciones locales y las infracciones a las leyes ordinarias y quienes pueden asumir el carácter de parte.

Que la violación a la Constitución General sea atribuible a uno de aquellos que en virtud de lo dispuesto en la fracción I, del artículo 105, pueden ser demandados en la controversia, y que ésta sea en perjuicio de uno o varios entes, poderes u órganos que dicha fracción enumera.

Que el acto, además de ser violatorio de la Constitución, lesione el campo de acción de quien demande o invada el ámbito competencial que constitucionalmente le corresponde.

De conformidad con la fracción I del artículo 10 de la Ley Reglamentaria, será parte actora en una controversia la entidad, poder u órgano que promueva dicho juicio, la cual debe invocar una invasión a la competencia que para ella deriva de la Constitución Federal por parte de quien señala como demandada; el concepto de competencia, para los efectos de la controversia, se debe entender en su sentido amplio; es decir: facultades, atribuciones y jurisdicciones.

Así, "los sujetos facultados para intentar la acción de controversia constitucional son los órganos de gobierno, cuyas atribuciones son usurpadas por otro órgano de gobierno, por medio de la realización de un acto para el que carecía de competencia, en los distintos ámbitos federales, o de los distintos poderes de cada uno de ellos; así, entiéndase los poderes ejecutivo, legislativo

o judicial de la federación, estado o municipio, cuya esfera competencial es invadida".<sup>68</sup>

### 3.2.2 Entidad u órgano demandado

La Ley Reglamentaria del 105 constitucional, en su artículo 10, fracción II señala: Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

En virtud de lo anterior, pueden ser demandados, directa y expresamente, la Federación, los Estados, el Distrito Federal, y los Municipios; pero dicho precepto va más allá de lo dispuesto en el artículo 105, pues prevé la posibilidad de que sean demandados los poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general o el acto que sea motivo de la controversia. Por esto pueden ser demandados el Presidente de la República, el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente, los Gobernadores de los Estados, los Congresos Locales, los Ayuntamientos, el Distrito Federal, e incluso, los órganos de gobierno del Distrito Federal. Son poderes u órganos.

"En este inciso habrá que subrayar que la entidad demandada puede haber dictado un auto (acuerdo, determinación, dictamen o proveído de cualquier especie), o bien podríamos ubicarnos en el caso de que alguna de las entidades mencionadas, 'cuyos actos son objeto de impugnación', hubiere emitido o promulgado una norma general".<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> GARZA GARCÍA, César Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, McGraw-Hill, México, 1997, p. 224

<sup>69</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 Constitucional*, op. cit., p. 71

Solamente serán susceptibles de originar una controversia los actos de las autoridades, no aquellos en los que sus autores sean poderes u órganos, actuando como particulares.

### **3.2.3 Tercero o terceros interesados**

La Ley reconoce el carácter de tercero en una controversia a las entidades, los poderes y órganos mencionados en la fracción I del artículo 105; y que, desde luego no sean actores o demandados; los particulares, sean personas físicas o morales, no pueden tener injerencia por ningún motivo, en ninguna de las etapas del procedimiento.

Tendrán el carácter de tercero, todos los que pudieran resultar afectados por la sentencia que en su oportunidad dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A destacar la íntima relación que existe entre la presencia o no de los terceros interesados y la sentencia que se dicte en una controversia constitucional, pues cuando la sentencia afecta a algún ente, poder u órgano que no sea actor o demandado en el juicio, por la misma naturaleza que éstas encierran, se dará intervención a dicho ente, poder u órgano.

La presencia del tercero interesado en la controversia constitucional tiene características especiales, que nos recuerda la intervención que se da en el juicio de amparo al tercero perjudicado, por lo que resalta la gran similitud que existe entre ambas figuras, por lo mismo mucha de la jurisprudencia que se ha establecido en el juicio de amparo debe ser aprovechada en las controversias,

con la advertencia de que, de la misma manera, será necesario aclarar y precisar las diferencias.<sup>70</sup>

Así pues, "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",<sup>71</sup> pero será la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que, atendiendo a las particularidades de cada controversia, puede y debe valorar la participación o no, de los terceros interesados.

### **3.2.4 Procurador General de la República**

De acuerdo con lo señalado en el segundo párrafo del artículo 102, apartado A, de la Constitución, y en el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional: El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

Lo anterior encuentra sustento, en la iniciativa que presentó el Ejecutivo Federal en el año de 1995 para la expedición de la Ley Reglamentaria del 105 constitucional, la que se planteó en los siguientes términos:

**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, misma que se justifica por el carácter que tiene este servidor público, como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución.**

---

<sup>70</sup> Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 Constitucional*, op. cit.

<sup>71</sup> SÁNCHEZ CORDERO, Olga María, *El Artículo 105 Constitucional*, op. cit., p. 299

A partir de la reforma de 1994, el Procurador General deja de ser Consejero Jurídico del Presidente de la República, pero, al ser un especialista en derecho, conserva la intervención que por mandamiento de la Constitución y las leyes tenía en diferentes materias. La ley dispone que se le debe dar vista para que, dentro del plazo de treinta días, que es el tiempo con que cuenta la parte demandada para contestar la demanda, manifieste lo que a su derecho convenga, fijando su consideración sobre la constitucionalidad o no de los actos cuya invalidez se reclama.

Esto es, con la participación del Procurador General se abre la posibilidad de permitir oír el punto de vista de un especialista en derecho que es ajeno a la controversia, pudiendo éste designar a un delegado siempre que se trate de ejercer facultades procesales que, por ser meramente auxiliares, no requieran la intervención personal del mismo.

Así pues, el Procurador tiene asignadas por ley, varias facultades dentro del juicio, de las cuales vale la pena destacar la que se consigna en el segundo párrafo del artículo 28, el cual establece que en caso de que no se subsanen las irregularidades en los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación, y que a juicio del Ministro instructor, considere que la importancia y trascendencia del asunto así lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República y con vista en el pedimento que este formulare en el plazo de cinco días, o sin él, admitirá o desechará la demanda.

En relación con la presencia del Procurador en la controversia constitucional y en general de las partes que intervienen en ella, encontramos similitud con las partes que actúan en el juicio de amparo, con la diferencia de que, en el segundo, no hay actor y demandado, sino "quejoso y autoridades responsables"; el tercero perjudicado se denomina "tercero interesado" en las controversias y, por último, en el juicio de amparo interviene el Ministerio

Público, mientras que, en las controversias constitucionales, la figura que protege al interés social es el Procurador General de la República.

Con respecto a la representación de las partes que pueden intervenir en las controversias constitucionales, en virtud de que estas las promueven las entidades, poderes u órganos, la ley precisa la manera en que han de ser representados. El artículo 11 de la multicitada Ley Reglamentaria establece:

**“Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.**

**En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley...”**

De la transcripción anterior, se desprende que existen dos tipos de representación:

La primera es la representación total, ésta se encuentra en el primer párrafo del artículo en la cual se indica que los sujetos legitimados para comparecer en este tipo de procedimientos, serán representados por aquellas personas que de acuerdo con sus correspondientes normas se encuentren legalmente facultados para ello; asimismo, existirá la presunción legal de que

quien comparezca a juicio será legítimo representante, salvo prueba en contrario, lo que se reafirma con el criterio sustentado por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la siguiente Tesis:

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN QUE LA RIGE 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. Atento los dos supuestos que prevé la norma y conforme al orden lógico y jurídico en que los propone, para acreditar la representación de quien actúa en nombre del ente público, debe 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. Esto lleva a considerar que la presunción aludida no puede darse de primer momento, pues sería erróneo considerar que opera en cualquier circunstancia y con independencia de las normas que reglamentan la legitimación del funcionario representante, pues esto llevaría al extremo de hacer nula la regla establecida en la primera parte del primer párrafo del citado artículo 11, ya que de nada serviría atender a la regulación normativa ordinaria, si de cualquier manera se presumiría válida la representación, en términos de la segunda parte de dicho

**dispositivo, por el simple hecho de acudir a la vía y ostentarse con esas facultades.”<sup>72</sup>**

La segunda representación es limitada, y en ésta se menciona que podrán acreditarse delegados por medio de oficio.

Sin embargo, la Suprema Corte ha sostenido que dicha presunción no opera cuando de la propia demanda deriva que quienes pretenden actuar con el carácter de representantes del órgano del poder promovente, carecen de la legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional.

**“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. El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado estrechamente con el artículo 10 del propio ordenamiento que señala como actor en las controversias constitucionales a la entidad, poder u órgano que la promueva, establece la presunción de que quien comparezca a juicio en su representación goza de tal representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, debe considerarse que tal presunción no opera cuando de la demanda derive que quienes pretenden actuar con tal carácter carecen de legitimación para ejercitar la acción de controversia constitucional al expresarse que el carácter referido lo derivan de actuaciones realizadas al margen de las disposiciones**

---

<sup>72</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis XVI/97, Primera Sala, Novena Época, Tomo VI, p. 466

constitucionales y legales aplicables, pues en esa hipótesis debe desecharse la demanda pues al carecer de legitimación no pueden representar a la entidad, poder u órgano que como parte actora puede promover la controversia constitucional.”<sup>73</sup>

El anterior criterio se complementa con el siguiente:

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA EVIDENTE DE FACULTADES DE REPRESENTACIÓN CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA IMPIDE PRESUMIRLA (ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). Al no existir duda en cuanto a la falta de representación de la fracción parlamentaria para promover a nombre del Congreso Estatal, cuando así se desprende claramente de las disposiciones de la legislación ordinaria que rige a las partes, no ha lugar a presumir dicha representación en términos de lo dispuesto por la segunda parte del primer párrafo del artículo 11 citado.”<sup>74</sup>**

Así pues, “respecto a la representación de las partes, el artículo 11 hace una remisión a la norma o normas que las rigen, con lo cual existe la posibilidad de que la integración de las propias autoridades se establezca en términos de los ordenamientos correspondientes y no mediante una regla general prevista en la propia ley reglamentaria”.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tesis X/96, Pleno, Novena Época, Tomo III, p. 166

<sup>74</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis XVIII/97, Primera Sala, Novena Época, Tomo VI, p. 466

<sup>75</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *La Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, Segunda reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p.559

El tercer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria se refiere a la forma de representación del Presidente de la República, la cual puede llevarse a cabo, por el Secretario de Estado, por el Jefe del Departamento Administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, similar a lo que acontece en el juicio de amparo.

En caso de que se cambien los titulares del ente, poder u órgano, en principio, por ser la controversia un acto institucional y no personal, ésta debe seguir su curso.

