

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL.  
UN FACTOR DE EQUILIBRIO ENTRE PODERES

TESIS QUE PARA  
OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADA EN  
DERECHO PRESENTA:  
JANETH ROMERO DIAZ

ASESOR: DR. ARMANDO GUADALUPE SOTO FLORES.

CIUDAD UNIVERSITARIA 2008



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.

A Dios,

A la UNAM

AL PUF

A mis padres y hermanos por su amor infinito, en  
agradecimiento a su confianza y apoyo  
incondicional.

A mis amigos de la universidad y a mis compañeros  
de trabajo.

Muchas gracias.

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN .....   | 1  |
| I. EVOLUCION HISTORICA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.....                                      | 3  |
| 1. Antecedentes de las controversias constitucionales en las diferentes constituciones mexicanas ..... | 4  |
| Acta constitutiva y Constitución de 1824.....  | 4  |
| La época del centralismo.....  | 8  |
| Las siete leyes de 1836.....   | 10 |
| Los proyectos de constitución de 1842.....   | 12 |
| Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843.....  | 14 |
| Acta constitutiva y de reformas de 1847.....   | 15 |
| Constitución de 1857.....  | 16 |
| Constitución de 1917.....  | 19 |
| Ultimas reformas al artículo 105 constitucional.....   | 22 |
| 2. Reforma del artículo 105 Constitucional de 1994 .....   | 23 |
| 2.1. Iniciativa Presidencial .....   | 23 |
| 2.2 Dictamen de la Cámara de Senadores (primera lectura).....  | 25 |
| 2.3. Dictamen de la Cámara de Senadores (segunda lectura).....   | 28 |
| 2.4. Dictamen de la Cámara de Diputados.....   | 28 |
| 3. Proceso legislativo de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional...30                    |    |
| 3.1. Iniciativa del Ejecutivo.....   | 30 |
| 3.2. Dictamen de la Cámara de Senadores.....   | 32 |
| 3.3. Dictamen de la Cámara de Diputados.....   | 34 |
| II. PROCEDIMIENTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.....   | 36 |
| 1. Concepto .....  | 36 |
| 2. Sujetos.....  | 37 |
| 3. Legitimación .....  | 38 |
| 3.1. Legitimación activa.....  | 39 |
| 3.2. Legitimación pasiva .....   | 39 |
| 4. Las partes.....   | 40 |
| 4.1. Parte actora.....   | 40 |
| 4.2. Parte demandada .....   | 41 |
| 4.3. Tercero interesado .....  | 41 |
| 4.4. Procurador General de la República.....   | 42 |
| 5. Presentación de la controversia constitucional.....   | 43 |
| 5.1. Plazos para presentar la demanda.....   | 43 |
| 5.2. Requisitos para presentar la demanda.....   | 46 |
| 6. La instrucción.....   | 46 |
| 6.1. El ministro instructor.....   | 47 |
| 6.2. Las partes.....   | 48 |
| 6.3. La audiencia.....   | 51 |
| 7. Conexidad y Acumulación.....  | 53 |

|   |     |
|---|-----|
| 8. La suplencia.....  | 54  |
| 9. Sentencia, ejecución y recursos.....   | 55  |
| <br>  |     |
| III.- ANALISIS DE LOS CASOS MAS RELEVANTES QUE HA TRATADO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION SOBRE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES..... | 66  |
| 1. Análisis a los casos señalados en el libro escrito por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo: Controversia sobre controversia.....           | 66  |
| 2. Controversia constitucional 1/95.....  | 74  |
| 3. Controversia constitucional 56/96.....   | 78  |
| 4. Controversia constitucional 38/2006.....   | 80  |
| 5. Controversia constitucional 141/2006.....  | 82  |
| 6. Controversia constitucional 24/2005.....   | 85  |
| <br>  |     |
| IV.- LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA, GUATEMALA Y ALEMANIA .....   | 96  |
| 1. Breves reflexiones sobre justicia constitucional en el mundo contemporáneo en Europa y América Latina.....                                     | 96  |
| 2. México.....  | 107 |
| 2.1. Estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....   | 107 |
| 2.2. Funciones.....   | 108 |
| 2.3. Naturaleza.....  | 112 |
| 3. España.....  | 116 |
| 3.1. Estructura del Tribunal Constitucional Español.....  | 116 |
| 3.2. Funciones.....   | 121 |
| 3.3. Naturaleza.....  | 130 |
| 3.4. Reflexiones y semejanzas entre España y México.....  | 132 |
| 4. Guatemala.....   | 140 |
| 4.1. Estructura de la Corte de Constitucionalidad.....  | 140 |
| 4.2. Funciones.....   | 43  |
| 4.3. Naturaleza.....  | 151 |
| 4.4. Reflexiones y semejanzas entre Guatemala y México.....   | 152 |
| 5. Alemania.....  | 154 |
| 5.1. Estructura del Tribunal Constitucional de Alemania.....  | 154 |
| 5.2. Funciones.....   | 157 |
| 5.3. Naturaleza.....  | 162 |
| 5.4. Reflexiones y semejanzas entre Alemania y México.....  | 165 |
| <br>  |     |
| CONCLUSIONES.....   | 168 |
| <br>  |     |
| BIBLIOGRAFÍA.....   | 176 |
| <br>  |     |
| ANEXO I.....  | 182 |

## INTRODUCCION

De entre las múltiples funciones que se atribuyen a los Tribunales Constitucionales en el derecho comparado es posible señalar tres, comunes a casi todos: la primera y usualmente más destacada es la relativa al control de la constitucionalidad de las normas legales. Posiblemente de menor consistencia teórica, pero sin duda de considerable relevancia práctica es una segunda función, la de protección de derechos fundamentales individuales y, finalmente, suele ser común a los órganos de la jurisdicción constitucional un tercer conjunto de funciones, que corresponderían al añejo concepto de resolución de conflictos entre poderes públicos.

El presente análisis, tiene como objetivo fundamental el estudio de la figura jurídica de la controversia constitucional como un factor de equilibrio entres los tres poderes de la Unión, -Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial-, en los que el pueblo mexicano ejerce su soberanía de conformidad con lo establecido el artículo 40 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los legisladores encargados de la reforma constitucional en mil novecientos noventa y cuatro, en lo que respecta a la materia constitucional, basaron su estudio en una comparación exhaustiva entre diversos modelos de justicia constitucional, lo cual les permitió tener una visión más amplia y correcta de lo que significaba traer a nuestra legislación mexicana la regulación de las controversias constitucionales. El estudio en derecho comparado que se hace con Guatemala, Alemania y España, se debe a que, en el caso de España, su sistema judicial es muy parecido con el nuestro y México guarda una hermandad con los suyos, por lo que toca a Guatemala, fue el primer país latinoamericano que creo un tribunal constitucional según el modelo Europeo y, finalmente, Alemania cuenta con uno de los sistemas judiciales mas antiguos y adecuados en Europa.

La importancia de la controversia constitucional radica en que no solamente los particulares van a poder defenderse de los actos ilegales de la autoridad responsable como en el caso del juicio de amparo, sino que dentro de esta figura también las entidades federativas van a poder defenderse de los actos que, a su juicio, consideren arbitrarios y que con ellos se viola su esfera de competencia.

En estos últimos días las controversias constitucionales han adquirido gran relevancia ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está en el camino de convertirse en un auténtico Tribunal Constitucional, ya que no sólo es un poder en el contexto de la Carta Magna, es un poder político, es un verdadero poder, de acuerdo a las funciones que le fueron asignadas y que en la práctica lleva a cabo.

En tiempos anteriores la Corte actuaba más como un tribunal de legalidad que como un tribunal constitucional, pero con diversas reformas y principalmente con las de mil novecientos noventa y cuatro, se convirtió en un Tribunal garante de la Carta Magna en donde ya no se iba a permitir que se violara el ámbito de competencia de los municipios, estados y federación.

Sin embargo, en la actualidad se hace un uso indebido de la controversia constitucional porque la Corte cambia de una manera muy rápida sus criterios a manera que el pueblo va avanzando.

En este trabajo se hace una comparación con los países antes mencionados para valorar el equilibrio por medio de las controversias constitucionales de los poderes de la Unión y para que la Corte llegue a ser un verdadero tribunal constitucional como en el caso de los países aquí analizados.

## **I. EVOLUCION HISTORICA DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.**

En todo Estado Federal existe una distribución del poder público entre tres órganos específicos, así como un conjunto de entidades federativas que gozan de autonomía en su fuero interno. Tanto la Federación como los Estados disponen de un conjunto de competencias que debe ejercer de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, cuando existe un conflicto entre éstos, se genera una controversia que corresponde resolver a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La controversia constitucional es el juicio que se promueve para dirimir las diferencias señaladas en el párrafo precedente y está comprendida en el Título Tercero, Capítulo IV, “Del Poder Judicial” en el artículo 105 de nuestra Carta Magna y ha figurado en casi toda la historia constitucional de nuestro país; adquirió un aspecto nuevo a causa de las reformas sufridas por la Ley Fundamental en diciembre de 1994. A partir de entonces, los supuestos para su procedencia y los sujetos legitimados para promoverla se han incrementado.

Son varios los antecedentes del artículo 105 constitucional, y en este primer capítulo recordaremos los cambios que existieron a partir de 1824 hasta el año de 1994, así como el proceso legislativo que dio lugar a la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **1.- Antecedentes de las controversias constitucionales en las diferentes constituciones mexicanas.**

## 1.1. Acta Constitutiva y Constitución de 1824.

Como antecedentes internacionales es conveniente mencionar que en este primer documento constitucional se observa una influencia norteamericana y española, a la primera se le atribuye la importancia del federalismo,<sup>1</sup> y a la segunda, la intolerancia religiosa y la soberanía nacional adoptadas en la Constitución de Cádiz (1812).

En cuanto al Poder Judicial Norteamericano, éste tenía facultad para resolver las controversias suscitadas entre estados o entre éstos con la federación y por cuanto hace a la Constitución de Cádiz<sup>2</sup>, se tomaron conceptos, como la soberanía depositada en la nación, el principio de república popular y los derechos políticos y naturales del hombre.

Sin embargo, no se trató de copiar el sistema federal estadounidense, que estaba ya probando sus magníficos resultados prácticos, sino que aprovechando éstos, fue recogido por nuestro país para satisfacer sus propias necesidades.

Dentro de los antecedentes nacionales, se encuentran el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, estos últimos recogen los principios plasmados en el primero.

Los Tratados de Córdoba fueron firmados el 24 de agosto de 1821, dentro de los cuales, entre otras cuestiones, se reconoció la independencia de México; se estableció que el imperio sería monárquico y constitucional moderado;

---

<sup>1</sup> La aparición del federalismo en nuestro país, no se debió a una copia del sistema federal norteamericano, sino que la raíz más profunda se encuentra en la organización política-social del México antiguo: la triple alianza (azteca-acolhua-teponeca) Se trata de una serie de autonomías territoriales que forman auténticas confederaciones. En el sistema federal se encontró el medio más efectivo para dar al pueblo una mayor garantía en sus intereses y derechos; se encontró también la forma de organización política democrática por excelencia mediante la dualidad de gobiernos que se frenarían uno al otro (local-federal)

<sup>2</sup> Lo más destacado de esta constitución es la influencia del liberalismo en el primero y segundo Congreso Constituyente Mexicano, y las ideas manifestadas en cuanto a los derechos individuales a la libertad.

se integraría una junta provisional gubernativa compuesta por lo primeros hombres del imperio Mexicano y, que el poder ejecutivo residiría en la regencia y el legislativo en las Cortes<sup>3</sup>; asimismo, constituyen la primera expresión fundamental de la línea de pensamiento socio-liberal que estuvo a punto de ser plasmada constitucionalmente desde entonces y que sirvieron de base a la Constitución de Apatzingan, que aunque nació cuando todavía no alcanzábamos nuestra independencia, no deja de contener los principios liberales que los progresistas se empeñaron en sostener en la lucha ideológica que apenas se emprendiera.

Gracias a la inquietud que vivía el pueblo mexicano después del imperialismo encabezado por Iturbide<sup>4</sup>, y con las provincias gobernándose por su particular iniciativa, aparece el federalismo.

En el México independiente se presentó la disyuntiva entre centralismo y federalismo, que con el tiempo derivó en la oposición entre conservadores y liberales, respectivamente.

La primera opción tomada fue la del federalismo por acuerdo del 21 de mayo de 1823, en donde en el Primer Congreso se decidió que la nación mexicana adoptaría en su gobierno la forma de república representativa, popular y federal, como anteriormente se mencionó, en parte por la influencia constitucional estadounidense como por los elementos federales de la Constitución de Cádiz.

Durante el Segundo Congreso Constituyente, reunido el 5 de noviembre de 1823, fecha en que quedó disuelto el anterior y dada la urgente necesidad de

---

<sup>3</sup> Conformadas por todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos de conformidad con el artículo 27 de la propia Constitución de Cádiz.

<sup>4</sup> Nació en Morelia. Ingresó al Seminario inicialmente para después cambiar su vocación por la de militar. Después de ser nombrado General de tropas por el Virrey Apodaca y después de varios combates Iturbide logra convencer a Vicente Guerrero de celebrar un acuerdo el 24 de febrero de 1821, en Iguala. Acuerdo que culmina con el también llamado Plan de Iguala o también llamado de las Tres Garantías, que consistía principalmente, en un programa político cercano tanto a los tradicionalistas católicos como liberales que declara la independencia y un régimen monárquico constitucional. Para sostener el plan se conformó el ejército Trigarante que reúne las tropas de Iturbide y de los insurgentes. Otro aspecto importante del Teniente General Iturbide es que el 24 de agosto de 1821 firma los Tratados de Córdoba con Juan O' donojú. El 21 julio de 1822 fue coronado con el nombre de Agustín I, sin embargo, a lo largo de su gestión recibe múltiples presiones por parte de sus opositores políticos y se ve obligado a abdicar ante el congreso que él mismo había disuelto anteriormente, el 19 de marzo de 1823. Su muerte fue producto de imperiosa necesidad de regresar a la patria que lo vio nacer pues al ingresar al territorio mexicano fue apresado y fusilado el 19 de julio de 1821.

contar con un texto constitucional, se preparó el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, como anticipo de la constitución para asegurar el sistema federal, la cual estaba integrada por 36 artículos en donde se establecía como forma de gobierno la de república representativa popular, integrada por estados independientes, libres y soberanos.

El avance fundamental del Acta Constitutiva, es la de atribuir la soberanía a la nación y ya no al pueblo como lo hizo en su momento la Constitución de Apatzingán; se estableció también que el poder supremo de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no pudiendo reunirse dos o más de estos poderes ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

La discusión del proyecto de Constitución en el seno del Congreso se dio a partir del 1 de abril de 1824 y fue aprobada finalmente el 3 de octubre del mismo año, promulgada el día 4 y publicada el 5 con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Este texto constitucional consta de 171 artículos, distribuidos en VIII títulos. Fue jurada en sesión del Congreso del día 5 de octubre de 1824.

Señala Emilio O. Rabasa, que la gran cuestión del Constituyente de 1824 fue la adopción del federalismo, tomado de la constitución estadounidense y significó la antítesis del centralismo virreinal. “República federal”, que significaba, como seguramente bien lo entendió Ramos Arizpe, no sólo la división de poderes dentro del gobierno nacional, sino también dentro de la organización política social. Así, la constitución de 1824 garantizaba la forma república representativa y popular del gobierno para cada estado de la federación.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Rabasa, Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997, pp 26-29

Esta constitución Federal de 1824 estuvo en vigor hasta 1835. Su texto no podía ser revisado según la propia Constitución sino hasta 1830, por lo que las reformas que se propusieron desde 1826 no podían llevarse a cabo sino hasta ese año. Sin embargo permaneció intocada hasta su abrogación en 1835.

Por lo que toca al Poder Judicial, órgano encargado de resolver las controversias constitucionales, éste se hacía residir en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Desde este primer documento constitucional, la Corte Suprema debería conocer, entre otras cuestiones, de las disputas sobre las negociaciones del Supremo Gobierno; de las causas de altos funcionarios de la federación, y lo más importante para este ensayo, de las diferencias que surgieran entre los Estados de la Federación.

Tal atribución a la Corte Suprema se vio reflejada en el artículo 137, el cual reza de la siguiente manera:

*"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 la que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó."*<sup>6</sup>

Este primer documento constitucional, si bien es en el primero en el que se regulan concretamente las diferencias que pudieran existir entre un estado y otro, también lo es que el primer órgano controlador de la constitucionalidad de leyes se estableció en nuestro país con las "Cortes" de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz el diecinueve de marzo de mil ochocientos doce, la cual en su artículo 131, fracción I, establecía como facultad de las mencionadas "Cortes":

---

<sup>6</sup> Sayeg Helú, Jorge, El constitucionalismo social mexicano. 1ª reim., Ed, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.154.

*“Proponer y decretar las leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario”*

## 1.2. Las controversias constitucionales en la época del centralismo.

En el Congreso Federal de 1835 se logró la mayoría por los conservadores. Las sesiones se iniciaron el 4 de enero de 1835 con intentos por parte de Santa Ana y del grupo conservador de instaurar el centralismo con una no muy clara situación jurídica debido a que el artículo 171 constitucional prohibía el cambio del sistema federal, aunado al inicio por todo el país de una serie de revueltas, particularmente graves en Zacatecas y Texas.

El 23 de junio de 1835 el Consejo de Gobierno, convocó a sesiones extraordinarias al Congreso General para considerar y resolver sobre las manifestaciones a favor del cambio de forma de gobierno, contraviniendo así el texto del artículo 171 constitucional.

Al ser aprobado el proyecto con el nombre de Bases Constitucionales se ponía fin al sistema federal y daba inicio la etapa centralista. En las bases se señalaban los temas que serían motivo de las leyes constitucionales posteriores. La etapa centralista se va a caracterizar por una enorme movilidad y reacomodo de las fuerzas políticas, con predominio de los conservadores.

Con la adopción del centralismo se produce la Guerra de Texas, que desembocaría en su anexión a los Estados Unidos.

Posteriormente y desarrollando los puntos de las Bases Constitucionales, se expidieron entre el 15 de diciembre de 1835 y el 30 de diciembre de 1836 las Siete Leyes Constitucionales, dentro de las cuales, la Séptima Ley se ocupaba del Poder Judicial de la República Mexicana, la cual, se ejercía por una Corte Suprema de Justicia compuesta por once ministros y un

fiscal, los tribunales superiores de los departamentos, los tribunales de Hacienda y los Juzgados de primera instancia a cargo de jueces subalternos.

Con estas Siete Leyes Constitucionales los conservadores toman el poder y establecen el centralismo, restituyendo sus privilegios y bienes a los afectados por las reformas de 1833-1834. Si bien se creía que con el nuevo orden se acabarían los problemas atribuidos al sistema federal, no se pudo alcanzar la tan deseada estabilidad política, ocurriendo desgracias como la pérdida de Texas, el intento de separación de Yucatán en 1840 y las amenazas de la intervención extranjera por la guerra con Francia o Guerra de los Pasteles en 1838.

En este sistema central, aunque propiamente no se encuentra un antecedente, deben señalarse diversas disposiciones de las Siete Leyes, en virtud de contenerse sistemas para la resolución de conflictos entre órganos o mecanismos para el control de la constitucionalidad de las leyes.

La Segunda Ley Constitucional estableció en su artículo 12, las siguientes atribuciones del Supremo Poder Conservador:<sup>7</sup> declarar la nulidad de leyes o decretos dentro de los dos meses siguientes a su sanción por contravenir a la Constitución, siempre que lo solicitaren el Poder Ejecutivo, la Alta Corte de Justicia o al menos dieciocho votos del Poder Legislativo; declarar, a petición de la Suprema Corte o del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Ejecutivo que fuesen contrarios a la constitución, y declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte a petición de los otros dos poderes, siempre que aquélla hubiese invadido funciones. Mientras que las facultades acabadas de mencionar tenían un propósito exclusivo de control, en el artículo 5º de la Ley Séptima se otorgaron facultades al Congreso General para resolver las dudas relativas a los artículos constitucionales mediante su interpretación definitiva fuera de litigio o controversia.

---

<sup>7</sup> Este Supremo Poder Conservador rompe totalmente con el tradicional sistema de división de poderes y, consecuentemente el equilibrio entre ellos, al constituirse como un cuarto poder, depositado en cinco miembros, renovándose uno cada dos años, elegidos todos ellos por las juntas departamentales a pluralidad absoluta de votos, con posibilidades de reelección, eligiéndose, además, tres suplentes. Sus cargos eran preferentes e irrenunciables y nunca podrían ser juzgados ni reconvencidos por sus opiniones y, en caso de acusaciones éstas se harían ante el Congreso.

### 1.3. Las siete leyes de 1836

Con este ordenamiento cambia radicalmente la forma de gobierno de nuestro país, dividiendo al territorio nacional en departamentos, y ya no en estados y territorios como en la anterior constitución consignándose el sistema centralista, en la sexta de las Siete Leyes.

El Poder Judicial de La República mexicana quedó depositado en una Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de los Departamentos y Juzgados de Primera instancia, pero en esta ocasión no es a la Corte Suprema de Justicia a la que le corresponde conocer de conflictos entre los Departamentos sino al Supremo Poder Conservador, y entre las atribuciones de este Supremo Poder, encontramos las señaladas en el artículo 12:

***"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 exigián 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 dieciocho por lo menos. II.- Declarar excitado por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución de las Leyes, haciendo esta declaración dentro de 4 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>8</sup>***

El autor Sayeg Helú sostiene que "este Poder (refiriéndose al Supremo Poder Conservador) representa la forma de control político por excelencia..." y "habrá de hacerlo aparecer Otero en 1847", "...presentando un sistema mixto de control constitucional"<sup>9</sup>, refiriéndose, desde luego, al artículo 22 del Acta de Reformas de 1847.

---

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-2002, Ed. Porrúa, 1964,

<sup>9</sup> Sayeg Helú, Jorge, El constitucionalismo social mexicano. 1ª reim., Ed, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p.223.

Este es el primer antecedente de control de la constitucionalidad en la historia de nuestro país, que si bien no resultó eficaz también lo es que no se debe soslayar su importancia y trascendencia.

Por lo que hace a la facultad de conocer sobre conflictos entre Departamentos no se encontraba dentro de las facultades del Supremo Poder Conservador, ni tampoco se le confirió a la Alta Corte, sólo existía el control que ejercía dicho poder en la forma en que se ha venido exponiendo, de tal manera que no se encomendó a ningún órgano conocer de los conflictos en comento.

Las Siete Leyes no hicieron más que agudizar la inestabilidad que se vivía en el país en esta época. Consecuencias inmediatas de esta nueva forma de gobierno son la separación de Texas y la declaración de independencia de la Provincia de Yucatán, levantándose al efecto el acta de fecha 12 de febrero de 1840 en la que de forma expresa se rechaza el régimen centralista.

La constitución yucateca merece especial mención.

Comenzaremos por apuntar algunos datos en torno al proyecto de la misma en el que se creó un "...medio controlador o conservador del régimen constitucional o amparo..." "...ejercido o desempeñado por el Poder Judicial, con la ventaja de que dicho control se hacía extensivo a todo acto (lato sensu) anticonstitucional."<sup>10</sup>

Si bien es cierto que el sistema propuesto por Rejón constituye una de las más grandes aportaciones en cuanto al control de la constitucionalidad, en razón de que advierte la necesidad de enjuiciar a la autoridad que conculcara los derechos de los gobernados y además resarcir el agravio perpetrado, también lo es que su proyecto no prevé un sistema integral de control de la

---

<sup>10</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, El juicio de amparo, 4ª. Ed.- México, Porrúa, 1997. pag. 121

constitucionalidad, señalamiento con el que no se soslaya la importancia del sistema propuesto por Rejón.

Es así como el 16 de mayo de 1841, se promulgó la Constitución Política de Yucatán, en la que aparece por primera vez el juicio de amparo "...inspirado en la visión de Alexis de Toqueville, a quien se cita de manera expresa en la exposición de motivos del proyecto redactado por Rejón<sup>11</sup>

#### 1.4. Los proyectos de constitución de 1842.

En 1840 se suscitaron las diferencias en cuanto a las reformas a las leyes constitucionales, lo que obligó al congreso a proceder a una revisión a la constitución e iniciar el estudio del proyecto de reformas presentado el 30 de junio por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Enrique Fernández y José Fernando Ramírez, quienes someten al congreso un voto particular, concluyendo por primera vez en la historia constitucional mexicana un control constitucional de leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El proyecto de reformas presentado contiene 163 artículos, divididos en ocho títulos, dentro de los cuales, en su Título Quinto, artículo 112, le devuelve a la Corte Suprema de Justicia su denominación original del más elevado tribunal de la República y, el cual establecía lo siguiente:

***"Artículo 112. Son atribuciones de la Corte de Justicia: ...V.- Conocer de la misma manera, de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un departamento cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso."***

Si bien en este artículo no se habla de controversias entre estados, municipios, congreso, dos poderes de un mismo estado o dos órganos del Distrito Federal, esto se debía por supuesto a la forma de organización de ese entonces,

---

<sup>11</sup> Fix Zamudio, Héctor, Valencia Carmona, Salvador. Derecho Constitucional Mexicano y comparado, México, Editorial Porrúa, 2003, pp 797.

sin embargo, nos habla claramente de las diferencias entre un departamento y otro y que éstos serían resueltos por la entonces Corte Suprema de Justicia.