### **3.3 Legitimación de las partes para presentar una controversia constitucional.**

Hemos visto en el apartado anterior, la forma en que las partes han de ser representados dentro de estos juicios constitucionales, por tanto, se hace necesario ahora hablar respecto de la legitimación de las partes que intervienen en una controversia constitucional.

Afirma el jurista José Ramón Cossío, ahora ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, "por lo que hace a los sujetos legitimados (activa o pasivamente), pueden tener ese carácter los órdenes normativos o los órganos enunciados en la propia fracción I del artículo 105. La enunciación de la fracción I es taxativa y no plantea, en términos generales, mayores dificultades..."<sup>76</sup>, situación que ya abordamos al referirnos a las partes.

Así lo acepta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer el siguiente criterio:

---

<sup>76</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Artículo 105*, Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada, Tomo IV, 15ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 2000, p. 133

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.** De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.”<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis LXXIII/98, Pleno, Novena Época, Tomo VIII, p. 790

Es necesario establecer ahora, la diferencia entre legitimación procesal y legitimación en la causa

Legitimación procesal, tiene su origen en la ley al definir quienes son partes dentro del juicio, estas partes como son personas jurídico colectivas actúan a través de sus representantes, por lo que dentro del ámbito de la legitimación procesal se encuentra el análisis relativo a quiénes pueden actuar dentro de juicio en representación de tales entes.

Legitimación en la causa, es la vinculación que existe entre quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo que hace valer ante los órganos jurisdiccionales, cuando ese derecho es violado o desconocido; mientras que la legitimación en el proceso es el presupuesto procesal que se refiere a la capacidad de las partes para ejecutar validamente actos procesales y, por tanto, es condición para la validez formal del juicio.

Lo anterior queda claro si tomamos en cuenta el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia en la Tesis que a continuación se cita:

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO.** La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, 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: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el citado precepto

fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, atento el texto de la norma y el 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 ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.”<sup>78</sup>

### **Forma en que debe acreditarse la Legitimación Procesal**

La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, de conformidad con la ley, son personas morales, y como tales requieren que alguien las represente. En los casos de controversias, la representación está sujeta a principios propios del derecho público, que son diferentes de los que determinan y regulan la representación en el derecho privado.

En el punto que antecede, se establecieron los supuestos para que exista la legitimación procesal activa. Por lo que hace a la legitimación procesal pasiva, es fácil deducir que se actualiza en el momento en que cualquier ente, poder u órgano, sea señalado precisamente como demandado.

#### **3.3.1 Plazos para su presentación**

De conformidad con lo señalado por el artículo 21 de la Ley Reglamentaria, el plazo para la presentación de una demanda de controversia constitucional será:

---

<sup>78</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis XV/97, Primera Sala, Novena Época, Tomo VI, p. 468

**I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;**

**II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma general, ya que lo pueden hacer, bien con motivo de su publicación (autoaplicativas), o de su primer acto de aplicación (heteroaplicativas).

Por otro lado, es importante destacar que nuestro Máximo Tribunal ha establecido que, en los casos en que se impugne una norma de carácter general con motivo de su primer acto de aplicación, aún cuando de la lectura de la fracción II del citado numeral, podría desprenderse que el plazo para presentar la demanda comienza a correr a partir de que se genera dicho acto, el plazo debe contarse a partir del día siguiente a aquel en que el actor tuvo conocimiento del mismo, pues la aplicación textual del mencionado precepto podría colocar al actor en estado de indefensión.

Por lo que se refiere a la impugnación de actos, el plazo será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto, surta sus efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se

reclame, otorgando además dos posibilidades más para impugnar dichos actos, al día siguiente en que haya tenido conocimiento del acto ó bien de su ejecución; y, al día siguiente a aquél en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

Por último, es necesario señalar que este artículo cuenta con una tercera fracción, que se refiere a la fijación de la controversia por conflictos de límites, el cual, tendrá como plazo sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que origine dicho conflicto.

De lo anterior se desprende la dificultad que existe para establecer el computo de los plazos en las controversias constitucionales, por la naturaleza misma de estos juicios, pues hay que recordar que a través de éstos, no sólo se impugnan normas generales, sino también actos concretos provenientes de las entidades, poderes u órganos, y que se alegan son inconstitucionales.

Además, estos juicios por su misma naturaleza, encierran un mayor problema, consistente en brindar seguridad a las partes para tener el tiempo prudente para hacer valer sus derechos sin atentar contra el estado de derecho y la seguridad de la sociedad en general.

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

resolver (en algunos casos) es de indole político, como es el caso, precisamente, de las controversias constitucionales".<sup>79</sup>

La frase entre paréntesis corresponde a nosotros, pues a pesar de que muchos de los conflictos que se resuelven a través de una controversia constitucional tienen una connotación política, no es esta la principal razón de ser de este medio de control constitucional, sino la de garantizar el sistema de competencias que para cada uno de los entes, poderes u órganos establece la Constitución, haciendo prevalecer el estado de derecho y la seguridad jurídica nacional.

### **3.4 Substanciación de los juicios**

Retomando el concepto de controversia constitucional propuesto en el primer capítulo (infra, p. 21, primer capítulo), y de acuerdo con la doctrina en general, estas controversias tienen la forma de un juicio con sus etapas esenciales: presentación de la demanda, emplazamiento, contestación de la demanda, periodo de ofrecimiento y admisión de pruebas, alegatos o conclusiones finales, audiencia y resolución, así la controversia constitucional es un juicio con características propias y muy particulares.

Pero no un simple juicio, sino un juicio constitucional, por la misma naturaleza de los conflictos que en esta figura se dirime, que es de carácter constitucional, consistente en hacer respetar el sistema de competencias asignado por nuestra Carta Magna, garantizando el régimen Federal y el equilibrio entre Poderes.

---

<sup>79</sup> RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *Las Controversias Constitucionales y la Construcción del Nuevo Federalismo*, La actualidad de la Defensa de la Constitución, SCJN, IJ, UNAM, Serie E, Varios, N° 89, México, 1997, p. 297

Ahora bien, antes de continuar es necesario establecer qué es un juicio, de acuerdo con el maestro Ignacio Burgoa, este concepto tiene dos importantes acepciones: la lógica y la jurídica. Conforme a la segunda, que es la que nos interesa, juicio equivale a proceso, situación que se reafirma en el Diccionario Jurídico Mexicano, al establecerse que juicio es sinónimo de proceso y más específicamente sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo un proceso.<sup>80</sup> Esta definición se utiliza con mayor frecuencia por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia.

Hecho lo anterior, a continuación examinaremos de conformidad con el Capítulo V, del Título II, artículos 24 al 38, la instrucción de estos juicios.

### **3.4.1 La demanda y su contestación**

La demanda es el escrito a través del cual el actor plantea sus pretensiones al demandado y con lo cual se da inicio con el juicio; en términos del artículo 22 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, el escrito de demanda de una controversia constitucional deberá señalar:

#### **“ARTICULO 22. El escrito de demanda deberá señalar:**

- I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;**
- II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;**
- III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;**

---

<sup>80</sup> Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo*, 7ª edición, Porrúa S.A. de C.V., México, 2003, pp. 251 y 252

Véase también, *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, p. 1848

**IV. La norma general o acto cuya invalidez de demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;**

**V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;**

**VI. 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**

**VII. Los conceptos de invalidez”.**

Como se observa, dicho precepto fija los requisitos mínimos indispensables que debe contener la demanda de controversia constitucional, de las cuales se desprende el siguiente análisis:

Las tres primeras fracciones no encuentran problema, se refieren a los datos de identificación necesarios para saber con qué carácter intervienen las entidades, poderes u órganos.

La fracción cuarta determina la norma u acto materia de la controversia, que debe complementarse con el señalamiento del medio oficial en que las normas se hubieren publicado.

La fracción quinta enmarca los fundamentos legales para estimar que la norma o acto materia de la controversia se encuentra violando principios constitucionales, es aquí, donde se plantea la contradicción entre las normas generales o actos y, los preceptos constitucionales.

La fracción sexta estará integrada por los antecedentes del asunto, para encuadrar la violación constitucional al caso específico, lo que se entiende cuando se impugnen actos que se cree son inconstitucionales, no así, tratándose de normas generales.

Y la última fracción hará referencia a los conceptos de invalidez, que serán los argumentos lógico jurídicos con los que el actor probará su acción.

Se establece la posibilidad de una ampliación de demanda, que puede darse en un doble sentido: una, ampliar y profundizar los motivos de invalidez invocados en la demanda original; la otra, invocar hechos nuevos.

### **Contestación de la demanda**

De conformidad con el artículo 23 de la Ley Reglamentaria del 105, la contestación de la demanda deberá contener, cuando menos, una relación precisa respecto de cada uno de los hechos de la demanda, afirmándolos, negándolos, expresando su desconocimiento, o bien, exponiendo como ocurrieron; y los fundamentos jurídicos o razones que sostienen el punto de vista del demandado y por lo tanto, la validez de la norma general o del acto de que se trate.

La falta de contestación de la demanda dará lugar a presumir que son ciertos los hechos de la parte actora, la Suprema Corte debe disponerlo de oficio.

De la lectura del artículo 30 de la Ley Reglamentaria se desprende la confesión ficta, el cual establece:

**“Art. 30. La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvencción dentro del plazo respectivo, hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, salvo prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.”**

### **Tramite**

El artículo 22 de la Ley Reglamentaria del 105, dispone que la demanda en virtud de la cual se inicie una controversia debe formularse por escrito; ésa es la forma en que deben presentarse la contestación, la ampliación y demás actuaciones, incluidos los alegatos.

Una vez que ha sido presentada la demanda de controversia constitucional, dentro del plazo señalado el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la asignará a uno de los Ministros, quien, a partir de ese momento, se denominará Ministro Instructor, y que es el encargado de poner el proceso en estado de resolución (artículo 24).

La asignación se hace por turno, conforme va llegando cada asunto se va asignando a un Ministro y así sucesivamente, de manera tal que los asuntos se distribuyan equitativamente entre todos.

El Ministro Instructor, deberá examinar que la demanda, no presente alguna causal de improcedencia para continuar el procedimiento y no desecharla de plano (artículo 25).

Posteriormente se ordenara emplazar a la parte demandada para que, dentro del término de treinta días presente su contestación y se correrá traslado a las demás partes que tendrán el mismo plazo, para que manifiesten lo que a su derecho convenga (artículo 26).

Ahora bien, se puede ampliar la demanda cuando apareciere un hecho nuevo dentro de los quince días siguientes a la contestación, o hasta antes del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente (artículo 27), el ministro instructor prevendrá a los promoventes en caso de que los escritos de

demanda, contestación, reconvencción, o ampliación fueren oscuros e irregulares, el plazo para que se subsanen será de cinco días (artículo 28).

Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda, el Ministro Instructor debe señalar fecha para la celebración de una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. Dicho término puede ampliarse cuando a juicio del Ministro Instructor, la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite (artículo 29).

El artículo 30 se refiere a la confesión ficta, sin embargo, presenta un grave error en su redacción, pues establece que la falta de contestación de la demanda o de la reconvencción, hará presumir, salvo prueba en contrario, como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ellas, es decir, se plantea la confesión ficta en algo que no existió, entendemos que la presunción será a favor de los hechos que se hayan señalado en la demanda.

Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho o no guarden relación con la litis. Asimismo, debe destacarse que el Ministro Instructor está facultado para allegarse de cualquier prueba, e incluso, para solicitar cualquier informe o aclaración a las partes que estime necesario para la mejor resolución del asunto (artículos 31, 32, 33 y 35).

Abierta la audiencia el Ministro Instructor procederá a recibir, por su orden, las pruebas y luego los alegatos de las partes (artículo 34).

Una vez celebrada la audiencia, el Ministro Instructor procederá a elaborar un proyecto de sentencia, mismo que someterá a la consideración del

pleno de la Suprema Corte de Justicia en una sesión pública, para su discusión y definitiva resolución (artículo 36).

No está por demás hacer notar que el artículo 37 de la Ley Reglamentaria del 105, dispone que la Corte puede acordar el emplazamiento de la solución de los juicios de amparo pendientes de resolver hasta en tanto se solucione una controversia constitucional, siempre que las normas impugnadas en aquellos y en esta última fueren las mismas.

Esto nos hace recordar las similitudes y diferencias que existen entre estos dos medios de control constitucional, en ambos se puede impugnar actos concretos o normas generales contrarias a lo que establece la Constitución, pero a través de las controversias se puede invalidar la norma general, en cambio, a través del amparo únicamente se deja de aplicarlas a quien haya solicitado la protección por un agravio personal y directo.

Por último, en materia de controversias constitucionales, no procede la acumulación, pero cuando exista conexidad entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita, podrá acordarse que se resuelvan en la misma sesión (artículo 38).

### **Suspensión del acto**

Esta medida cautelar es procedente en las controversias constitucionales, la Ley Reglamentaria establece en sus artículos 14 a 18, la posibilidad de que se conceda la suspensión del acto que motiva la controversia. Ésta encuentra cierta similitud con la suspensión en el juicio de amparo.

Conforme a los mencionados preceptos, la suspensión de los actos que motivaren una controversia constitucional puede concederse de oficio o a petición de parte, y sus efectos permanecerán hasta en tanto se dicte resolución definitiva.

Esta medida se tramita por vía incidental, y puede ser solicitada por las partes en cualquier momento hasta antes de la audiencia.

Cabe señalar que en este tipo de controversias no procede la suspensión contra normas generales, ni en los casos en que se ponga en peligro la seguridad o economía nacional, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o cuando pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

El artículo 15 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 establece que:

**“La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.”**

Ahora bien, el concepto de “economía nacional”, en su connotación de estructura, orden interior o régimen del 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 estatuido 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 dicha suspensión, se lesionaran intereses de la sociedad en general y no en forma particularizada de un determinado número de sus miembros.

El mismo artículo establece que la suspensión no podrá concederse, cuando se pueda afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, y esto ocurre cuando de concederse la suspensión se afecte la función que los artículos 102 y 22 de la Carta Magna, le atribuyen al Ministerio Público de la Federación, consistente en la persecución de los delitos y la vigilancia para que los procesos penales se sigan con toda regularidad, función propia y privativa, en cualquiera de sus fases de investigación, persecución o acusación, por lo que de conceder la suspensión en contra de actos como la continuación y trámite de las averiguaciones previas, lesionaría la seguridad social de perseguir los delitos, afectando el interés público de la colectividad que le ha encomendado de manera exclusiva esa función impersonal de investigar y comprobar la verdad de las conductas delictivas, lo que afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

En este caso las normas generales existen para salvaguardar el interés público, por lo que sería una violación al principio de suspensión el otorgarla, cuando de por medio se encuentra una norma de carácter general en la que debe ser suspendida su eficacia jurídica.

### **3.4.2 Pruebas**

El artículo 31 de la Ley Reglamentaria del 105 constitucional señala que las partes podrán ofrecer y el ministro instructor admitir toda clase de pruebas, excepto las que sean contrarias a derecho. La Ley faculta al ministro instructor

a desechar de plano las pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

"En tal virtud, podemos concluir que en materia de controversias constitucionales no son admisibles todas las pruebas que se ofrezcan, sino sólo aquellas que guarden relación con la controversia, o bien las que por su contenido pudieran influir en la fundamentación de la sentencia definitiva. Cualquier prueba que no reúna esos requisitos el ministro instructor podrá desecharla bajo su personal criterio".<sup>81</sup>

Consideramos entonces que, dentro del juicio de controversia constitucional son admisibles todas aquellas pruebas que se señalan en el Código Federal de Procedimientos Civiles (de aplicación supletoria), 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.

Las pruebas deben ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental, que podrá ofrecerse en cualquier momento, siempre que se haga antes de la audiencia, y sin perjuicio de que se haga relación de ella y se tenga por recibida en la propia audiencia; ésta se inicia con la recepción de aquéllas.

Por lo que hace a las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la del ofrecimiento, exhibiendo los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, para dar oportunidad a las demás partes de formular las respectivas repreguntas.

---

<sup>81</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El Artículo 105 Constitucional*, op.cit., p.78

Cabe mencionar, que el Ministro Instructor tiene la facultad, pero no la obligación, de recabar las pruebas para mejor proveer en cualquier momento, esto es, desde el momento en que da inicio el juicio con la demanda y hasta el dictado de la sentencia, así como también tendrá la facultad de requerir a las partes para cualquier aclaración que estime necesaria, e incluso, podrá recibir y agregar a los autos las pruebas ofrecidas por un tercero, ello con el fin de tutelar las normas constitucionales sobre intereses particulares, tal y como lo establece el artículo 35 de la Ley Reglamentaria, así como el numeral 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.4.3 Audiencias**

La audiencia debe celebrarse el día y la hora que señale el ministro instructor; el señalamiento debe ser previo; se lleva a cabo se presenten o no las partes; una vez que es declarada abierta, se procede al ofrecimiento y admisión de las pruebas, acto seguido deben recibirse los alegatos. Concluida la audiencia, el ministro instructor debe declarar cerrada la instrucción y citar a las partes para oír sentencia; hecho lo anterior debe formular el proyecto de resolución.

Lo anterior se corrobora de la lectura de los artículos 34 y 36 de la Ley Reglamentaria, los cuales disponen:

**Artículo 34. Las audiencias se celebrarán con o sin, la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes.**

**Artículo 36. Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de**

**resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

En las controversias constitucionales, se establece la fecha para la celebración de la audiencia, una vez que se consume el plazo para contestar la demanda, la ampliación de la demanda, o en su caso la reconvencción.

### **3.4.4 Sentencias**

Reiterando que el análisis sobre las sentencias que se pronuncian en una controversia constitucional, es el objetivo central de este trabajo y que se abordará en nuestro próximo capítulo, mencionaremos por el momento, sólo algunos aspectos relevantes, para más adelante estudiar con mayor amplitud este tema.

La sentencia, pone fin a todo proceso, tratándose de las controversias constitucionales, será el acto que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver precisamente tales juicios ante ella planteados.

Gran parte de la doctrina considera que la sentencia es el acto más importante de un proceso; por lo que se refiere a los juicios de controversia constitucional, es el acto mediante el cual, el Pleno de nuestro Máximo Tribunal, después de haber tenido conocimiento del problema, analiza y decide sobre el conflicto que se ha sometido a su consideración.

Un tema interesante que necesariamente se debe revisar al referirnos a las sentencias dentro de los juicios de controversias constitucionales, es lo relacionado con:

### La suplencia de la Queja

La Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, en su Capítulo VI se refiere a las sentencias; los artículos 39 y 40, señalan una importante regla que debe observar – en este caso la Suprema Corte–, en el dictado de las sentencias, y que es la suplencia de la queja, o como la llama Don Juventino V. Castro y Castro “la deficiencia de la queja deficiente”.<sup>82</sup>

En efecto, ambos artículos textualmente establecen:

**“Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada”.**

**“Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios”.**

De lo que se desprende, que nuestra Suprema Corte, a efecto de resolver la cuestión planteada, tiene la obligación de suplir los argumentos expuestos por las partes sin que pueda considerarlos deficientes, así como corregir los errores respecto del derecho invocado y analizar conjuntamente los razonamientos de las partes.

Lo anterior se confirma tomando en cuenta la jurisprudencia 68/96, emitida por la Suprema Corte de Justicia cuyo rubro es **“Controversias Constitucionales. En ella no es posible jurídicamente considerar deficientes los conceptos de invalidez planteados”.**

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 91

Sin embargo, de la lectura del artículo 39 de la Ley Reglamentaria, se desprende que dentro de las controversias constitucionales se da la suplencia del error del derecho invocado al momento de que la Corte dicte sentencia en esos procedimientos, esto es, la suplencia del error en la cita de los preceptos constitucionales que se estimen violados, para que se pueda examinar en su conjunto los conceptos de invalidez y los demás razonamientos de las partes con el fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Por lo demás, en atención al artículo 40 de la citada Ley, en las controversias constitucionales se pueden presentar cuatro suplencias; la de la demanda, la contestación, de los alegatos, y de los agravios.<sup>83</sup>

La suplencia de la queja deficiente en la controversia constitucional, es entonces amplísima, lo que se justifica por la especial entidad de los conflictos que se plantean a través de la misma, así como por el hecho de que, con su precisa regulación, el Poder Revisor de la Constitución ha buscado que por encima de la pericia de las partes que acudan a ese proceso constitucional, se tutele y preserve el orden constitucional, haciendo efectivo el principio de supremacía de la Carta Magna.

Interesante resulta establecer la postura que al respecto ha fijado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ha sostenido que independientemente de la norma o acto que se reclame y de quien lo haga, se debe revisar la constitucionalidad del mismo, es decir, se debe entrar al análisis de los conceptos de invalidez planteados, en razón de la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional.