Este proyecto de constitución no tuvo acogida por la población ni en la mayor parte de los grupos, principalmente de los federalistas, quienes no cesaban en su interés por una modificación consistente de la antigua constitución centralista.

El 26 de agosto de 1842, la asamblea legislativa procedió a dar lectura a los dos dictámenes de Constitución de su Comisión, pues las diferencias en cuanto a la forma de gobierno los habían llevado a separarse en mayoría y minoría.

En la sesión correspondiente se dio lectura al dictamen de la mayoría y al voto particular de la minoría de la comisión. Ambos proyectos coincidían en que la forma de gobierno fuera representativa popular, pero la minoría exigía que se agregara “federal”

En el Voto de la Minoría de la Comisión de 26 de Agosto, los legisladores compartían la satisfacción por el régimen adoptado, con un sistema representativo popular y republicano. Caracteriza el Voto de la minoría el hecho de incluir el voto del Poder Electoral, ya que consideraba a este poder el origen y fuente de los demás, con amplia libertad combinada con la conservación inalterable del orden.

Este Voto de la Minoría descansa en 84 artículos y el Título VIII trata “del Poder Judicial de la Federación” en su artículo 73, fracción IV, el cual es el siguiente:

*"Artículo 73.- Las atribuciones de la Suprema Corte, son las siguientes: ...IV.- Conocer: - - - 1º Las diferencias de los Estados entre sí y de las que se susciten entre un Estado y uno o mas vecinos de otro, siempre que la reduzcan a un punto contencioso, en el que deba recaer formal sentencia."*

No satisfecho el Congreso Constituyente con el Primer Proyecto de Constitución de carácter centralista, ni aceptando el proyecto de la minoría el 3 de noviembre de 1942 la Comisión presentó el Segundo Proyecto. Este proyecto busca una solución ecléctica entre uno y otro bando, aún considerando la intolerancia centralista contra la libertad exigida por el federalismo, pero la fuerza clerical pesaba demasiado en ese congreso y por tanto se vetaba todo principio liberal, principalmente sobre la prohibición del ejercicio religioso público. Es el Título XIII el que se encarga del Poder Judicial, en el artículo 94, fracción IV, mismo que a continuación se transcribe:

***"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, o los particulares contra un departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso."***

#### 1.5. Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843

No obstante el carácter centralista del Segundo Proyecto Constitucional, el gobierno de Santa Ana se declaró inconforme, suscitándose un pronunciamiento clerical en Huejotzingo en repudio al Congreso Constituyente y determina se forme una Junta de Notables para ser consultado sobre los términos como debía expedirse la constitución, misma que presenta las Bases de Organización Política de la República Mexicana.

Estas bases fueron sancionadas por Santa Ana y su vigencia duró tan sólo cerca de cuatro años en México. En el título VI, artículo 118, fracción V, encontramos como se regulaba dentro de estas bases orgánicas las ahora controversias constitucionales, el cual textualmente dice:

***"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, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso. "***

## 1.6. Acta constitutiva y de reformas de 1847.

Ante el gobierno centralista impuesto por las Bases Orgánicas de 1843, sucedieron diversas protestas en contra de dicho régimen y a favor del federalismo, se hablaba de un viraje a la Constitución de 1824, a efecto de reunir a un nuevo Congreso Constituyente, el cual quedó integrado el 6 de diciembre de 1846. Es así como la mayoría opta por la adopción, sin cambio alguno de la Constitución de 1824 y es aquí donde hace su aparición Mariano Otero con su voto particular.

La importancia de este voto es porque ofrece al mundo jurídico una luminosa senda de protección a los derechos del hombre, a garantizarlos mediante un procedimiento que los hace valer ante todo y ante todos, mediante el establecimiento del juicio de amparo.

En efecto, Otero introdujo en el Acta de Reformas de 1847 un medio de control en el que el Congreso Federal tenía la facultad de declarar nulas aquellas leyes locales que contravinieran la Constitución o las leyes federales.

Es concretamente en esta apreciación de la naturaleza unitaria del amparo con el que se pretende proteger todo el orden constitucional, donde se advierte el error de no prever otros mecanismos de control de la constitucionalidad en virtud de que existen actos conculcadores de la ley fundamental que no son susceptibles de combatirse a través del amparo porque es ineficaz para destruir la inconstitucionalidad de sus efectos.

## 1.7. Constitución de 1857

La constitución de 1857 expresa los principios fundamentales de la cultura del Estado burgués de derecho.

Los avances fueron importantes en esta constitución, en primer término porque se establecen los derechos del hombre y los políticos, se inscribieron los derechos fundamentales de libertad, igualdad, seguridad jurídica y propiedad, quedaron suprimidos los fueros, se protegió al acusado en los enjuiciamientos criminales y por lo que en materia judicial corresponde se sentaron las bases de un Poder Judicial Federal y el juicio de amparo como medio de protección y respeto a los derechos humanos y a la ley.

La constitución establece la clásica división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo está depositado en un Congreso de la Unión compuesto por una sola Cámara de Diputados, determinando el número de sus componentes en relación a la población. El senado fue excluido por la triste memoria que había quedado de las segundas cámaras centralistas. Por cuanto hace al Poder Ejecutivo éste se depositaba en un presidente de la República, también de elección popular.

Se establece como Poder Judicial de la Federación una jerarquía de órganos cuyo vértice es la Suprema Corte de Justicia, compuesta de miembros provenientes de elección popular. Respecto a las controversias constitucionales, materia de este estudio, éstas se establecieron en los artículos 97 y 98, los que a continuación se apunta:

*"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. III. De aquellas en que la federación fuere parte. IV. De las que se susciten entre dos o mas Estados. V. De las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro. Artículo 98. Corresponde a 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."*

Cabe mencionar que antes de esta constitución, dentro del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856, en el artículo 98 estaba contemplado lo que a continuación se precisa:

*"Artículo 98. La Corte Suprema de Justicia desempeña las atribuciones de la mencionada ley, y además las siguientes: 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>12</sup>*

En el dictamen de la Comisión del proyecto de Constitución se advertía la importancia que constituyó el planteamiento de las controversias que surgieran por leyes o actos de la Federación o de los Estados que implicaran la transgresión de las facultades que a cada ente correspondía o los que violaren las garantías otorgadas por la Constitución.

Conforme a este dictamen, las facultades de declarar nula una ley cuando contraviniera la Constitución o cuando una ley del Estado que se estimaba anticonstitucional era sometida a las legislaturas constituía una verdadera lucha de potencias. Es así como desaparece el sistema de control por órgano político que se estableció en el Acta de Reformas de 1847 y se pugnó que fuera la autoridad judicial la encargada de "...la protección de la Ley Fundamental en los casos concretos en que se denunciase por cualquier particular alguna violación a sus mandamientos y mediante la instauración de un verdadero juicio, en que los fallos no tuvieran efectos declarativos generales..."<sup>13</sup>

Se afirma que "...las dudas y controversias entre la Federación y los Estados..." y viceversa "...se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos..." "...con la diferencia de que..." "...la sentencia es directa, universal, positiva..."<sup>14</sup>

De acuerdo con el Doctor Ignacio Burgoa las resoluciones que recayeran en este tipo de conflictos, implicarían una declaración de carácter general, es decir, no se distingue en primer término los actos que darán origen a

---

<sup>12</sup> Tena Ramírez, Felipe, op.cit. p. 511

<sup>13</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit. p. 121

<sup>14</sup> Ibidem. pp. 546 y 547

dichas controversias de lo que sin duda dependerán los efectos generales o no de la resolución.

Esta confusión origina que no se reglamente en un momento dado la sustanciación de las controversias entre la Federación y los Estados y viceversa, en efecto, sí se creía que era posible que se resolvieran igual que un juicio que enderezara un gobernado es lógico, que no se visualizara la necesidad de reglamentar su procedimiento toda vez que ya estaban dadas las bases para aquellos juicios que intentaran los particulares.

Tal vez ese error sea tan importante como el que consiste en que sólo los actos que dieran origen a los conflictos entre la Federación y los Estados y viceversa, podían infringir el orden constitucional, en materia de conflictos competenciales, en el proyecto de Constitución, como se ve en la siguiente transcripción también se incluyeron las controversias entre Estados.

En el artículo 99 del proyecto de Constitución se establecía lo siguiente:

*"Artículo 99. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: 1. de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes electorales. 3.- De aquellas en que la federación fuere parte; 4. De las que se susciten entre dos o más Estados. 5. De las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos del otro, cuando el estado sea la parte actora. 6. De las que versen entre ciudadanos de diferentes Estados. 7. De las que versen entre ciudadanos de un mismo Estado por concesiones de diversos Estados..."<sup>15</sup>*

El jurista Héctor Fix Zamudio considera que las controversias constitucionales son aquellas que pueden surgir entre los integrantes de la Unión cuando éstas sean directamente planteadas por las entidades afectadas, es por esta razón, que afirma que en el sistema mexicano de control de constitucionalidad existen las controversias constitucionales en la Constitución de 1824 y desde luego en la Constitución comentada.

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 568

## 1.8. Constitución de 1917

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años.

Este movimiento es justamente el contexto en el que se promulga la Constitución que rige en México hasta la fecha.

Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, instó en diciembre de 1916 al Congreso Constituyente que presentara un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. El documento sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente en el Teatro de la República de la ciudad de Querétaro, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a los derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, y este último dejó de ser unicameral<sup>16</sup> para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

Se ratificó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, suprimiendo la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder

---

<sup>16</sup> La Cámara de Senadores fue creada desde 1824 hasta la fecha, excepto en el periodo de 1853 a 1874 en que se suprimió el Senado. La reincorporación de la Cámara de Senadores al Congreso de la Unión se hizo mediante las reformas del 13 de noviembre de 1874: Sebastián Lerdo de Tejada, en donde el Poder Legislativo se convertiría de nueva cuenta a la manera tradicional con un sistema bicameral.

Judicial y más soberanía a los estados. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

La constitución vigente determina la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y la jornada de trabajo máxima de 8 horas, y reconoce como libertades las de expresión y asociación de los trabajadores.

Esta constitución ha experimentado múltiples modificaciones a fin de responder a los cambios políticos y sociales de nuestro país; entre ellas son particularmente importantes las referidas a la organización electoral, ya que permiten un mejor ejercicio del sistema democrático que la propia ley fundamental consagra.

En ese ámbito son significativas las reformas de 1953, en que se otorgó derecho de voto a las mujeres, y de 1969, en que se concedió la ciudadanía a todos los mexicanos mayores de 18 años, así como las sucesivas reformas electorales de 1977, 1986, 1989, 1990, 1993, 1994, y 1996 destinadas a garantizar elecciones plenamente legales, limpias, imparciales y respetuosas de la voluntad popular.

En lo tocante al Poder Judicial de la Federación, éste quedó en manos de la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. A este poder la Constitución Política le confería, en su artículo 104, a los Tribunales Colegiados la facultad para conocer de las controversias que se suscitaran entre un estado y otro y un estado y la federación, y en su artículo 105 le confería esta misma facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se establece por primera vez de manera expresa que la Corte conocerá sobre la constitucionalidad de los actos que realicen los poderes de un Estado, es decir, la Constitución de 1917 es la primera Constitución que regula la materia constitucional del conflicto. Los artículos citados anteriormente textualmente señalan:

***"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la federación conocer: - - - - (de controversias) IV.- De las que se susciten entre dos o más estados, o un Estado y la Federación, así como de las que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación, o un estado... - - - - 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 fuese parte."***

De los artículos antes transcritos, se puede observar que existe una discrepancia entre ellos, ya que en el artículo 104 la Constitución de 1917 señalaba que correspondía a los tribunales de la federación conocer de las controversias suscitadas entre dos o más estados o un estado y la federación, pero más adelante en su artículo 105, señala que sólo a la Corte le correspondía conocer de este tipo de controversias, de lo cual podemos concluir que había la posibilidad de concurrir ante dos instancias, primero, ante los tribunales federales y en segundo lugar, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Don Emilio Rabasa, respecto del Poder Judicial, señaló lo siguiente:

***"El departamento judicial, nunca es poder, porque nunca la administración de justicia es dependiente de la voluntad de la Nación; porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos, y el derecho individual es superior al interés común; porque los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo, sino lo que deben en nombre de la ley; y porque la voluntad libre, que es la esencia del órgano poder, sería la degeneración y la corrupción del órgano de la justicia."<sup>17</sup>***

#### 1.9. Últimas reformas al artículo 105 constitucional.

En 1967, el artículo 105, señalaba que:

***"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 aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley."***

---

<sup>17</sup> Rabasa, Emilio, La constitución y la dictadura, estudio sobre la organización política de México, Revista de Revistas, (México), Vol1, número 3, enero-junio, 1912, p.256.

Es decir, la Corte tenía competencia exclusiva para conocer de las controversias que sobre la constitucionalidad de sus actos, surgieran entre: 1.- dos o más estados, 2.- los poderes de un mismo estado. Asimismo, era competente para conocer de los conflictos: 1.- entre la federación y uno o más estados, 2.- en que la Federación fuese parte en los casos que estableciera la ley,

Por último, en 1993 se reformó el artículo 105, para introducir al Distrito Federal y a sus órganos de gobierno, para quedar de la manera 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 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 y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley."*

## **2.- Reforma del artículo 105 Constitucional de 1994**

### **2.1. Iniciativa Presidencial**

En el presente trabajo estudiaremos y analizaremos la iniciativa de reforma que con las facultades que le confiere el artículo 71 Constitucional presentó Ernesto Zedillo Ponce de León, como titular del Poder Ejecutivo en el año de mil novecientos noventa y cuatro, toda vez que fueron de gran importancia estas propuestas para la conservación de la soberanía del estado Mexicano. Siendo de estudio exclusivo de este trabajo el análisis de la iniciativa en lo tocante a las controversias constitucionales.

Con fecha cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, el Director General de Gobierno, Licenciado Luis Maldonado Venegas, por instrucciones del Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, remitió a los Secretarios de la Cámara de Senadores la iniciativa de "decreto por el

que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, entre los cuales, se encontraba el artículo 105 constitucional, encargado de las controversias constitucionales.

La anterior iniciativa propuso, entre otras cuestiones, el fortalecimiento del Poder Judicial, consolidando a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad, con el fin de que sus decisiones obtuvieran un grado mayor de fuerza y sus competencias se ampliaran al grado de emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales en tratándose de controversias entre los tres niveles de gobierno.

En esos términos el Poder Ejecutivo propuso que al igual que los particulares, las entidades federales, estatales y municipales tuvieran un medio de defensa semejante al juicio de amparo diseñado en 1847 por Mariano Otero, a través del cual pudieran promover las acciones necesarias para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera con efectos generales sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas en la invasión a sus esferas jurisdiccionales.

En aras de esta propuesta, el Poder Ejecutivo planteó una fracción primera en el artículo 105 constitucional, en donde se contemplaran las bases generales para un nuevo modelo de solución de controversias sobre la constitucionalidad de actos que surgieran entre la federación y un Estado o el Distrito Federal; la federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; el Congreso y cualquiera de las Cámaras; un estado y otro; un estado y el Distrito Federal; el Distrito Federal y un municipio; dos municipios; dos poderes de un mismo estado; un estado y un municipio de otro estado y entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, así, con esta modificación los órganos mencionados podrán ejercitar las acciones necesarias para plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la anulación del acto o disposición general

cuando estimen vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad. El contenido de dicho artículo es el siguiente:

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

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

*a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*

*b).- La Federación y un municipio;*

*c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámara 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;*

*i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos;*

*j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, y*

*k).- Dos órganos del Distrito Federal o dos municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos, y*

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

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

Además de las controversias entre diferentes órganos por cuestiones de invasión a sus competencias, el Poder Ejecutivo propuso que una representación parlamentaria calificada o el Procurador General de la República pudieran plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad, las cuales a diferencia de las controversias se promoverían por una minoría política de las cámaras pero suficiente para acudir ante el máximo tribunal a reclamar un interés genérico de la sociedad con el fin de preservar la supremacía constitucional, tema del cual no nos ocuparemos en este trabajo de tesis.

También, se propuso crear una fracción tercera en la que la Suprema Corte pudiera decidir si atrae o no el conocimiento de un asunto en el que se esté decidiendo un interés de la federación.

Con lo anterior, el Poder Ejecutivo de 1994, con la facultad que le concedió el artículo 71 Constitucional, propuso ante la Cámara de Senadores la regulación de la Suprema Corte como un Tribunal Constitucional.

## 2.2. Dictamen de la Cámara de Senadores (primera lectura)

En sesión celebrada el seis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, los Secretarios de la Cámara de Senadores dieron cuenta al Pleno, de la iniciativa de reforma a algunos artículos constitucionales, el cual se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales. Justicia y Asuntos Legislativos.

Durante los estudios realizados por la comisión redactora, se recibieron diversos artículos de estudiantes, juristas, institutos y ciudadanos interesados en aportar datos importantes para enriquecer la iniciativa presidencial; asimismo, se realizaron foros, reuniones y múltiples eventos con el fin de discutir el sistema de impartición de justicia en México.

Después del material recopilado, las comisiones aceptaron y modificaron la iniciativa presidencial, detallando la metodología del dictamen básicamente en tres puntos:

- a) La valoración del dictamen
- b) Las modificaciones de la iniciativa
- c) El proyecto de decreto.

En el primer apartado, las comisiones de la Cámara de Senadores valoraron la propuesta del ejecutivo, manifestando también sus consideraciones.

Dentro de las cuales en lo tocante al Poder Judicial Federal creyeron conveniente el fortalecimiento de dicha institución para hacer valer la ley fundamental, ya que al paso del tiempo los conflictos sociales, se generaron porque no existieron los mecanismos adecuados para revertir leyes y decisiones injustas, pero en la actualidad esta reforma es posible gracias a diversos juristas, académicos e investigadores que a través de su teoría o de sus experiencias personales han ido construyendo ideas y planteamientos que iluminan el cambio constitucional, manifestando que: "la iniciativa recoge, da cuerpo y concreción a los anhelos de la academia jurídica mexicana, por vigorizar el gobierno de leyes y para soportar mejor un país de instituciones".<sup>18</sup>

En este sentido la Suprema Corte, como tribunal constitucional debe tener un papel fundamental en la vida de nuestro país para garantizar a todos que las acciones de los estados sean acordes con los principios constitucionales. El estado constitucional debe marcar límites al ejercicio del poder, límites que sólo pueden ser efectivos si existe un tribunal encargado de sancionar.

En esta valoración que hace la Cámara de Senadores, se considera que la sanción a los excesos de autoridad en relación con la esfera jurídica del gobernado encuentra su protección a través del juicio de amparo, encargado a los Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que exista el mismo medio para los diferentes niveles de gobierno.

En conclusión, conviene la Cámara de Senadores con la iniciativa Presidencial en que el propósito histórico de la presente reforma busca hacer de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un verdadero tribunal constitucional que velará por hacer efectivos todos y cada uno de los preceptos constitucionales, con el fin de que sea nuestra constitución la norma básica que rijan la actividad del estado y las relaciones de los gobernados con sus autoridades

---

<sup>18</sup> Dictamen de la Cámara de senadores de 16 de diciembre de 1994

En el segundo apartado, las comisiones unidas después de una exhaustiva valoración de la iniciativa presidencial hicieron las modificaciones que estimaron pertinentes y en lo relativo al artículo 105 agregaron la expresión “o disposiciones generales” a cada uno de los incisos del h) al k), con el objeto de aclarar que serán materia de la controversia todos los actos jurídicos, es decir, las leyes y los reglamentos locales y municipales, aclarando que en los casos de conflictos suscitados entre órganos locales municipales, la competencia de la Suprema Corte sólo se surtirá cuando la sustancia del conflicto verse sobre un aspecto de constitucionalidad federal.

Por lo anterior, se propuso una nueva redacción del artículo 105, fracción I, quedara de la siguiente manera:

*"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".*

### 2.3. Dictamen de la Cámara de Senadores (segunda lectura)

Con fecha diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro se dio segunda lectura al dictamen suscrito por las Comisiones Unidas de Justicia, de puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, en donde se puso a discusión el dictamen con proyecto de decreto.

Así, con fecha dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, la secretaria Ana Lilia Cepeda León remitió la Minuta del Senado de la República, con proyecto de decreto, que reformó, adicionó y derogó diversos artículos constitucionales en materia de competencia judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Cámara de diputados (órgano revisor)

## 2.4. Dictamen de la Cámara de Diputados

En lo relativo al Poder Judicial de la Federación coinciden las comisiones que dictaminan en que en la reforma propuesta en la iniciativa del Ejecutivo Federal, relativa al Poder Judicial de la Federación y en especial a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, radica la importancia central de la misma y que reviste aspectos diversos encaminados todos ellos a consolidarla como un tribunal constitucional. Es así que se perfilan tres propósitos en el texto propuesto: la modificación de su actual conformación y del mecanismo de nombramiento, la ampliación de sus facultades y la eliminación de la carga administrativa de trabajo de la suprema Corte de Justicia, que pasan fundamentalmente a un nuevo órgano denominado Consejo de la Judicatura Federal, aspectos múltiples que se abordan junto con disposiciones de las funciones locales judiciales y laborales en los artículos 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 104, 105, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123.

Parte fundamental de esta reforma propuesta por el Ejecutivo Federal, está constituida por las modificaciones y adiciones al artículo 105, en el que dentro de un primer apartado se abren las posibilidades para que la Suprema Corte de Justicia conozca de controversias constitucionales, especificando los supuestos que pueden generarse entre los diferentes entes de poder público constituidos; así, la Suprema Corte como órgano de control constitucional, conocerá no sólo de conflictos generados por leyes o actos, sino también de cualquier disposición general, como lo serían los reglamentos; los conflictos que se den entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre aquél y cualquiera de las cámaras o en su caso la Comisión Permanente, estados y municipios y entre órganos de Gobierno del Distrito Federal; con el fin de distinguir en sus efectos, se dispone que cuando se trate de disposiciones generales tales efectos serán también generales y en los demás casos solamente será respecto de las partes en la controversia planteada.

En cuanto a las controversias constitucionales y las resoluciones de carácter general de su eventual inconstitucionalidad, el Senado estimó oportuno reducir a ocho el número de votos que requerirá como mayoría calificada la resolución de la Suprema Corte de Justicia, en lugar de los nueve que se contemplaban en la iniciativa, reducción que estas comisiones unidas considera adecuada.

En su sesión de fecha veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, después de haberle dado fiel cumplimiento a las disposiciones legales que rigen el proceso parlamentario, dicha Cámara de Diputados aprobó y determinó enviar a las legislaturas locales la minuta del proyecto de diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los secretarios de la comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, por instrucciones de los secretarios de la Cámara de Diputados, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, remitieron el expediente que contiene las aprobaciones a las reformas de los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Carta Magna, por parte de las legislaturas de los estados mexicanos.

Como consecuencia, la Comisión Permanente del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declaró reformados los artículos antes mencionados, por lo que posteriormente se pasó al Ejecutivo para la promulgación respectiva y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **3. Proceso legislativo de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional.**

#### **3.1. Iniciativa del Ejecutivo.**

Con fecha seis de abril de mil novecientos noventa y cinco, y con motivo de las reformas al artículo 105 constitucional el ejecutivo envió la iniciativa para crear la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella se aborda la reglamentación de las fracciones primera y segunda del artículo 105 constitucional que comprenden a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, ocupándonos en este trabajo únicamente de las primeras.

En dicha iniciativa principalmente el Ejecutivo señaló que uno de los aspectos más relevantes de la reforma de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro fue para perfeccionar el sistema de las controversias constitucionales a fin de que los sujetos u órganos legitimados planteen ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia la posible inconstitucionalidad de los actos o leyes emanados de diversos órganos del estado. La diferencia fundamental entre los procedimientos de amparo es que en éste se tutelan intereses directos de los gobernados y sólo de manera indirecta se protege a la constitución, mientras que en los procedimientos instituidos en el artículo 105 se conciben como instrumentos de protección directa a nuestra Carta Magna.

El proyecto de Ley Reglamentaria del nuevo artículo 105 constitucional que por la presente iniciativa se sometió a la consideración de la Cámara de Senadores, se encuentra dividida en dos libros. El primero relativo a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, y el segundo al ejercicio de la facultad de atracción en aquellos procedimientos ordinarios en que la Federación sea parte.

En lo tocante al contenido del libro primero, el mismo se encuentra dividido, a su vez, en tres títulos: el relativo a las disposiciones generales, a las disposiciones específicas de las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad, respectivamente.

La iniciativa presentada por el Ejecutivo fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de estudios legislativos.

### 3.2 Dictamen de la Cámara de Senadores

Dichas comisiones hicieron un estudio de la defensa de la constitución en el derecho comparado, ya que consideraron que los sistemas jurídicos contemporáneos en el mundo regulan la justicia constitucional aplicable a través de tribunales constitucionales y con la reglamentación del artículo 105 constitucional mexicana, al crearse instrumentos para la resolución de controversias derivadas de la aplicación de las normas fundamentales y de la confrontación de actos de poder y de normas de diversos ámbitos al mandato de la Constitución General de la República.