---

<sup>83</sup> NOTA: Don Juventino Castro y Castro señala que la suplencia de la queja es más una actitud judicial, que una regla de procedimientos. Es una institución generosa que pretende equilibrar y asistir a un justiciable aún a pesar de las negligencias u omisiones de él. Es más un acto humano que uno jurisdiccional.

### 3.4.5 Ejecución de las sentencias

El capítulo VII, del Título II, artículos 46 a 50 de la Ley Reglamentaria, aborda el tema relacionado con la ejecución de sentencias.

**“Artículo 46. Las partes condenadas informarán en el plazo otorgado por la sentencia, del cumplimiento de la misma al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien resolverá si aquella a quedado debidamente cumplida.**

**Una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de alguna actuación sin que esta se hubiere producido, las partes podrán solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que requiera a la obligada para que de inmediato informe sobre su cumplimiento. Si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no estuviere cumplida, cuando la naturaleza del acto así lo permita, no se encontrase en vía de ejecución o se tratase de eludir su cumplimiento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el asunto al ministro ponente para que someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.**

De lo que se desprende que será en la propia sentencia que pronuncie la Suprema Corte de Justicia al resolver una controversia constitucional, donde se fije el plazo para su cumplimiento.

En el segundo párrafo de este artículo, se establece la potestad que tienen las partes para solicitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia,

requiera a la parte condenada para que de inmediato informe su cumplimiento, esto es comprensible si tomamos en cuenta dos aspectos importantes, primero, que la parte ganadora tiene derecho a exigir que la sentencia se cumpla; y, por otra parte, al ser la materia de estos juicios preservar el orden constitucional, la resolución debe respetarse y por lo mismo cumplirse.

Lo anterior, a semejanza de lo que sucede en el juicio de amparo, puede originar se abra un incidente de inejecución de sentencia. Además en el segundo párrafo del artículo 46, se establece que en caso de incumplimiento de las resoluciones de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, se aplicará los procedimientos establecidos en el artículo 107, fracción XVI, primeros dos párrafos de la Constitución; que se refieren a la separación de autoridades que se nieguen a cumplir con una resolución judicial, o repitan la norma o acto invalidado, además de consignarla ante el Juez de Distrito que corresponda, así como determinar por parte de la Suprema Corte el cumplimiento sustituto de las sentencias cuando sea necesario o cuando la naturaleza del acto lo permita.

Respecto al tema en análisis, resulta interesante citar el estudio que realizan conjuntamente dos autores de derecho constitucional, Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío, quienes señalan:

"Como lo hemos mencionado, en todos aquellos casos en que la declaración de invalidez se produzca respecto de normas de carácter general, no es necesaria la participación la participación posterior de la autoridad de la cual hubiera emanado la norma invalidada, en virtud de que los efectos anulatorios se alcanzan en plenitud a partir de la declaración misma de la Suprema Corte de Justicia. De esta manera, resulta imposible que se exija un

cumplimiento de sentencia por parte de las autoridades legislativas siempre que la norma reclamada hubiera sido de carácter general".<sup>84</sup>

De igual forma, estos autores descartan un cumplimiento sustituto de las sentencias mediante el pago de daños y perjuicios en términos del artículo 107, segundo párrafo, fracción XVI de la Constitución.

"Lo que podría acontecer sería la repetición de los actos por parte de la autoridad responsable, sin embargo en términos del artículo 47 de la ley, la repetición de la norma general invalidada no se produce por parte de la autoridad de la cual emanó la dicha norma, sino por parte de las autoridades que en lo individual apliquen la norma inválida, de lo cual se deduce que la repetición nunca será posible por parte de la autoridad legislativa, de manera tal que en estos casos nunca podrá haber incumplimiento de sentencia en ninguna de las dos modalidades que plantea el artículo 107, fracción XVI de la Constitución...

Respecto de las normas individuales, si se actualizan los tres supuestos acabados de mencionar: i) la autoridad puede incumplir la acción concreta que le sea ordenada en la sentencia; ii) puede repetir el acto que se hubiere invalidado, y iii) será factible, como consecuencia de los dos aspectos anteriores un cumplimiento sustituto de la resolución".<sup>85</sup>

El incumplimiento de las sentencias, o la repetición del acto o norma impugnada sólo podrán promoverse por las partes en la controversia, quienes acudirán ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia a presentar la denuncia correspondiente, para que éste, a su vez, haga los requerimientos y turne el expediente al ministro ponente para que elabore el proyecto de

<sup>84</sup> FIX ZAMUDIO Héctor y José Ramón Cossío Villegas, *La Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, op. cit., p. 561

<sup>85</sup> *Idem*

resolución en que el Pleno acuerde o niegue la destitución y sometimiento o proceso de la autoridad considerada responsable; lo anterior, sin perjuicio de que se haga cumplir la ejecutoria de que se trate, dictando las providencias que estime necesarias, (artículos 47 y 48 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución).

Por último, el artículo 50 de la Ley Reglamentaria, menciona un hecho fundamental consistente en que no podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **ALCANCES JURÍDICOS Y EFECTOS DE LAS SENTENCIAS QUE SE EMITEN EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

En este último capítulo examinaremos los aspectos relacionados con las sentencias que se dictan en las controversias constitucionales, los alcances jurídicos y efectos, será el punto central de análisis de este trabajo.

Iniciaremos por revisar el concepto de sentencia, enfocándonos en primer término, a las sentencias que se dictan en los procesos en general; exponiendo los requisitos formales y de fondo que éstas deben contener según la ciencia del derecho procesal; para después, analizar la estructura y contenido que deben reunir las sentencias que se emiten en una controversia constitucional, y así descubrir los elementos que por ley se exige contengan las sentencias que dictan los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver esos juicios constitucionales.

En segundo lugar, nos referiremos a los tipos de sentencias que pueden emitirse en una controversia constitucional, circunstancia que consideramos de vital importancia, porque una de las razones que impiden que la controversia constitucional sea un auténtico mecanismo de defensa de la Constitución, depende precisamente de las distintas resoluciones que se pueden dictar al resolver estos juicios y de las características de cada una de ellas.

Posteriormente, entraremos al examen de los alcances jurídicos y efectos de las sentencias pronunciadas en una controversia constitucional, parte trascendental para determinar la eficacia de estos juicios como medio de control de la constitucionalidad, ya que a partir de su reestructuración en el año de 1994, no sólo toman la importancia que actualmente tienen, sino que

además se convierten en una herramienta indispensable para garantizar y preservar el orden jurídico nacional, sin embargo, el que las sentencias no tengan efectos erga omnes en todos los supuestos, constituye uno de los aspectos que parecen deficientes o problemáticos, y que impiden que la controversia cumpla con la finalidad para la cual fue creada.

Como siguiente punto, estudiaremos los efectos de las sentencias que determinan la invalidez de la norma impugnada; con todas las consecuencias que trae consigo, y finalmente, hablaremos de los criterios de interpretación establecidos por los ministros de la Suprema Corte al resolver las controversias, es decir, la jurisprudencia que existe al respecto.

#### 4.1 Sentencia

“Del latín, sentetia, que equivale a máxima, pensamiento corto, decisión. Es la resolución que pronuncia un juez o Tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso”.<sup>86</sup>

De esta definición se desprende que las sentencias son resoluciones judiciales, entendiendo estas como “los pronunciamientos de los jueces y Tribunales a través de las cuales acuerdan determinaciones de trámite o deciden cuestiones planteadas por las partes, incluyendo la resolución del fondo del conflicto”.<sup>87</sup> La sentencia es sin duda la resolución judicial más importante. Esto se corrobora con el concepto proporcionado por el reconocido procesalista mexicano, Cipriano Gómez Lara, cuando establece que “la

---

<sup>86</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, op. cit., pp. 2891-2893

<sup>87</sup> *Ibidem*, pp. 2822-2823

sentencia es un tipo de resolución judicial, probablemente el más importante, que pone fin al proceso".<sup>88</sup>

En efecto, en términos generales, a través de la sentencia se da solución por parte del juez o Tribunal, al asunto ante ellos planteado, es considerado el acto más importante precisamente por la naturaleza del mismo, pues en ella se decide el fondo del problema, al menos en su fase de conocimiento, es decir, en esta etapa se da por concluido el proceso, cuando el juzgador resuelve el conflicto existente entre las partes mediante la dicción del derecho al caso concreto.

Elisur Arteaga Nava, señala al respecto: "la sentencia es la determinación con que un Juez o Tribunal resuelve con fuerza vinculante para las partes un proceso o una causa y les da fin".<sup>89</sup>

Ahora bien, al ser la sentencia el acto que da por concluido el proceso, tenemos que revisar en que sentidos pueden pronunciarse las mismas; para lo cual podemos acudir a la ciencia del derecho procesal, donde encontramos que éstas pueden ser de tres tipos:

- a) Sentencias declarativas. Son aquellas que clarifican el derecho o la situación jurídica controvertida.
- b) Sentencias de condena. Señalan la conducta que debe seguir el demandado o acusado según sea el caso, con motivo del fallo.

---

<sup>88</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Décima edición, Oxford University Press, México, 2004, p. 327

<sup>89</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur y Laura Trigueros Gaisman, *Derecho Constitucional*, Volumen 2. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Oxford University Press, México, 2000, pp. 87-88

- c) Sentencias constitutivas. Son las que fijan nuevas situaciones jurídicas respecto del estado anterior, estas predominan principalmente en las cuestiones familiares y del estado civil, así como en las cuestiones laborales a través de los llamados laudos.

Es importante señalar que existe una clasificación de las sentencias respecto de la autoridad que las emite y al momento en que lo hace, así tenemos:

La sentencia definitiva, que es "aquella que pronuncia la autoridad judicial, una vez que ha concluido el juicio que resuelve el fondo del asunto, ocupándose de las acciones deducidas y de las excepciones y defensas opuestas, declarando, absolviendo o condenando".<sup>90</sup> Este tipo de sentencia decide el fondo de la controversia, pero admite todavía un medio de impugnación que puede modificar, confirmar o revocar la misma.

Por otro lado, encontramos la sentencia interlocutoria, siendo "aquella que pronuncia un Tribunal que resuelve sobre cuestiones incidentales, que se han presentado dentro del juicio y nunca sobre el fondo del negocio".<sup>91</sup> Este tipo de sentencia se dicta dentro de un proceso pero se resuelve por cuerda separada porque se refieren a otras cuestiones surgidas en el mismo, por lo tanto, esta sentencia no resuelve el juicio en lo principal.