Asimismo, consideraron que el objeto de regular el artículo 105 mediante una ley era porque faltaba un mecanismo que resguardara la parte orgánica de la constitución general, dado que la reforma que se había dado en mil novecientos noventa y cuatro consiguió un avance en materia de vigilancia, control constitucional y equilibrio político entre las diferentes entidades y poderes de nuestro sistema federal y particularmente para asegurar la estabilidad y a la división en el ejercicio de las facultades de esos poderes; asimismo, satisface las carencias de nuestro juicio de amparo en materia de efectos de la sentencia cuando se impugna la inconstitucionalidad de las leyes.

Así, después de un estudio del control de la constitucionalidad en la historia mexicana y de ver a la Suprema Corte como tribunal constitucional, las

Comisiones analizaron las iniciativas que motivaron el dictamen, en el que concluyeron que la regulación de la facultad de atracción contenida en la fracción III del artículo 105 constitucional, que la iniciativa del Ejecutivo Federal planteaba, debería ser materia de otro momento legislativo, lo mismo que los mecanismos constitucionales de control preventivo y difuso, que proponía la iniciativa presentada por miembros de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional a la Cámara de Senadores, por rebasar el contenido del dispositivo que se reglamentaba, pues el ejercicio de la ley en análisis solamente trata de regular el ejercicio de las acciones propiamente constitucionales.

Por otra parte el Partido Acción Nacional, propuso la reglamentación del control constitucional que denominaron “control preventivo” como una extensión de la acción de inconstitucionalidad que se establece en la fracción II del artículo 105 y además la regulación del control difuso constitucional en una reglamentación del 133, lo que explica que los legisladores de dicho partido denominen al ordenamiento en examen como “Ley de Procedimientos Constitucionales Reglamentaria de los artículos 105 y 133”.

Respecto de dicha ley, las Comisiones concluyeron que si bien era importante regular el artículo 133 constitucional de la misma manera era inoportuno el que se trate de definir por la vía legislativa, si se toma en cuenta que desde el siglo pasado, diferentes estudiosos del derecho constitucional mexicano consideraron que el ejercicio del control difuso o sea la facultad de toda autoridad para justipreciar si alguna ley es constitucional o no, podría ser riesgoso y hasta caótico en cuanto al equilibrio y mantenimiento del orden legal y constitucional en nuestro país, por lo que dichas comisiones determinaron que por ahora debía excluirse de la regulación en la ley que se dictamina, la reglamentación del artículo 133 constitucional y la regulación del llamado control difuso.

Después de haber analizado tanto la iniciativa del ejecutivo como la del Partido Acción nacional, las comisiones dictaminaron que la Ley Reglamentaria

debía constar de tres títulos, el primero concerniente a disposiciones generales aplicables a ambos procedimientos constitucionales materia del ordenamiento, el segundo relativo a la regulación específica de las controversias constitucionales y el tercero a requisitos de las acciones de inconstitucionalidad con las consiguientes artículos transitorios.

En la segunda lectura de la discusión de las comisiones el senador Ernesto Navarro del Partido de la Revolución Democrática propuso una modificación al artículo 45, pero ésta fue rechazada al igual que la modificación propuesta al artículo 60, a diferencia de la propuesta de los senadores Juan Ramiro Robledo Ruiz, Héctor Sánchez López, José Trinidad Lanz Cárdenas de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, para adicionar el artículo 42, que a la letra dice: "En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declararán desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto por el artículo siguiente.", fue aprobada por las Comisiones.

### 3.3. Dictamen de la Cámara de Diputados.

Una vez discutido el proyecto de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional por la Cámara de Origen, se pasó a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales, minuta que fue recibida el dieciocho de abril de mil novecientos noventa y cinco en dicha cámara revisora.

Las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia se reunieron el día veintiuno de abril para analizar la iniciativa del Ejecutivo, la iniciativa del PAN, el dictamen de las comisiones unidas del senado, de Gobernación, primer sección, puntos constitucionales y estudios legislativos tercera sección, mismas que sometieron al Pleno de la Cámara de Diputados el

proyecto de decreto de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aprobada en lo general y en lo particular la ley reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fecha veinticuatro de abril de mil novecientos noventa y cinco se pasó al Ejecutivo, para los efectos constitucionales.

Por último, mencionaremos la reforma al artículo 105 constitucional que se dio en el año de dos mil cinco, el cual quedó de la siguiente manera:

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

*I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre: (...)”*

El texto de la norma quedó en los mismos términos, con excepción de que en la fracción I del artículo, se incluyó la prohibición para que conozca de las controversias a que se refiere el artículo 46 de la Constitución (conflictos de límites entre entidades federativas). Por lo demás, las hipótesis de procedencia fueron intocadas.

## II. PROCEDIMIENTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

### 1.- Concepto.

La finalidad principal de las controversias constitucionales es el reconocimiento del federalismo y la salvaguarda de la división de poderes, pero antes de abordar el estudio de todo el proceso llevado a cabo dentro de una controversia constitucional es necesario precisar un concepto.

La controversia constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista: 1) como un medio de protección al sistema federal de gobierno destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del estado y 2) como un mecanismo contemplado por el derecho procesal constitucional<sup>1</sup>, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretenden suprimir el orden previsto por la norma suprema.

Para el exministro Juventino V. Castro las controversias constitucionales son procedimientos de única instancia planteadas en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la federación, los estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, o por sus respectivos órganos legitimados 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 reclamándole la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados, con el objeto de que se decrete la legal regencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites

---

<sup>1</sup> Se atiende aquí a la parte estructural de la ciencia, a través de medidas singulares, que se ocupan de jerarquías diversas en los intereses a tutelar. La primera función abre el principio de supremacía de los derechos fundamentales, aspecto que le corresponde a las garantías establecidas para el equilibrio interactuante de los poderes del estado y se manifiesta a través de los sistemas de interpretación constitucional con sus organismos específicos. El segundo, ha sido llamado por Cappelletti como “derecho procesal de la libertad y ocupa los procedimientos previstos para la tutela de los derechos del hombre.

entre estados que disiente, todo ello para preservar el sistema y la estructura de la constitución.<sup>2</sup>

Al anterior concepto Francisco Acuña Méndez añade “que la preservación de la norma suprema, se realiza a través de la custodia de sus principios básicos como son la propia supremacía constitucional, el federalismo, la soberanía popular, la división de poderes y la democracia, además de ser los valores jurídicos y políticos que sirve de orientación para la forma y el sentido en que deben resolverse los conflictos objeto de la controversia estudiada.<sup>3</sup>

## 2.- Sujetos.

Los sujetos legitimados son aquellos que tienen un interés legítimo para defender sus derechos y en el caso de las controversias constitucionales para preservar íntegra su esfera de competencia o de atribuciones consignadas en la Constitución General de la República.

El maestro Cipriano Gómez Lara precisa que “No basta para ser parte en el sentido procesal, la sola personalidad jurídica, sino que debe tenerse la capacidad de ejercicio, entendida como la posibilidad de efectuar válidamente actos jurídicos en beneficio o en perjuicio propios ajenos.”<sup>4</sup>

El artículo 10 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional expresa lo siguiente:

***"ARTICULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:***

***I.- Como actor, 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;***

---

<sup>2</sup> Castro y Castro, Juventino V, Garantías y Amparo, 9ª Ed., México, Ed. Porrúa, 1996, pags. 60 y 61

<sup>3</sup> Francisco Acuña Méndez. La controversia constitucional en México. Ed. Porrúa 2002, Pag 104

<sup>4</sup> Cipriano Gómez Lara. Teoría General del Proceso. Textos universitarios. Documentación General. Publicaciones UNAM, México 1974. pag.198

*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, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y*  
*IV. El Procurador General de la República.*

### 3.- Legitimación

Una vez establecidas las entidades que pueden promover una controversia constitucional es necesario demostrar que éstas cuentan con una verdadera legitimación para hacerlo.

La fracción I del artículo 105 constitucional señala, en sus diversos incisos, las partes que legítimamente pueden plantear la correspondiente acción procesal que se deduce en las controversias constitucionales. Dichas partes se enumeran:

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

Debido a que pocos autores han escrito acerca de las controversias constitucionales, debemos recurrir a la práctica en las diversas tesis y jurisprudencia que al efecto publica nuestro más Alto Tribunal, el cual nos habla de una legitimación activa y una legitimación pasiva.

### 3.1. Legitimación Activa

Tienen 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 el 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; los poderes de una misma entidad federada y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, 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, es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la constitución Federal, sino en una ley, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional.

### 3.2. Legitimación pasiva

En cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. Es decir, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr

ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

Para ilustrar lo antes dicho, me permito citar la siguiente tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el tomo VIII de diciembre de 1998, en la página 790, que dice:

***"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."***

#### 4.- Las partes.

##### 4.1. Parte actora.

En este juicio sólo puede ser parte actora la entidad de gobierno que demanda, en ejercicio de la acción de controversia (las cuales se encuentran precisadas en la fracción I del artículo 105 constitucional), para que se invalide el acto o la norma general emitida por la entidad de gobierno demandada, violando la esfera constitucional de la demandante.

#### 4.2. Parte demandada.

Es la entidad poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, haciendo mención que solo pueden figurar como demandados las entidades, poderes u órganos de gobierno que están en aptitud de realizar un acto o expedir una norma general que vulnere la esfera de competencia de otra entidad de gobierno.

Lo anterior implica que tampoco pueden ser parte demandada en este juicio las personas particulares, o los gobernados, ya que exclusivamente puede tener ese carácter, la entidad gubernamental con aptitud de realizar actos o expedir normas jurídicas que puedan afectar la esfera de atribuciones constitucionales de otra entidad de gobierno, lo cual significa, que la controversia es un litigio, entre sujetos procesales de carácter estrictamente oficial, acerca de una posible afectación de la esfera de competencia constitucional, reclamada por la entidad que sería la actora, en contra de otro organismo público, supuestamente causante de la violación constitucional, y que figuraría como demandada.

#### 4.3. Tercero Interesado.

El artículo 10, fracción III, de la Ley Reglamentaria del artículo 105, antes reproducido, establece que tendrá el carácter de parte en las controversias constitucionales, el tercero o terceros interesados, pudiendo intervenir con ese carácter, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieren resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse. De la relación entre el precepto reglamentario antes invocado con lo dispuesto por el artículo 105, de la Ley Fundamental en su fracción I, así como de la finalidad

perseguida por el poder revisor de la constitución en la enmienda publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, antes expuesta, se desprende que por entidad se debe entender a la Federación, a los estados y a los municipios, por poder se debe entender el legislativo, ejecutivo y judicial, ya sea federal o local y por órgano, se debe entender a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o su Comisión Permanente, así como las partes integrantes del Gobierno del Distrito Federal.

#### 4.4. Procurador General de la República

La fracción IV del artículo 10 de la ley reglamentaria del artículo 105 asigna al Procurador General de la República el carácter de parte permanente en todos los juicios.

En la exposición de motivos de la ley reglamentaria en comento pretende justificar dicha intervención por el carácter que tiene este servidor público como uno de los responsables de hacer guardar la constitución<sup>5</sup>, pero la doctrina no encuentra la razón de la presencia de este servidor dentro de las controversias.

El ministro Juventino V. Castro, señala al respecto “que el Procurador General de la República ha sido señalado como parte permanente en las controversias constitucionales al entenderse que es una especie de supervigilante de lo constitucionalmente reglamentado; procurador del pacto federal; destacado opinante social del ordenamiento jurídico nacional.”<sup>6</sup>

El Procurador General de la República dentro de sus atribuciones, tiene la tarea de vigilar el respeto de la Constitución Federal al ser parte en los juicios de controversia y acción de inconstitucionalidad emitiendo una opinión sobre la litis que se plantea en las mismas, en la estricta vía del derecho para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva los asuntos que se le presenten,

---

<sup>5</sup> Personalidad que le reconoce el artículo 102 constitucional.

<sup>6</sup> Juventino V. Castro, op.cit pp 71

pero considero que es importante fortalecer la autonomía del procurador, para garantizar su corresponsabilidad en los asuntos que lo involucran como autoridad constitucional.

## 5.- Presentación de la controversia constitucional

### 5.1. Plazos para presentar la demanda

Los artículos 3º, 21, 22 y 23 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional regulan los plazos para interponer la demanda, así como los requisitos de ésta y de la contestación.

El artículo 21 de la ley en comento señala los tres casos para computar el término para la interposición de la demanda.

*"ARTICULO 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: - - - - I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento; - - - - II. Se contarán sólo los días hábiles, y - - - - III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."*

*"ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será: - - - - 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, y - - - - III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."*

*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; - - - - IV. La norma general o acto cuya invalidez se 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.*

*ARTICULO 23. El escrito de contestación de demanda deberá contener, cuando menos: - - - - I. La relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, y - - - - II. Las razones o fundamentos jurídicos que se estimen pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.*

La ley señala dos términos para interponer la demanda, sin embargo, se ha planteado la duda de la forma de computarse los treinta días cuando se impugnen normas generales, porque la fracción II del citado artículo 21 computa los treinta días a partir de la siguiente fecha de la publicación de la ley, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación, situaciones éstas que implican dos oportunidades temporales para presentar la demanda, como bien lo explica la siguiente jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 474, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, mayo de 1997, la cual es del tenor literal siguiente.

***"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impugnación de normas generales en la vía de controversia constitucional, puede llevarse a cabo en dos momentos distintos: 1) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente de su publicación; y, 2) Dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida. Con base en la citada disposición legal, los órganos de poder legitimados para intentar una controversia constitucional, gozan de una doble oportunidad para cuestionar la constitucionalidad de una norma de carácter general, ya que pueden hacerlo con motivo de su publicación, o del primer acto de aplicación en perjuicio del órgano demandante; de esto se sigue que, en el primer caso, si esta Suprema Corte de Justicia decretara el sobreseimiento por la improcedencia de la controversia constitucional, fundada en que se promovió fuera del plazo de treinta días posteriores a la publicación de la norma general respectiva, aquel mismo órgano de poder estaría en aptitud jurídica de ejercer válidamente, con posterioridad, la acción de controversia constitucional para impugnar la referida norma, si lo hiciera con motivo del primer acto de aplicación.***

Es preciso mencionar que en el caso de las normas generales ya existentes a la fecha de entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su impugnación mediante la controversia constitucional, puede realizarse dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que entró en vigor aquélla, o bien, dentro del plazo de treinta días, contado a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma controvertida<sup>7</sup>.

También debe mencionarse el plazo específico para la promoción de controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista.

## 5.2. Requisitos para presentar la demanda.

El artículo 22 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, señala los requisitos que debe contener el escrito de demanda, los cuales se enumeran a continuación

***"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***

---

<sup>7</sup> Véase la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. MOMENTO EN QUE INICIA EL PLAZO PARA HACERLAS VALER, CON MOTIVO DE LA PUBLICACION DE LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS, ANTERIOR A LA FECHA EN QUE ENTRO EN VIGOR LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, mayo 1997, página 416.

*terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios; - - - IV. La norma general o acto cuya invalidez se 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."*

No podemos pasar desapercibido la similitud que existe entre los requisitos señalados en el artículo 116 de la Ley de Amparo para el juicio de amparo indirecto y el artículo 166 para el juicio de amparo directo, pero consideramos que esta similitud existe dada la necesidad de nuestros juzgadores de que se le señale a quién se demanda, qué y por qué se demanda.

En las controversias constitucionales, la ley reglamentaria es flexible en cuanto a la existencia de alguna omisión o error ya que da al ministro instructor la oportunidad de aclarar cualquier irregularidad y la facultad de suplir la deficiencia de la queja de acuerdo con el artículo 40 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.

## **6.- La instrucción.**

La instrucción es el trámite de la controversia.

En este apartado estudiaremos la figura central del ministro instructor, las pruebas y la audiencia.

El capítulo V del título Segundo de la ley (artículos del 24 al 38 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional) regulan la instrucción que es el trámite del procedimiento de la controversia.

### **6.1. El ministro instructor.**

El artículo 24 de la ley reglamentaria señala que al recibir la demanda el presidente de la corte designará, según el turno que corresponda, a un ministro instructor "a fin de que ponga el proceso en estado de resolución, pero para que el

ministro instructor llegue a ese “estado de resolución” necesita estudiar diferentes cuestiones, como son:

- Examinar la demanda para decidir si la admite o la desecha.
- Emplazar a la parte demandada por treinta días para que conteste la demanda y dar vista a las demás partes para que manifiesten lo que a su derecho convenga.
  - La posibilidad de que la demandada reconvenga.
  - Se puede requerir a las partes para que subsanen cualquier irregularidad de la demanda, contestación, reconvencción o ampliación.
- Si la importancia del asunto lo amerita dar vista al Procurador General de la República.
- Una vez establecida la litis el ministro instructor señalará fecha para la audiencia.

El plazo que el ministro instructor señala para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes, como lo ordena el artículo 29 reglamentario.

## 6.2. Las pruebas.

La finalidad primordial de la audiencia es que en ésta las partes ofrezcan y desahoguen sus pruebas, y finalmente formulen sus alegatos. El artículo 31 establece el principio de la amplitud probatoria en esta materia, al abrir la puerta para que se ofrezca todo tipo de prueba, excepto la de posiciones y las que sean contrarias a derecho.

El artículo 32 dispone que la testimonial, pericial e inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la audiencia, excepto de la documental que puede presentarse con anterioridad.

En las controversias constitucionales, si se trata de testimoniales (sin que puedan admitirse más de tres testigos para cada hecho) deberá exhibirse copia de los interrogatorios para los testigos, y si se trata de periciales el cuestionario para los peritos. Todas estas previsiones se ordenan para el efecto de que las partes en la controversia puedan repreguntar en la audiencia. Además se prevé –tratándose de la prueba pericial-, que el ministro instructor designe al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia y que el resto de las partes en la controversia podrán también designar un perito “para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado”. Añade la fracción que los peritos no son recusables, pero si el nombrado por el instructor tiene alguno de los impedimentos a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, deberá excusarse.

El ministro instructor dirige con amplísimas facultades la audiencia, en donde admitirá las pruebas que guarden relación con la litis, como lo ordena la más elemental lógica procesal y desechará de plano aquellas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva, de acuerdo al artículo 31 de la ley reglamentaria en comento.

En materia de pruebas el ministro instructor reúne las facultades suficientes para:

\*Requerir a las autoridades la expedición de copias o documentos que ofrezcan las partes (artículo 33)

\*Hacer uso de los medios de apremio en contra de dichas autoridades si no obedecen su requerimiento.

Por ello el artículo 33 de la ley de la materia dispone que, a fin de que las partes puedan rendir sus pruebas “todas las autoridades tienen obligación de

expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten”. Añade la disposición que si tales autoridades no actúan en la forma ordenada, el ministro instructor podrá requerir a los omisos, si así se lo pidiera la parte que pretende obtener la prueba.

Si aún así, bajo ese procedimiento no obedece el requerimiento la autoridad omisa, el ministro, a petición de parte, “hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato”

De lo anterior se advierte que ante la actitud omisa de la autoridad, el ministro instructor tiene las siguientes facultades:

\*Denunciar a las autoridades omisas por desobediencia a sus mandatos;

\*Decretar, en todo tiempo, pruebas para mejor proveer (artículo 35) y;

\*Requerir a las partes para que proporcionen informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor solución del conflicto (artículo 35).

En este apartado es pertinente señalar la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en donde señala que el ministro instructor está facultado para acordar pruebas para mejor proveer pero no está obligado a ello:

***"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTAD, PERO NO OBLIGACION, DE RECABAR PRUEBAS, PREVIAMENTE A LA DECISION SOBRE LA SUSPENSION. El artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte relativa, establece que la suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el Ministro instructor, en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable, y este último precepto señala que, en todo tiempo, dicho Ministro "podrá" decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo, y también "podrá" requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto. De lo anterior no se desprende que el Ministro instructor, en una controversia constitucional, tenga la obligación, previamente a determinar sobre la medida suspensiva, de recabar pruebas de las partes, sino una facultad para hacerlo, que***

*no tiene que ejercitar cuando, a su juicio, cuenta con los elementos necesarios para proveer lo relativo al respecto.<sup>8</sup>*

y por último;

\*Incorporar a los autos las pruebas ofrecidas por un tercero.

Atendiendo a la finalidad del proceso de las controversias constitucionales y a la facultad general para ordenar pruebas para mejor proveer, nuestro más Alto Tribunal ha interpretado que dentro de esa facultad cabe agregar a los autos aquella que ofrezca un tercero, para lo cual la Corte ha fijado la tesis del rubro siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA MEJOR PROVEER, ES LEGAL AGREGAR A LOS AUTOS LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR UN TERCERO"<sup>9</sup> en la que se señala que en aras de allegarse de los medios probatorios que lleven al ministro instructor a mejor proveer, en términos de los artículos 79 y 80 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la ley de la materia, dicha facultad implica que el juzgador puede decretar como pruebas para mejor proveer todos aquellos medios probatorios que a su juicio conduzcan al conocimiento de los hechos controvertidos independientemente de la fuente de que provengan. Esta facultad para mejor proveer conlleva a que el juzgador pueda allegarse de todos los elementos necesarios para el esclarecimiento de la verdad.

La facultad oficiosa que puede ejercitar la Corte de acordar pruebas para mejor proveer puede ejercerla el Pleno de la Corte aún ya estando presentado el proyecto para su resolución, según se desprende de la tesis jurisprudencial de rubro: "PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, SI LO CONSIDERA NECESARIO, PODRA ORDENAR DE OFICIO, QUE SE RECABEN Y

---

<sup>8</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo II, febrero de 1997, Tomo V, p. 509

<sup>9</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo II, noviembre de 1995, p.86.

DESAHOGUEN AUNQUE YA LE HAYA SIDO PRESENTADO EL PROYECTO PARA SU RESOLUCION."<sup>10</sup>

### 6.3 La audiencia

Como se señaló en párrafos precedentes, transcurrido el término para contestar la demanda, su ampliación o la reconvención, el ministro señalará fecha para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, mismas que deberán revestir los requisitos de ley antes mencionados

En esta audiencia se ofrecen y desahogan las pruebas y las partes pueden formular sus alegatos, conforme al artículo 32 y 34 de la ley de la materia.

El procedimiento de sustanciación que se estatuye en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, señala en su artículo 29, que: "Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda, y en su caso, su ampliación o la reconvención, el ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

Nos parece importante especificar qué debe entenderse por IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, para lo cual, citaremos los conceptos que aparecen en el Apéndice de 1985, de la Segunda Sala, tesis 307, que a la letra dice: *"...es preciso, ante todo, dilucidar la acepción gramatical y legal de las referidas expresiones, a falta de texto positivo que precise el alcance gramatical de las excepciones que conviene registrar, tomadas de la última edición del Diccionario de la Real Academia Española (edición XVIII, año de 1956), que son las siguientes: IMPORTANCIA. Calidad de lo que importa, de lo que es muy*

---

<sup>10</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, tomo II, noviembre de 1995, p 86.

*conveniente o interesante, o de mucha entidad o consecuencia. TRASCENDENCIA. Resultado, consecuencia de índole grave o muy importante. Como se ve, los dos vocablos expresan ideas, aunque semejantes, diferentes, lo que se concilia con el texto legal, el cual incurriría en redundancia si empleara dos términos del todo sinónimos. Llevadas ambas aceptaciones al campo de lo legal, la importancia hace referencia al asunto en sí mismo considerado, mientras que la trascendencia mira a la gravedad o importancia de la consecuencia del asunto. De este modo, la importancia del asunto puede quedar en sí misma desligada de la trascendencia del mismo, porque sus consecuencias no sean graves o muy importantes. La ley exige la concurrencia de los dos requisitos (unidos entre sí por la conjunción cumulativa "y" no separados por la disyuntiva), en virtud de lo cual la autoridad recurrente debe razonar uno y otro, y la Suprema Corte examinarlos por separado, en la inteligencia de que si faltare uno de ellos será superfluo investigar la presencia del otro."*

De acuerdo a lo anterior, el ministro instructor podrá discrecionalmente prorrogar la fecha de la celebración de una audiencia, más allá de los treinta días reglamentarios, cuando, bajo su más estricta responsabilidad, aprecie que por la calidad especial de la controversia que sustancia, y por las consecuencias del fallo que pudiere dictar el Pleno de la Suprema Corte, así lo requiera el litigio, pero dicho ministro deberá validar su resolución en forma concreta. La conocida obligación de razonar las determinaciones discrecionales.

## **7. Conexidad y Acumulación**

El artículo 38 de la Ley Reglamentaria establece que no procederá acumulación de controversias, pero que cuando exista conexidad entre dos o más de ellas, y su estado procesal lo permita podrá acordarse de que se resuelvan en la misma sesión.

En materia penal es permitido la acumulación de acciones y la acumulación de autos.