Por lo que hace a la sentencia firme, no esta definida con precisión, tan sólo se dice que es aquella que no admite ningún medio de impugnación y que por lo mismo ha adquirido la calidad de cosa juzgada, es conocida también como sentencia ejecutoriada, mal llamada así, en razón de que no todos los fallos firmes pueden ser objeto de ejecución material.

<sup>90</sup> CHAVEZ CASTILLO, Raúl, *Juicio de Amparo*, Volumen 7, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Oxford University Press, México, 2000, p. 50

<sup>91</sup> *Idem*

Ahora bien, físicamente la sentencia es un documento judicial en el cual se consigna el resultado del litigio o controversia, es decir, al ser nuestro sistema jurídico predominantemente escrito y en virtud de la misma naturaleza de las sentencias, la solución que se da al conflicto debe plasmarse en un documento, siendo indispensable que cumpla con ciertos requisitos para que tenga validez y sea respetada.

Así tenemos que se dividen en dos las exigencias que debe cubrir toda sentencia, siendo estos los requisitos formales y los de fondo.

La legislación procesal en su mayoría, separan en tres partes el contenido formal de las sentencias, esto es, la relación de los hechos de la controversia, las consideraciones y fundamentos legales, y finalmente los puntos resolutive, que corresponden a los tres aspectos tradicionales de resultandos, considerandos y puntos resolutive.

Siguiendo la teoría del maestro Cipriano Gómez Lara, agregaríamos otro aspecto anterior a los señalados, y que es el preámbulo. Así tenemos que toda sentencia contiene:

- El preámbulo. Fija los datos de identificación del asunto (tipo de juicio de que se trate, juzgado o Tribunal, partes litigantes, lugar, fecha, etcétera).
- Los resultandos, es la narración de los antecedentes históricos del asunto, así como de la forma en que se fue desarrollando, se señalan las pretensiones de las partes, las pruebas y alegatos presentados; sin hacer ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.
- Los considerandos, son las opiniones del juez que conoce del asunto, el cual, previo análisis, resuelve la confrontación existente entre las partes.

- Los puntos resolutiveos, donde se da el resultado del asunto, precisando de forma muy concreta, el sentido de la resolución.<sup>92</sup>

Por lo que hace a los requisitos de fondo, a diferencia de los anteriores, no están tan claramente precisados en la legislación procesal, tenemos que acudir a lo señalado por la doctrina y la jurisprudencia, donde se establecen como tales las exigencias de congruencia, motivación y exhaustividad.

De acuerdo con el primero, debe haber una relación de concordancia entre lo solicitado por las partes y lo resuelto por el juzgador, sin perjuicio de que este pueda aclarar y precisar las pretensiones de las propias partes a través de la institución de la suplencia de la queja. La incongruencia de la sentencia se presenta cuando no hay tal correspondencia.

La motivación consiste en la obligación del juzgador de expresar los motivos en que basa su resolución, es decir, los argumentos y razonamientos para resolver el caso concreto, además, al ser la sentencia un acto de autoridad, también deberá estar debidamente fundamentada en los preceptos legales o en los principios jurídicos en que se apoye tal actuación.

Por lo que hace a la exhaustividad, este es un complemento de los requisitos anteriores, en donde el juzgador debe analizar todos y cada uno de los puntos que hayan sometido a su consideración las partes en conflicto.

La estructura de la sentencia que se emite en una controversia constitucional, encuentra su fundamento en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que a continuación analizaremos.

---

<sup>92</sup> Cfr. GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, op. cit., pp. 328-329

**Artículo 41. Las sentencias deberán contener:**

**I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.**

Esto es, se deben determinar con precisión las normas generales o actos concretos que se estén impugnando y que son el objeto del juicio, asimismo, se deben señalar las partes que intervienen en una controversia constitucional, estableciendo quien demanda y contra quien lo hace, valorando las pruebas que hayan ofrecido para demostrar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma o acto.

En relación con este último punto, cuando se impugnan disposiciones generales no existe mayor problema, pues basta con que se señale el documento en que tal disposición se haya publicado —como puede ser el Diario Oficial de la Federación o el correspondiente periódico o gaceta de las entidades federativas—, que será la prueba principal o más bien el documento base de la acción; una vez precisado lo anterior, en el juicio de controversia constitucional se examinará la constitucionalidad o no de la norma impugnada.

Si se trata de actos concretos, por principio, se debe probar que éste existe, para que la acción ejercitada tenga razón de ser. Si es así, o al menos la Corte lo considera existente, en el juicio de controversia constitucional debe examinarse la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto.

**II. Los preceptos que lo fundamenten.**

Se deben señalar los preceptos constitucionales en que el sentenciador funde su dicho, es decir, los fundamentos legales que sirven de apoyo para establecer que una norma o acto se ajustan o no a la Constitución.

**III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados.**

Independientemente de que se declare la validez o no de la norma o acto impugnado, en las sentencias se debe establecer las consideraciones que sustentan lo resuelto, el sentido de las sentencias en cuanto a la constitucionalidad de la norma o acto, por lo que de darse el caso se deben señalar los preceptos constitucionales que se estimaron violados.

**IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, 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.**

Esta fracción indica que en la sentencia se debe precisar los alcances y efectos de la misma, lo que constituye precisamente la razón de ser de este trabajo, además la sentencia va a contener otros datos importantes como son: los órganos obligados a cumplir la resolución; las normas o actos impugnados sobre los cuales tendrá operancia dicha sentencia, así como los elementos necesarios para la plena eficacia en el ámbito que corresponda; y, la extensión de la invalidez a otras normas cuando se haya declarado así la norma general impugnada y existan otras cuya validez dependa de la misma.

En relación con esta fracción, se considera como un gran avance, pues permite que las autoridades que hayan acudido a la controversia, así como los gobernados que puedan verse afectados por la respectiva resolución tengan certeza sobre cuales son los efectos de esta, similar a lo que sucede, por ejemplo, en el juicio de amparo, pues en éstos, actualmente en las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal se precisan los efectos de las mismas.

**V. Los puntos resolutiveos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolucíon o condena respectivas, fijando el termino para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.**

Aquí se contienen dos puntos importantes, por un lado, que en la sentencia a través de los puntos resolutiveos se da solucíon a la cuestíon litigiosa planteada, fijando además, el sentido en que estas pueden dictarse, esto es, sobreseyendo, o declarando la validez o invalidez de la norma o acto impugnado. De igual forma se deben señalar las sanciones correspondientes, como lo es la absolucíon o condena, así como la fijacíon del término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen.

**VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuacíon.**

En las sentencias se debe señalar, el término para que la parte condenada dé cumplimiento a la misma o realice una actuacíon.

Por último, cabe señalar, que la sentencia que se dicta en una controversia constitucional, en la práctica, se estructura de forma muy similar a

la de las sentencias del juicio de amparo, es decir, con un capítulo de resultandos, otro de considerandos y al final los puntos resolutivos.

#### **4.2. Sentencias que pueden emitirse en una controversia constitucional**

La sentencia debe ser el lugar natural de la fundamentación, que es la expresión de los argumentos jurídicos en la cual se apoya la aplicación de los preceptos normativos que se invocan por el juzgador para resolver el conflicto.

En su oportunidad se determinó que los juicios de controversia constitucional son de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, nuestro máximo Tribunal al resolver estos juicios, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, fracción V, y 42 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, pueden emitir tres tipos de sentencias, siendo estas:

1.- Las de sobreseimiento. Son aquellas que declaran que, por alguna razón fáctica o jurídica, la controversia no tiene razón de ser. Ello puede tener como motivo, el que apareciere claramente que no existe la norma general o acto concreto impugnado o porque se surtiese algún supuesto de improcedencia o sobreseimiento del juicio, entre otros casos.

Los supuestos de improcedencia de la controversia constitucional, se encuentran previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional; del análisis de dicho precepto se establece que no procederán las controversias constitucionales:

- Contra decisiones de la propia Suprema Corte de Justicia;
- Contra normas generales o actos en materia electoral;

- Cuando existe litispendencia, la cual previene la promoción innecesaria de procedimientos;
- Si existe cosa Juzgada;
- Cuando han cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- Cuando no se hayan agotado otras vías previstas para la solución del conflicto, (equivale al principio de definitividad que rige al juicio de amparo);
- Cuando no se respetan los plazos y la demanda no se presenta en tiempo;
- y
- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. Es decir, el legislador tuvo la intención de no limitar la procedencia de estos procesos a siete fracciones, ampliando así las causales de improcedencia al criterio de los integrantes de la Suprema Corte.

Es importante señalar que las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

Por su parte, el artículo 20 de la citada Ley establece que se presenta el sobreseimiento cuando:

- Exista un desestimiento expreso por parte del actor, siempre que no se trate de normas generales;
- Si apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia que se señalan en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria;
- Si no existe la norma o acto materia de la controversia o al menos no se prueba su existencia; y
- Si la materia de la controversia, ha dejado de existir por un acuerdo de voluntades entre las partes, siempre que no se trate de normas generales.

2.- Las sentencias estimatorias. Son aquellas en las que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideran que la norma general o los actos concretos impugnados en la controversia constitucional, efectivamente atentan contra la competencia del órgano, entidad o poder, promovente y violan la Constitución Federal, o bien, que las disposiciones o actos concretos provenientes de una autoridad no se ajustan a lo constitucionalmente establecido, por lo tanto son declarados inconstitucionales y despojados de toda validez.

Es decir, este tipo de sentencias son las que logran despojar a la ley o acto de su validez si va en contra de la Constitución, en estos casos, en relación con el sistema de competencias que la misma Ley Fundamental establece.

Equivaldría a las sentencias que conceden la protección de la justicia federal, tratándose del juicio de amparo, es decir, en la controversia constitucional, la entidad, poder u órgano obtendría la declaración por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que por un lado fue procedente su acción ejercitada; y, posteriormente, que son efectivos sus conceptos de invalidez, así como sus argumentos y razonamientos expresados para considerar que otra entidad, poder u órgano, a través de sus normas generales o actos concretos invaden su esfera competencial, y por lo tanto atenta contra lo dispuesto en nuestra Constitución.

Es este tipo de sentencia la que nos interesa, más adelante analizaremos cuales son los efectos que las mismas tienen cuando se declare la invalidez de una disposición de observancia general, esto es, cuando la misma contraviene lo establecido en algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.- Las sentencias desestimatorias. Son aquellas que por el contrario, explícitamente declaran la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado, o al menos, no son declarados inconstitucionales por no haberse alcanzado en la votación, la mayoría requerida por la ley.