La acumulación de acciones (acumulación de pretensiones<sup>11</sup>) es entendida como la facultad del acto para ejercitar en una misma demanda todas las acciones que en contra del demandado tenga a su favor, aunque proceda de diferentes títulos.

Por otra parte, la acumulación de autos consiste en la reunión de dos o más juicios o causas que se encuentran trámite, con el fin de que todas ellas sean objeto de una sola sustanciación y se terminen bajo una sola sentencia.

La conexidad suele aplicarse mas bien en tratándose de dos o más procesos penales, concluyendo generalmente en su acumulación. En todo el proceso legislativo no hay una explicación para la negativa a que se acumulen dos o más controversia.

Al respecto, la Maestra Hernández Chong, nos resuelve la duda del por qué existe conexidad y no acumulación diciendo que: "de acumularse se estarían dejando de tomar en consideración las circunstancias particulares de cada uno de los casos y provocaría el retraso o la anticipación con la resolución sobre las mismas".<sup>12</sup>

Es decir, no habrá acumulación en estricto derecho pero habrá simultaneidad en la resolución de las controversias conexas, con lo que se obtiene el mismo resultado práctico de que no vayan a existir resoluciones contradictorias sobre temas idénticos.

---

<sup>11</sup> Juventino Castro, op. cit. pag. 86

<sup>12</sup> Hernández Chong Cuy María A. La defensa Jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales. pags 135 y 136. Ed de la UP México 1998.

## 8. La suplencia

La suplencia “es más una actitud judicial que una regla de procedimientos. Es un instituto generoso que pretende equilibrar y asistir a un justiciable aún a pesar de las negligencias u omisiones de él. Es más un acto humano que un acto judicial.”<sup>13</sup>

También se debe distinguir entre las suplencias en controversias constitucionales y en amparo ya que en este último en materia de suplencias la que nace y prospera en el amparo se dirige a la persona (física o moral) para el auxilio de ella dentro del planteamiento de un litigio ignorante o poco consciente; en cambio en las controversias constitucionales se suple sin tomar en cuenta los derechos públicos subjetivos, sino al Pacto Federal.

La Suprema Corte en su sesión privada de diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y ocho aprobó la tesis jurisprudencial del rubro y texto siguiente:

***"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN. La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan."***

En la tesis citada, claramente nuestro más Alto Tribunal autoriza a examinar y corregir los errores que hubiera en la demanda promovida motivo de la

---

<sup>13</sup> Ibidem 44

controversia. Al respecto, la ley de la materia en el artículo 40 señala que "en todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

De dicho artículo se desprende que el legislativo no sólo tomó en consideración el mal planteamiento que, en su caso hiciera la entidad actora, sino también en una incorrecta u omisa contestación de la entidad demandada con el fin único, creemos nosotros de lograr un adecuado orden jurídico nacional.

## 9. Sentencia, ejecución y recursos

### La sentencia

La sentencia es la resolución judicial que decide definitivamente el pleito o la causa y una vez desarrollado el procedimiento que se lleva a cabo en las controversias constitucionales llegamos al punto mas importante de este procedimiento, la sentencia.

Las sentencias y sus efectos son regulados de manera precisa en el capítulo sexto que comprenden los artículos 39 al 45; los requisitos de las sentencias están especificados en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional

*"ARTICULO 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; - - - II. Los preceptos que la fundamenten; - - - III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren 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; - - - V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el 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 actuación."*

Los puntos anteriores parecen ser muy claros en cuanto a los requisitos, pero tratándose de actos de invalidación de actos, la sentencia tendrá que decidir sobre sus efectos, según se trate de actos positivos, negativos u omisos.

Si el acto invalidado era positivo, en cuanto a que tuviese efectos hacia el futuro, la invalidación consistiría simplemente en la revocación del acto y de todas sus consecuencias, pero si el acto combatido es negativo, los efectos de invalidación consistirían en obligar al órgano demandado o emisor del acto invalidado a que realice la conducta consistente en otorgar lo negado en el acto materia de la controversia y lo mismo sucedería si la inconstitucionalidad recae sobre una omisión de la demandada, en la medida en que ésta implica una negativa que podría subsanarse obligando al órgano autor de la omisión a realizar la actuación jurídica correspondiente para reparar dicha omisión.

*Si la invalidación recayera sobre disposiciones generales habrá que considerar el ámbito de validez en cuanto al tiempo y en el espacio.*

#### Validez de las normas en el tiempo

En nuestro derecho mexicano, siguiendo una regla universal, se ha reconocido que las normas jurídicas únicamente tengan efectos a partir de su entrada en vigor y hacia el futuro, de tal forma que no puedan aplicarse en forma retroactiva, es decir, hacía el pasado, en perjuicio de persona alguna como lo consigna el artículo 14 constitucional.

Al respecto, el artículo 45 de la ley de la materia dispone que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema

corte, esto quiere decir, que el más Alto Tribunal va a fijar la fecha en que empezará a surtir efectos su sentencia.

En tratándose de invalidación de normas generales que hubieran dado bases a otras normas, o diversos actos jurídicos, el artículo 44, ordena, en este caso, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieran publicado. Es decir, a la sentencia invalidatoria de normas se le da el tratamiento publicitario de la propia norma invalidada, porque la sentencia, como norma jurídica surtirá efectos no sólo entre las partes como entes, poderes u órganos de autoridad, sino también en relación con los gobernados cuyas esferas jurídicas pudieran estar relacionadas con los efectos a las hipótesis reguladas por dicha ley.

En este apartado de los efectos de la sentencia en el tiempo, es importante hablar acerca de la no retroactividad, para lo cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su jurisprudencia 71/2006<sup>14</sup>, nos señala que la producción de efectos que haga la Corte en su sentencia, puede ser en la fecha en que ésta se dicta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva salvo en materia penal.

Al respecto de este tema de la no retroactividad existen muchas interrogantes, aquí algunas que en la práctica pueden presentarse:

- 1) Por ejemplo si en la expedición de una norma general a partir de la cual se crearon leyes

---

<sup>14</sup> "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ EXCEPCIONALMENTE PUEDE SURTIR EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. El artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, la regla general de que las sentencias pronunciadas en las controversias constitucionales surtirán sus efectos a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su segundo párrafo, otro mandato de observancia igualmente genérica en el sentido de que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios y disposiciones legales aplicables de esta materia; asimismo, el artículo 14 del mismo ordenamiento dispone que tratándose de las controversias constitucionales, el Ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva; de todo lo cual se concluye que este Alto Tribunal, cualquiera que sea la materia, puede indicar en forma extraordinaria que la declaración de invalidez sea efectiva a partir de la fecha de la presentación de la demanda, cuando por virtud de la suspensión de los actos reclamados se hayan mantenido las cosas en el estado en que se encontraban al momento de la promoción de la controversia, o bien desde el momento en que se hubiese otorgado esa medida cautelar, cuando su concesión ocurrió con posterioridad a la presentación de aquélla."

reglamentarias y luego se crearon una serie de actos jurídicos concretos ¿Qué pasará con todos los frutos de aquella norma, que al ser combatida en una controversia, es declarada inconstitucional? R= El artículo 41 de la ley de la materia, segundo párrafo nos dice que cuando una sentencia declare la invalidez de normas generales, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

2) En un caso donde se declara inválido un decreto de un congreso local sobre los límites jurisdiccionales de dos municipios y el municipio favorecido con la ampliación de su territorio expidió varios permisos, para el transporte y para venta de alcohol. ¿Qué pasaría con estos permisos si se declara inconstitucional el decreto expedido por el congreso local? R= Todos estos actos concretos derivados de la disposición general invalidada, también deberán quedar sin efectos, porque carecería de sentido anular el derecho y dejar subsistentes todos los actos de autoridad derivados del mismo, además de que con ello se limitaría en extremo la eficacia práctica de la acción de controversia constitucional en casos como este.

### Validez de las normas en el espacio.

La validez espacial de las normas alude al territorio<sup>15</sup> de un estado en donde el derecho tiene vigencia, es en los sistemas federativos en donde se reúnen diversos estados locales para formar una federación, como en el caso de México, se presentan diferentes ámbitos territoriales que señalan los límites de validez de normas jurídicas, pues por una parte está el ámbito de las entidades

---

<sup>15</sup> El territorio o marco territorial es el área geográfica que sirve de asiento. Los factores geográficos como el suelo, el clima, la topografía del terreno, las regiones montañosas, la naturaleza de su suelo, las praderas y bosques, los litorales marítimos, etc., ejercen una influencia determinante sobre la vida social. Jellinek dice "que el estado es aquel que posee una extensión territorial dotado de un poder de mando originario"

federativas que aunque formen parte de una nación, tienen su propio régimen interior y por otro lado, está la Nación con su propio ámbito de validez de las normas emitidas por la Federación.

Es natural que las normas integrantes de cada orden jurídico tengan su espacio de validez, determinado por el territorio a que pertenezca ese orden jurídico, que puede ser el territorio nacional, el territorio de cada estado, el Distrito Federal o de los municipios.

De acuerdo con lo anterior, los efectos de la sentencia invalidatoria se determinará atendiendo al ámbito de validez espacial de la norma impugnada, sin poder rebasar los límites del territorio en donde rige dicha ley.

Como en todos los juicios los efectos de las sentencias surte, por lo general, entre las partes, pero en lo que se refiere a los efectos generales que puede tener una resolución, nuestra Carta Magna señala en su artículo 105, fracción I y la ley reglamentaria señalan "que siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o municipios impugnados por la federación, de los municipios impugnados por los estados o en los casos de los incisos c), h), y k) y la resolución de la corte las declare inválidas dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por los menos ocho votos y en los demás casos únicamente tendrá efectos respecto de las partes en controversia."

En la ley reglamentaria se añade que respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno declarará desestimadas dichas controversias.

De las disposiciones anteriores se plantean dos cuestiones.

1.- La relativa a la exigencia de cuando menos ocho votos y;

## 2.- La relativa a la desestimación de las controversias.

1.- Diversos autores se han preguntado porqué existe un requisito de mayoría de votos para que se pueda declarar inválida una norma general pero no se ha podido llegar a una conclusión que convenza para aceptar que sólo una mayoría calificada pueda declarar inválida una norma y en el proceso legislativo no se explica satisfactoriamente la exigencia de la mayoría y a nuestro criterio las controversias constitucionales son una cuestión jurídica y no política en la que no debe prevalecer más la opinión de unas y menos la de otros.

En el caso del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lo integran once ministros, es lógico que algunos disientan de la mayoría o viceversa, y también es natural que la formula Otero del juicio de amparo aparezca aquí indudablemente, pero la Corte, en su calidad de órgano de control constitucional debería anular con simple mayoría las normas generales que contravengan la constitución, ya que esto evitaría la presentación de controversias al por mayor y no retardaría ni entorpecería la función judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.- En el caso de la desestimación, el en artículo 42 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional dice que en caso de que la invalidación de la norma general no cumpla con ocho votos será desestimada entendiéndose por ésta que la controversia que se promueva con fines de invalidación de una norma general no tendrá efectos ergga omnes, ni entre las partes de tal manera que no se atenderá a si es fundada o infundada, sino que en todo caso, no se dictará sentencia o se sobreseerá.

## La ejecución de sentencias.

La ejecución consiste en realizar una serie de actos en virtud de los cuales, los juzgados o el tribunal dan efectividad a un título ejecutivo judicial o extra judicial.

En tratándose de la ejecución de sentencias en los juicios de controversia constitucional el Capítulo VII del Título 2 de la Ley Reglamentaria se ocupa de regular el proceso de ejecución.

Al finalizarse el procedimiento con el dictado de una sentencia las partes condenadas deberán informar en el plazo otorgado en la sentencia que se dictó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cumplimiento de la misma. En esta etapa final del juicio ocurren dos situaciones.

1.- Puede existir un incumplimiento por parte de la autoridad condenada.

2.- Puede haber una repetición del acto reclamado.

1.- En el primer caso, si transcurrido el plazo que se dio en la sentencia dictada, la parte condenada aún se encuentra pendiente de ejecutar dicha sentencia, la parte interesada podrá pedir a la Corte que requiera a la autoridad obligada para que informe sobre su cumplimiento si dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del nuevo requerimiento, la sentencia estuviera cumplida, cuando la notificación del acto lo permita, no se encontrare en vías de ejecución, o se tratase de eludir el cumplimiento el Pleno de la Suprema Corte turnará el asunto a un ministro para su estudio y proyección.

El ministro ponente encargado de realizar el proyecto donde se defina si ha lugar a la aplicación del último párrafo del artículo 105 constitucional. En caso de decidir que hubo incumplimiento de sentencia se aplicarán los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional como lo ordena el citado párrafo del 105 la Carta Magna.