En este tipo de sentencias se plantean dos aspectos importantes, ambos son distintos aunque tienen las mismas consecuencias, el primero consiste en que la norma general o acto impugnado analizados a la luz de la Constitución son absolutamente constitucionales, y por lo tanto, la entidad, poder u órgano que promueve la controversia constitucional no sufre afectación alguna en su ámbito de competencia, por lo mismo, se declara la validez de la norma o acto impugnado.

El otro aspecto es, que no obstante, se infiera que la norma o acto son inconstitucionales, no exista consenso entre los ministros integrantes del Pleno de la Corte y no se alcance el número de ocho votos que exige la Constitución en su artículo 105 y su Ley Reglamentaria, para declarar la invalidez de la norma o acto impugnados.

Al dictarse una sentencia de este tipo por cualquiera de las circunstancias antes apuntadas, no hay una solución del problema; "a las sentencias desestimatorias ni siquiera podrá considerársele como una sentencia: su desestimación más bien se parecería a un sobreseimiento, o sea a la conclusión de una instancia sin resolverse a favor o en contra del fondo del asunto".<sup>93</sup> En efecto, en ambos casos, la controversia no tendrá la eficacia que pretende el promovente, pues al dictarse una sentencia desestimatoria, todo permanecerá igual, es decir, como si no se hubiera presentado dicho juicio.

---

<sup>93</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El Artículo 105 Constitucional*, op. cit., p. 120

De acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 42 de la Ley reglamentaria, en aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance el voto favorable de cuando menos ocho ministros, la Suprema Corte de Justicia deberá declarar desestimada la acción ejercitada, en el entendido de que dicha resolución no constituirá jurisprudencia, a pesar de que esta última consecuencia no se prevé en el artículo 105 de la Constitución. Sin embargo tal artículo condiciona las declaraciones de invalidez de disposiciones de observancia general a una votación calificada de cuando menos ocho votos favorables.

Lo anterior implica que el Poder Revisor de la Constitución concluyo, implícitamente, que de no obtenerse esa votación la norma impugnada se mantendrá incólume y por ende el planteamiento de la parte actora se estaría desestimando. Por ello, la norma reglamentaria se limita a precisar en forma expresa lo que el Poder Revisor estableció en forma implícita.

Por otra parte, el que se requiera un número tan elevado para que se pronuncie la invalidez de normas, constituye no solo una barrera que imposibilita que la controversia constitucional cumpla con su objetivo, el principal inconveniente se presenta cuando una disposición de observancia general analizada a la luz de la Constitución, por el solo hecho de que para cuatro de los once ministros que integran el pleno de la Suprema Corte les parezca constitucional y no así a la mayoría, esa disposición se seguirá aplicando, pues no obstante se haya promovido la acción correspondiente, a final de cuentas no sirve de nada, al no existir la mayoría calificada para decretar la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

El problema se agrava si tomamos en cuenta que después de presentarse tal circunstancia, se efectúa el archivo del asunto sin que haya posibilidad de realizarse actuaciones futuras, es decir, se da conclusión al

asunto sin que se determine –en teoría– un ganador del juicio; “...en las controversias constitucionales las sentencias mayoritarias insuficientes ya no tienen ningún trámite posterior a la declaratoria de desestimación. Se trata al negocio como si la votación hubiera sido de infundada la acción. Aquí el perdedor con el fallo mayoritario, resulta en la realidad el ganador”.<sup>94</sup>

Ahora bien, independientemente del tipo de sentencia que se dicte en una controversia constitucional, en ella se debe expresar el sentido respecto de cada uno de los actos impugnados, por lo que no existe impedimento para que una misma sentencia contenga los tres sentidos antes referidos.

#### **4.3. Alcances jurídicos y efectos de las sentencias que se emiten en una controversia constitucional**

Hemos dicho que en la controversia constitucional se impugnan normas generales emitidas o promulgadas por una entidad, poder u órgano; o bien actos pronunciados también por otra entidad, poder u órgano. Por lo tanto, en las sentencias que se pronuncien en las controversias debe distinguirse –para fijar los alcances y efectos de ellas–, entre normas y actos.

Así, el artículo 105, fracción I, de la Constitución, prevé a través de sus once incisos las partes que intervienen y los conflictos que pueden dar origen a una controversia, los cuales siguiendo el método del jurista José Ramón Cossío Díaz se pueden agrupar en tres categorías distintas, siendo estas:

- a) Las que se refieren a los conflictos entre distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales; bajo este supuesto se comprenderían los incisos a), b), d), e), f) y g).

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 121

- b) Los conflictos entre órganos de distintos órdenes jurídicos por los mismos motivos y tipos de normas, incisos c) y j).
- c) Los conflictos entre órganos del mismo orden jurídico con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales. Incisos h), i) y k).<sup>95</sup>

En efecto, a través de la controversia constitucional se resolverán aquellos conflictos que se planteen por los órganos originarios del Estado, esto es, los órganos constituidos, toda vez que el artículo 105, en su fracción I, enuncia a los que derivan del sistema federal (Federación, entidades federativas, Distrito Federal y los Municipios), y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la Constitución Política e los Estados Unidos Mexicanos, con motivo de normas generales o actos que estimen violatorios en su perjuicio, de la Constitución Federal.

Estos conflictos tienen su origen tanto en la estructura federal de nuestro orden jurídico como en el sistema de distribución de competencias conocido como principio de división de poderes, es decir, tanto en la forma de Estado como en la forma de Gobierno que adquiere nuestro país en la Constitución, así al adoptarse como forma de gobierno la republicana, esto conlleva la división del poder para su ejercicio en tres distintas ramas, a saber, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los cuales pueden entrar en colisiones al ejercer las facultades que constitucionalmente le corresponden; por otra parte, al adoptarse como forma de Estado el régimen federal, esto implica la distribución de la facultad para actuar en determinadas materias entre la Federación, las

---

<sup>95</sup> Vid. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Artículo 105", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Tomo IV, 15ª edición, Porrúa-UNAM, México, 2001, pp. 130-131

entidades federativas, el Distrito Federal, distribuyéndose en ciertos casos, incluso, algunas potestades a favor de los municipio.

Tales circunstancias generan la posibilidad jurídica de que las distintas autoridades que integran cada uno de los Poderes como los niveles de gobierno actúen más allá de su ámbito competencial invadiendo la esfera propia de otra autoridad, o bien que realicen actos o disposiciones generales para los cuales carecen de competencia. En tal virtud, la división de poderes y el federalismo llevarán implícito el de un sistema que permita resolver las controversias que se susciten entre sus órganos y autoridades, sistema que en nuestro país se sustenta principalmente en las controversias constitucionales que se encuentra previsto en el artículo 105 de la Constitución.

Ahora bien, la declaración de invalidez y los efectos de las sentencias, ya sean generales o relativos se encuentran previstos en el párrafo penúltimo de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 42 de la Ley Reglamentaria.

Tales preceptos señalan, que cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k), y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En todos los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Del análisis de estas disposiciones, se desprende que en las sentencias que dicta la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver una

controversia constitucional, se establecen cuatro hipótesis para dar a las mismas efectos generales, siendo estos los siguientes casos:

- I. Cuando la Federación impugne disposiciones generales de los Estados o de los Municipios;
- II. Cuando los Estados impugnen disposiciones generales de los Municipios;
- III. Cuando el conflicto se presente entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o con cualquiera de sus dos Cámaras, o bien, en los tiempos de receso con la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal.
- IV. Cuando la controversia se presenta entre dos poderes de un mismo Estado, o entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Sólo en estos cuatro supuestos (que equivalen a los previstos en los incisos a, b, c, h y k ), si la resolución que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara inválidas tales normas –disposiciones generales–, o actos, dicha resolución tendrá efectos generales siempre y cuando se hubiera aprobado por una mayoría de por lo menos ocho votos.

El último párrafo de la fracción I, del artículo 105, dispone que cualquier otro caso que no se encuentre dentro de los cuatro puntos señalados, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en una controversia.

Como puede observarse para que se de la declaratoria con efectos generales, existen varias limitantes, pues ésta se da sólo en ciertos supuestos y bajo algunas condiciones, ya que no basta con que se presente cualquiera de las cuatro circunstancias antes anotadas, sino que además se precisa que la acción haya sido ejercida por determinado actor, esto es: la Federación demande a un Estado, el Distrito Federal o los Municipios, o bien, los Estados en contra de Municipios y que el acto impugnado sean disposiciones generales. De lo cual observamos que depende de la calidad de las partes y específicamente del actor, para que la sentencia tenga o no efectos generales.

Otro aspecto de suma importancia es en relación con el requisito de exigir una mayoría calificada para invalidar una disposición general, situación que constituye un grave problema que sin duda afecta la eficacia de la controversia constitucional como medio de control de la constitucionalidad, pues consideramos que el porcentaje que se requiere es muy elevado.<sup>96</sup>

Sin embargo, se debe establecer el alcance y los efectos de una sentencia que se dicta en una controversia constitucional ya no tomando en cuenta el número de votos —que siempre será de ocho para invalidar una disposición de carácter general—, sino como señalamos anteriormente, en atención a la categoría de las partes que intervienen en la misma.

En efecto, del análisis del artículo 105 constitucional, en su fracción primera, párrafo penúltimo, se desprende que la posibilidad de que se de una sentencia con efectos generales en una controversia constitucional, depende de las partes y su calidad con que intervienen en el juicio, así por ejemplo, en los

---

<sup>96</sup> NOTA: Así lo ha sostenido la doctrina mexicana, pues varios y reconocidos especialistas en materia constitucional, han puesto en tela de juicio la efectividad de la controversia constitucional en razón de la cantidad de votos a favor que se requiere para invalidar una disposición de observancia general, sin embargo, considero que esta situación merece un análisis más profundo que bien podría ser el tema de estudio en otro trabajo de tesis profesional.

mismos supuestos cuando la impugnación la presenta un Estado en contra de la Federación o un Municipio en contra de la Federación o de un Estado, la sentencia respectiva únicamente tendrá efectos para las partes.

Ahora bien, en relación con tal precepto constitucional, podemos establecer que la misma se estima contraria a los fines que llevaron al Poder Revisor de la Constitución a reestructurar este medio de control constitucional, pues no hay que olvidar que uno de los elementos que se busco subsanar fue el que existiera un mecanismo de defensa de la Constitución más completo y eficaz.

Así, en términos del citado numeral 105, fracción I, constitucional, en el caso de que la impugnación sea por parte de un Estado o un Municipio, la sentencia que declara la invalidez, únicamente tendría efectos entre las partes, esto es, dichos efectos se limitarán a la esfera competencial de la parte actora, lo que ocasionaría que las disposición general (ley, tratado internacional, reglamento, decreto, etc.) dejara de aplicarse sólo en el ámbito territorial del Estado o Municipio que haya promovido la controversia constitucional, violentando con ello el principio de supremacía constitucional, ya que se llegaría al extremo de que en un Estado se aplicaría la disposición general a partir de su creación o entrada en vigor y en otro no, o bien, que en un mismo Estado los municipios que no hubieran intentado la vía, estarían sujetos a ordenamientos diversos a aquél que tendría aplicación en los municipios que si promovieron controversia constitucional y llegaron a obtener resolución favorable.

Todo esto provoca que las normas que han sido declaradas inconstitucionales se sigan aplicando en aquellos Estados o Municipios que no hayan acudido al proceso correspondiente, lo que trae como consecuencia el que no se logre la finalidad primordial de este medio de control, que es, preservar el orden constitucional, porque la norma que conforme a la Suprema

Corte de Justicia de la Nación es inconstitucional continuará surtiendo sus efectos sobre la mayoría de la población.

Lo anterior constituye un elemento que genera grave incertidumbre entre los gobernados, porque si bien es cierto la controversia constitucional es un juicio que no pueden promover los particulares, finalmente los destinatarios de las normas somos todos los habitantes del país. Por ello, debió preverse que generalmente las disposiciones de observancia general que se impugnan a través de una controversia constitucional trascienden a la vida diaria de los gobernados, por lo que al impedirse que las sentencias tengan efectos generales en todos los supuestos provoca una inseguridad para los gobernados, primero, porque la afectación de una norma o acto inconstitucional a su esfera jurídica dependerá de la pericia de sus autoridades estatales o municipales; segundo, porque dependiendo del municipio o estado en el que se ubiquen, la respectiva normatividad estatal o federal les resultara aplicable.

Esto es, por un lado, los efectos relativos de las sentencias emitidas en una controversia constitucional respecto de una disposición de observancia general ya sea federal o local, sujeta a los gobernados a la voluntad y a la pericia de sus respectivas autoridades estatales o municipales, por lo que la declaración de invalidez y la obligatoriedad de la misma hacia los habitantes de una determinada entidad federativa o municipal, dependerá de que éstas decidan promover una controversia constitucional.

Esta situación, puede dar lugar a arbitrariedades que en esencia irían en contra del pueblo soberano, haciendo distinciones y violando las garantías de igualdad y seguridad jurídica en contra de los gobernados y, por ende, en forma indirecta impedir que a éstos se les sujete a disposiciones que conforme a una resolución de la Suprema Corte de Justicia no se apegan a la voluntad popular plasmada en nuestra Constitución.

Por otro lado, al establecer este sistema para fijar los efectos generales pareciera que se pretende jerarquizar a los niveles de gobierno, cuando constitucionalmente el principio general es que no existe una relación jerárquica entre los tres niveles de gobierno, pues en principio las autoridades de éstos se encuentran subordinados a la Constitución y a la voluntad popular. Así, al generarse una indebida jerarquización entre las normas federales, locales, del Distrito Federal y los ordenamientos municipales, implícitamente da lugar a que una sola sentencia de controversia constitucional pueda derribar una disposición municipal, pero dependiendo de su promovente, podrán generarse los efectos generales, en cuanto a normas federales o estatales.

Además, debe tomarse en cuenta que la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad debe subsanar los defectos que, tal vez justificadamente, presentan las declaraciones de inconstitucionalidad de leyes adoptadas en el juicio de amparo, y debe venir a integrar un sistema que permita velar por la constitucionalidad de las disposiciones de observancia general vigentes en el orden jurídico nacional; porque no hay que olvidar, que el amparo siendo el medio de control por excelencia de la Constitución a través de la protección de las garantías individuales, continua protegiendo sólo a quien ejercita la acción, es decir, los efectos de las sentencias que conceden la protección de la Justicia Federal, siempre serán relativos, situación discutida y muy criticada cuando se trata de una resolución en la cual se ha decretado la inconstitucionalidad de una disposición general, pues tal disposición continuará aplicándose sobre el resto de la población que no promovió su amparo.

Es decir, actualmente, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara inconstitucional una ley por vía de amparo, esta decisión sólo protege a quien promovió el juicio, por lo que, a pesar de que nuestro máximo Tribunal declare que una ley es violatoria de las garantías individuales, dicha ley puede seguir aplicándose a todos los que no acudieron al amparo.

Tal circunstancia fue el objetivo principal de la llamada reforma judicial de 1994, pues mediante la reestructuración de las controversias constitucionales y la creación de las acciones de inconstitucionalidad, se pretendió superar el problema y tener procedimientos idóneos para obtener declaratorias de invalidez de leyes inconstitucionales.<sup>97</sup>

Por lo que hace a los conflictos previstos en las fracciones c), h) y k), que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las cámaras de este o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; dos poderes de un mismo Estado o bien, dos órganos de gobierno del Distrito Federal por la constitucionalidad –no solo sobre disposiciones generales– sino también de sus actos, la resolución correspondiente tendrá efectos generales, lo cual es razonable en virtud de que se refieren a conflictos que se presentan entre los distintos poderes y órganos que pertenecen a un mismo orden jurídico.

En efecto, como ha quedado establecido, las controversias constitucionales también se refieren a conflictos entre poderes, ya sea por una invasión en su esfera competencial o bien por la inconstitucionalidad de sus normas o actos, así por ejemplo, el Poder Ejecutivo puede promover una controversia en contra del Legislativo y viceversa, por lo tanto en estas fracciones se establece que las sentencias tendrán efectos generales tratándose de conflictos entre los Poderes Federales (con excepción del Poder Judicial), del Distrito Federal, de un mismo Estado, o bien entre órganos de gobierno del Distrito Federal; esto es, una resolución derivada de estos conflictos tendrá efectos erga omnes por la trascendencia que ello conlleva.

---

<sup>97</sup> NOTA: La Suprema Corte de Justicia de la Nación presentó un proyecto para la creación de una nueva Ley de Amparo, y en días pasados suscribieron tal iniciativa en el Senado de la República, en la cual destaca como principal propuesta y quizá la más importante, el ampliar la protección de las sentencias que concedan el amparo a todas las personas y no sólo a quien gane el juicio, esto es, en tratándose de amparo contra leyes, cuando el máximo Tribunal del país declare inconstitucional una norma, ésta no se le pueda aplicar a ninguna persona.

Solamente en estos casos y cumpliendo los requisitos antes precisados, podrá tener efectos generales una sentencia dictada en una controversia constitucional. En cualquier otro supuesto, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes.

La limitante a los efectos generales de las sentencias que declaren la invalidez de normas federales impugnadas por un Estado o un Municipio, o de disposiciones locales controvertidas por un Municipio genera todos estos inconvenientes, ello motivó la creación del presente estudio.

**Por estas razones se propone: con el fin de que el medio jurisdiccional establecido en la Constitución de 1917 y reestructurado por el Poder Revisor de la Constitución en 1994, para dirimir las controversias que se susciten entre los niveles de gobierno que integran la República Mexicana, así como entre los poderes que lo conforman no implique un trato discriminatorio entre tales poderes y niveles, y verdaderamente se erija en un mecanismo que permita resolver tales conflictos, velando, en todo momento, por el orden constitucional, se estima conveniente se modifique lo dispuesto en la fracción I, párrafo penúltimo, del artículo 105 de la Constitución vigente, para quedar como sigue:**

**“Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare invalidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.”**

El artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria del 105 constitucional, indica los alcances jurídicos de las sentencias que se dictan en las controversias constitucionales cuando una disposición de observancia general sea declarada inválida, y consiste en que tendrá como consecuencia que esos

efectos se extenderán a todas las disposiciones que deriven de la misma, es decir, a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

Lo anterior resulta de suma importancia, pues es obvio que al decretarse contraria una norma a nuestra Constitución, todas las demás normas que encuentren su razón de ser en la norma inconstitucional, deben seguir la misma suerte, para respetar el principio de supremacía constitucional y la seguridad jurídica de los gobernados; lo anterior, se trata de una invalidación temática, "tal declaratoria, por lo tanto, no invalida tan sólo a una norma, sino a todas aquellas no impugnadas pero sí relacionadas."<sup>98</sup>

#### **4.4 Efectos de las sentencias que determinan la invalidez de la norma impugnada**

Una de las características que distinguen a las controversias constitucionales de otros medios de control constitucional, es el que las sentencias que lleguen a emitirse pueden declarar la invalidez de una disposición de observancia general, determinación que tendrá efectos generales salvo el caso en que un Estado o un Municipio haya reclamado una norma federal, o un Municipio haya impugnado disposiciones estatales o federales, pues en estos casos la sentencia únicamente tendrá efectos entre las partes.

Ahora bien, independientemente del tipo de sentencia que se dicte al resolverse una controversia constitucional, se exige que éstas sean notificadas a las partes y publicadas de manera integra en el Semanario Judicial de la Federación. Sin embargo, cuando se trate de sentencias en las cuales se declare la invalidez de normas generales, se establece una manera distinta de

---

<sup>98</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El Artículo 105 Constitucional*, op. cit., p. 261

darles publicidad, pues se prevé sea publicada en el Diario Oficial de la Federación, o en el correspondiente periódico de la Entidad Federativa de que se trate, así como en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado (artículo 45 de la Ley Reglamentaria); lo cual corrobora la enorme importancia que se da a los criterios que respecto de constitucionalidad determine la Suprema Corte y al mismo tiempo que pone de manifiesto el carácter trascendental que tendrán sus resoluciones.

Por lo que hace a la fecha en que deberá comenzar a tener efectos las sentencias en las que se declare la invalidez de normas generales, esta será determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otro aspecto relacionado con la invalidación de normas generales, cuando el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por cuando menos ocho votos en ese sentido así lo haya decretado, tiene que ver con la extensión de los efectos a otras normas cuya validez dependa de la norma invalidada, situación que se expuso en el apartado que antecede.

También se dispone que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y las disposiciones aplicables a dicha materia.

Una vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado el efecto de sus resoluciones, y que el término para su cumplimiento haya comenzado a correr, se hace preciso contar con las vías adecuadas para lograr su cabal cumplimiento.

Así, en el punto final del capítulo anterior al referirnos a la ejecución de las sentencias, se dijo que el incumplimiento de las mismas o la repetición de los actos o normas declaradas inválidas por la Suprema Corte de Justicia, 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.

#### **4.5 La Jurisprudencia al respecto**

El artículo 43 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, señala que los razonamientos contenidos en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para los órganos jurisdiccionales de inferior jerarquía. Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Administrativos y del Trabajo, sean estos Federales o Locales.

Es decir, que de conformidad con el artículo antes citado, las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de controversias constitucionales crean jurisprudencia que deben de respetar las autoridades jurisdiccionales de menor jerarquía.

Aunque no existe en la Ley Reglamentaria disposición alguna que señale el número de sentencias o criterios en el mismo sentido para constituir jurisprudencia, o para declarar como obligatorio un criterio jurisprudencial; y tampoco se establezca lo relacionado con la interrupción o contradicción de tesis o criterios aislados, la Suprema corte de Justicia de la Nación como auténtico Tribunal Constitucional puede –y de hecho lo hace–, emitir criterios obligatorios para los Tribunales de todo el país, tales criterios constituyen jurisprudencia, y por lo tanto ésta no es exclusiva del juicio de amparo.

Sin perjuicio de ello, lo cierto es que en la práctica, para la elaboración de las tesis de jurisprudencia derivadas de estos juicios, se sigue el mismo procedimiento de extraer el criterio sostenido y aprobar su texto en una sesión igual que se hace respecto de la jurisprudencia emanado de la resolución de juicios de amparo.

De tal manera que los criterios y precedentes respecto a las controversias constitucionales han aumentado de 1995 a la fecha, pues de las resoluciones de estos juicios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido importantes criterios que abarcan diversos rubros así como distintas materias que integran el sistema jurídico mexicano.

A continuación transcribimos algunos criterios relacionados con los efectos que tienen las sentencias que se dictan en una controversia constitucional, y de cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación a interpretado el problema.

Así tenemos los siguientes precedentes relevantes:

**“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 variarán según la relación de categorías que haya entre el ente 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 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 obtienen la invalidez de una norma federal.”<sup>99</sup>

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRA EFECTOS PARA LAS PARTES.** De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 42 de su Ley Reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos c), h) y k) de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las

---

<sup>99</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis P./J.9/99, Pleno, Novena Época, Tomo IX, p. 281

Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es inconcuso que la resolución del Tribunal constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio. No es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California y, posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95, promovidas respectivamente, por los Ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el Municipio es un Poder del Estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre Poderes de un mismo Estado, sin referirse expresamente al Municipio con lo que, de no aceptar ese criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la Federación o de los Estados que vulneraran las prerrogativas que les concede el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 constitucional vigente, se ha previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia

constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el Municipio es un Poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución Federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido ésta la intención del Poder Reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de invalidez de normas generales habría incluido el inciso i) entre ellos, lo que no hizo.”<sup>100</sup>

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ.** 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, 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.”<sup>101</sup>

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA**

<sup>100</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis P./J. 72/96, Pleno, Novena Época, Tomo IV, p. 249

<sup>101</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis P./J.10/99, Pleno, Novena Época, Tomo IX, p. 284

**PENAL.** Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, 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 producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio Tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, 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.”<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis P.JJ.74/97, Pleno, Novena Época, Tomo VI, p. 548

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es Ley Suprema del orden jurídico nacional, toda ley o acto de autoridad debe emitirse y subordinarse a lo que en ella se establece.

**SEGUNDA.** Los medios de control constitucional son instrumentos jurídicos a través de los cuales se busca mantener o defender el orden creado por la misma Constitución.

**TERCERA.** Entre los principales medios de control de la Constitución tenemos al juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

**CUARTA.** En la Constitución de 1917 vigente, se establece el juicio de controversia constitucional en el artículo 105, tomando como antecedente lo previsto en el artículo 98 de la Constitución de 1857, así como el artículo 137 de la Constitución de 1824.

**QUINTA.** En el año de 1994 se lleva a cabo la tercera reforma al artículo 105 de la Constitución y se reestructura el contenido y la aplicación que las controversias constitucionales tienen, convirtiéndose en uno de los principales instrumentos de protección a la Constitución.

**SEXTA.** La controversia constitucional es un medio de control de la Constitución cuya finalidad es salvaguardar el ámbito de atribuciones y competencias que la misma Constitución establece en favor de los órganos constituidos del Estado.

**SÉPTIMA.** Los conflictos que dan lugar a una controversia constitucional tienen su origen tanto en la estructura federal de nuestro orden jurídico, como en el sistema de distribución de competencias conocido como principio de división de poderes.

**OCTAVA.** Mediante las controversias constitucionales se impugnan normas – disposiciones generales–, o actos concretos; la materia de este medio de control constitucional consiste en contrastar tales disposiciones generales o actos con la Constitución.

**NOVENA.** El órgano competente para conocer y resolver una controversia constitucional es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**DÉCIMA.** En el año de 1995 se crea la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establecen los lineamientos y las reglas básicas para la tramitación y substanciación de las controversias constitucionales.

**DÉCIMO PRIMERA.** La sentencia que se dicte en una controversia constitucional, cuando se impugnen normas generales si se declara su invalidez tiene efectos generales.

**DÉCIMO SEGUNDA.** Para otorgar efectos generales a la resolución emitida por la Suprema Corte que declare la invalidez de una norma de carácter general, es requisito que exista una votación de ocho votos de los ministros que declaren la inconstitucionalidad.

**DÉCIMO TERCERA.** En el caso de que la impugnación sea por parte de un Estado o un Municipio, la sentencia que declara la invalidez, únicamente tendrá

efectos entre las partes, lo que ocasiona que las disposiciones generales dejen de aplicarse sólo en el ámbito territorial del Estado o Municipio que haya promovido la controversia constitucional.

**DÉCIMO CUARTA.** A pesar de que se decrete la inconstitucionalidad de una disposición general pero no se alcance la votación requerida por la Ley, dicha disposición no será invalidada.

**DÉCIMO QUINTA.** Se propone que cuando se resuelva una controversia constitucional y se declare la invalidez de disposiciones generales la resolución tenga efectos generales siempre, sin importar quien promueva la controversia.

## BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, volumen I, Biblioteca de Derecho Constitucional, Ed. Oxford University Press, México, 1999.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La Acción de Inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Doctrinales, Número 191; México, 1998.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 15ª edición, Ed. Porrúa, México, 2002.

\_\_\_ *El Juicio de Amparo*, 38ª edición, Ed. Porrúa, México, 2001.

CARBAJAL, Juan Alberto, *Estudios Constitucionales*, Ed. Porrúa, México, 2000.

CARBONELL, Miguel, *La Constitución Pendiente, Agenda Mínima de Reformas Constitucionales*, Serie Estudios Jurídicos No. 34, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

\_\_\_ *Constituciones Históricas de México*, Ed. Porrúa, México, 2002.

CASTRO Y CASTRO, Juventino, *El artículo 105 Constitucional*, 5ª edición, Ed. Porrúa, México, 2001.

\_\_\_ *Lecciones de Garantías y Amparo*, 10ª edición, Ed. Porrúa, México, 1998

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Artículo 105, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Tomo IV, 15ª edición, Ed. Porrúa-UNAM, México, 2001.

COVIAN ANDRADE, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2ª edición, Ed. CEDIPC, México, 2002.

FIX FIERRO, Héctor, *La defensa de la Constitucionalidad en la reforma judicial de 1994, en La Reforma Constitucional en México y Argentina*, Cuadernos Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 2ª edición., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

\_\_\_ *La Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, 1ª reimpresión, CNDH, México, 1997.

\_\_\_ *Significado Actual del Control Constitucional en México, en El Significado actual de la Constitución*; Memoria del Simposio Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Doctrinales, Número 195; México, 1998.

\_\_\_ *La Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, 2ª reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

\_\_\_ *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 2001.

GAMAS TORRUCO, José, *Derecho Constitucional*, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 2001.

GARCÍA CASTILLO, Tonatiuh, *La defensa de la Constitución, el artículo 105 y el Juicio Constitucional*, Ed. Asbe, México, 1997.

GARZA GARCÍA, César Carlos, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. McGraw-Hill, México, 1997.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 10ª edición, Ed. Oxford University Press, México, 2004.

HIDALGA DE LA, Luis, *Historia del Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2002.

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, 2ª edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, N° 7, México, 2002.

MARQUEZ RÁBAGO, Sergio, *Evolución Constitucional Mexicana*, Ed. Porrúa, México, 2002.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *Las Controversias Constitucionales y la Construcción del Nuevo Federalismo, en La actualidad de la Defensa de la Constitución*, SCJN, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie E, Varios, N° 89, México, 1997.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7ª edición, Ed. Porrúa, México, 2002.

SÁNCHEZ CORDERO, Olga María, *La Controversia Constitucional. Elemento Técnico Jurídico de una Relación entre Poderes*, UNAM, Serie de Estudios Jurídicos, No. 10, México, 2002.

— *El artículo 105 Constitucional, en La actualidad de la Defensa de la Constitución*, SCJN, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie E, Varios, N° 89, México, 1997.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 3ª edición, Ed. Porrúa, México, 1995.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, *Introducción al Estudio de la Constitución*, 2ª edición, Ed. Fontamara, México, 1996.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 34ª edición, Ed. Porrúa, México, 2001.

\_\_\_ *Leyes Fundamentales de México 1808-1999*, 22ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999.

## DICIONARIOS

ARTEAGA NAVA, Elisur y Laura Trigueros Gaisman, *Derecho Constitucional*, Volumen 2, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Ed. Oxford University Press, México, 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo*, 7ª edición, Ed. Porrúa, México, 2003.

CARBONELL, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002

CHAVEZ CASTILLO, Raúl, *El Juicio de Amparo*, Volumen 7, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Ed. Oxford University Press, México, 2000.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 2000.

## LEGISLACIÓN

***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*** Ed. Porrúa, 2003.

***Código Federal de Procedimientos Civiles.*** Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 2003.

***Ley de Amparo.*** Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 2003.

***Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.*** Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 2003.

***Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*** Ed. Ediciones Fiscales ISEF, 2003.

## JURISPRUDENCIA

***IUS-2003 Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-2003.*** Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, 2ª edición, México 2003.

***La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación.*** Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, 2ª versión, México, 2000.

***Facultades Exclusivas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*** Suprema Corte de Justicia de la Nación, Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

**DOCUMENTAL**

***Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones***, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994.

***Historia Legislativa y Parlamentaria I, Materia Constitucional***, SCJN, Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

***La Constitución del Pueblo Mexicano***, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, Porrúa librero-editor, México, 2001.

**INTERNET**

Suprema Corte de Justicia de la Nación [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

Consejo de la Judicatura Federal [www.cjf.gob.mx](http://www.cjf.gob.mx)

H. Cámara de Diputados [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx)

H. Cámara de Senadores [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)