En el caso de aplicar las sanciones descritas en el artículo 107 hay que diferenciar si el incumplimiento por parte de la autoridad condenada fue inexcusable o excusable. En el primer caso, la autoridad será separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda y en el segundo, la Suprema Corte de Justicia requerirá a la autoridad obligada a cumplir la ejecutoria y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia y es hasta que vence este nuevo plazo y la autoridad no cumple la sentencia cuando la Corte procederá a separar de su cargo a la autoridad desobediente y a consignarlo ante el juez de distrito competente.

2.- En caso de que la autoridad repita la norma o acto invalidados el procedimiento que se debe seguir es similar al de incumplimiento, esto es:

⇒ Cualquiera de las partes deberán denunciar el hecho ante el Pleno del a Corte

⇒ Una vez denunciada la repetición del acto reclamado el Presidente de la Corte abrirá un incidente dando vista a la autoridad señalada como responsable para que dentro de quince días deje sin efectos el acto que se le reclamó o para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

⇒ En caso de existir repetición o aplicación de una norma o de un acto declarados inválidos y si una vez requerida la autoridad no dejan sin efectos la norma o los actos de que se tratan, el presidente turnará el asunto al ministro ponente para que elabore la resolución correspondiente.

⇒ En caso de que el ministro ponente declare que efectivamente hubo repetición, procederá como en el caso del incumplimiento conforme al último párrafo del artículo 107 constitucional.

Al ejecutarse la sentencia dictada por la Corte los gobernados ajenos a la controversia pueden pedir amparo contra actos, alegando que se les afecta su esfera jurídica, lo cual, a primera vista resultaría improcedente de conformidad con el artículo 73, fracción I y II de la Ley de Amparo, pero la Suprema Corte ha resuelto tal problema sosteniendo que en las resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en la ejecución de las mismas, no se actualizan las causales mencionadas cuando se reclama un acto de autoridad realizado en cumplimiento de una resolución dictada por el Pleno de la Suprema Corte en una controversia constitucional, respecto de cuestiones ajenas a ella, puesto que además de referirse a temas no decididos en esa resolución no constituyen un acto dictado por la Corte, sino por la autoridad correspondiente en acatamiento a una resolución recaída en un medio de control constitucional diverso al juicio de amparo.<sup>16</sup>

### Recursos.

El capítulo VIII de la Ley Reglamentaria, artículos 51 al 58 regula los medios impugnativos para que las partes defiendan sus derechos en caso de que los consideren violados, estos son reclamación y queja.

a) La reclamación procede (artículo 51):

⇒ Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;

⇒ Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva;

---

<sup>16</sup> Ver jurisprudencia número 99/2000, visible en la Novena Época, del Pleno de la SCJN, Tomo XII, octubre 2000, pag.6

⇒ Contra las resoluciones dictadas por el ministro instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos en el artículo 12;

⇒ Contra los autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;

⇒ Contra los autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas;

⇒ Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan por cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y

⇒ En los demás casos que señale esta ley.

El recurso deberá interponerse ante el Presidente de la Corte en un plazo de cinco días y en él deben expresarse agravios y acompañarse pruebas. Cuando el recurso de interponga sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, a su abogado o a los dos, una multa de diez a ciento veinte días de salario.

b) El recurso de queja es procedente (artículo 55)

⇒ I.- Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión; y

⇒ II.- Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Este recurso es concedido a las partes para remediar problemas que se plantean en la ejecución ya sea del auto que concede la suspensión o de la sentencia definitiva.

### **III. ANALISIS DE LAS PRINCIPALES CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES PRESENTADAS POR LAS DIFERENTES ENTIDADES DESDE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.**

En este capítulo analizaremos algunos de los casos de controversias constitucionales más conocidos en nuestra sociedad jurídica y de los cuales creemos conveniente hacer un análisis de cada caso en concreto y poder entender su importancia a partir de mil novecientos noventa y cuatro.

#### **1. Análisis a los casos señalados en el libro escrito por el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo: Controversia sobre controversia.**

Poco se ha escrito sobre controversias constitucionales en nuestros tiempos, sin embargo, el Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo escribió un libro denominado "Controversia sobre controversia", en donde, evidenció la evolución de la controversia constitucional, el alcance y la competencia de la Corte, determinando el espacio y las fronteras de la intervención de la Corte en la resolución de asuntos que surgieron entre los diversos actores del estado mexicano. Esta obra primordialmente pone de manifiesto el alcance de la competencia de la Corte en tratándose de controversias constitucionales, citando al efecto los primeros criterios jurisprudenciales sostenidos por el Pleno respecto a la procedencia del estudio de violaciones indirectas en este tipo.

En la citada obra, el autor alude específicamente a los siguientes casos: 1.- El caso Tabasco, 2.- El caso Tarímbaro, 3.- El caso Valle de Bravo, 4.- El caso Jalisco, 5.- El caso Temixco, 6.- El caso Guanajuato y, 7.- El caso Coahuila. (los cuales contienen votos particulares del ministro autor o de la mayoría de los ministros que no están de cuerdo con el proyecto del mismo)

En estos casos, básicamente se cuestionan tres puntos: a) Cuál es la materia propia de las controversias constitucionales; b) Cuál es el sistema de distribución de competencia entre la Federación y los estados que establece nuestra Carta Magna, y c) Qué es la autonomía constitucional de los estados.

De acuerdo con el ministro las controversias constitucionales tienen por objeto ventilar conflictos suscitados entre dos o más niveles de gobierno, en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a cada uno corresponda.

En otras palabras, no todo acto podrá ser materia de impugnación y no toda autoridad que lo emita, sea ente, poder u órgano, podrá ser demandada en esta vía, ya que la especialidad de estos procedimientos constitucionales tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno con estricto apego a las disposiciones de la Carta Fundamental, con el fin de garantizar y fortalecer el sistema federal, por lo que, acorde con la propia naturaleza de estas acciones y de los fines que persigue, sólo cuando exista afectación en este ámbito es que podrá ejercitarse la acción de controversia constitucional en contra de un acto y autoridad determinados. Consideraciones éstas que se desprenden de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente a la reforma del artículo 105 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

De modo que, si las controversias constitucionales tienen por objeto dirimir conflictos de invasión de competencias, cualquier planteamiento que en ellas se haga, diverso al tema de invasión, debe ser soslayado, por escapar a la materia que limitativamente a éstas corresponde.

El ministro Gudiño Pelayo llega a esta conclusión por lo siguiente.

El pueblo mexicano, a través del Poder Constituyente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 constitucional, adoptó el sistema federal como forma de estado. Sin embargo, no adoptó un sistema federal con las características que le atribuye una determinada corriente doctrinal o con las características del sistema adoptado por otro estado; sino que concibió un sistema federal con sus propias peculiaridades, con sus propios principios, que son aquellos que la constitución establece y no otros. Así se desprende de la simple lectura del precepto en cita, que dice lo siguiente:

*"Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."*

Del citado artículo se advierte, que el estado federal mexicano está compuesto de estados, unidos en una federación según los principios de esta ley fundamental, es decir, según las características o lineamientos que establece la propia constitución.

Entre los principios que ésta establece, se encuentran la existencia de dos ámbitos competenciales, el federal y el local, y la autonomía de los estados miembros.

La distribución de competencias entre la Federación y los estados se realiza atendiendo a dos criterios: territorio y materia. La distribución conforme al primero, no presenta mayor problema: la Federación ejerce su competencia en todo el territorio nacional y los estados, cada uno en el suyo.

Por lo que hace a la distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros, atendiendo a la materia, existen tres sistemas diferentes: 1)

enumerar detalladamente las atribuciones de cada uno, 2) enumerar las atribuciones del poder central, reservando las no mencionadas a los Estados, y 3) enumerar las atribuciones de las entidades federativas, dejando las no mencionadas al poder central.

En nuestro federalismo se optó por el sistema de enumerar detalladamente las facultades de los poderes generales, reservando las demás a los estados miembros, tal como lo establece el artículo 124 constitucional.

*"Artículo 124.- Las facultades que no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."*

De este artículo, se puede apreciar también que nuestra constitución establece un sistema de competencias excluyentes como regla general; o corresponden a la Federación o a los Estados, no a ambos. La excepción a esta regla general se da con las llamadas facultades coincidentes, que son aquellas que corresponden simultáneamente a la federación y a los estados. Sin embargo, dado que la regla general está consagrada en la constitución, las facultades coincidentes, como excepciones a ella, sólo podrán estar contenidas en la misma Constitución, como por ejemplo en los artículos 117 y 118 constitucionales se señalan una serie de prohibiciones a los estados, entre éstas se encuentra, el celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado o con potencias extranjeras, acuñar moneda, gravar el tránsito, gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice y tampoco pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, ni tener en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra, sin consentimiento del Congreso de la Unión, por citar algunos ejemplos nada más.

Así pues, son facultades de la federación aquellas que la constitución expresamente le confiere y con facultades de los estados aquellas no conferidas expresamente a la federación y que no les han sido prohibidas.

Otro principio que consagra nuestra Constitución, en relación con el federalismo, es la autonomía de los estados miembros.

Los estados integrantes de la Federación mexicana son autónomos porque, si bien pueden organizarse y limitarse por sí mismos, no pueden hacerlo sin estar obligados para ello a acatar reglas o principios provenientes de una potestad jurídico-política ajena.

Esto es, los estados no pueden organizarse y limitarse por sí mismos de modo absoluto, pero tampoco son organizados y limitados por una voluntad diversa de modo absoluto. Se encuentran en un punto intermedio, es decir, pueden organizarse y limitarse en todo lo concerniente a su régimen interior, pero respetando en todo momento los lineamientos, principios, limitaciones y obligaciones que les impone el Pacto Federal. Y es precisamente esa facultad de darse sus propias normas y aplicarlas, dentro de un ámbito demarcado de antemano, a lo que se ha denominado autonomía constitucional.

La autonomía de los estados está consagrada en la Constitución General de la República, pues, por una parte, establece su facultad de organizarse, de darse sus propias normas y, por otra, establece los principios, las reglas, las obligaciones y las prohibiciones que al hacerlo deben acatar, de conformidad con el artículo 124 Constitucional. Sin embargo, en cada estado, además de las autoridades locales, ejercen sus facultades las autoridades federales.

Por tanto, en un estado ejercen sus facultades tanto las autoridades locales como las federales; de ahí que las autoridades federales sólo invaden la esfera de competencia local cuando actúan en materias que se encuentran reservadas a los estados, pero no por ejercen sus facultades en territorio de un estado.

En conclusión, la autonomía constitucional de los estados no implica que las autoridades federales no puedan ejercer sus facultades en el territorio de un estado, pues entonces no serían estados autónomos, sino independientes.

En los casos citados en el libro del ministro se quiso dejar en claro que la materia de las controversias constitucionales es ventilar conflictos relativos a invasión de competencias, y cualquier planteamiento diverso de este tema, resulta inatendible, porque considera que las controversias constitucionales persiguen, fundamentalmente, la defensa del sistema federal.

Revisar en esta vía una resolución que incide sólo en el ámbito interno de un Estado significa vulnerar uno de los aspectos esenciales del federalismo: la autonomía que el artículo 40 constitucional reconoce a los Estados, en cuanto a su régimen interior y los planteamientos de legalidad escapan a la materia propia de las controversias.

Así, el autor del libro considera que el aceptar una consideración contraria, implica desatender, entre otras cosas, uno de los principios fundamentales del sistema federal mexicano, que es la autonomía (la Constitución la llama soberanía) de los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior.

La exposición de motivos de la reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, al conocer de controversias constitucionales, deja ver que estas acciones serán el instrumento para garantizar el federalismo, y que se acudiría a la Corte, vía controversia, cuando un órgano estime vulnerada su competencia.

De igual manera, la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional permite advertir que las controversias deben ser un instrumento que garantice la supremacía de la

Constitución, a través de su protección directa, y que, por esta vía, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede llegar a determinar las competencias que correspondan a los tres niveles de gobierno, en tanto exista la posibilidad de que los poderes u órganos estimen que una de sus atribuciones fue indebidamente invadida o restringida por la actuación de otros.

Si bien las exposiciones de motivos hablan, además de la garantía del federalismo, de proteger directamente la Constitución Federal, lo hacen específicamente en cuanto a evitar la invasión o restricción de atribuciones o competencias, lo que no significa, en modo alguno, que se abra la puerta para que por esta vía se combata de manera indiscriminada cualquier acto, so pretexto de que vulnera la Constitución Federal, aunque sea de forma indirecta.

Sostiene que para garantizar el federalismo, debe respetarse, entre otras cosas, y tal vez en primer término, la autonomía de los Estados.

La invasión del Poder Judicial Federal a la esfera de competencia del Poder Judicial de los Estados, ahora consagrada constitucionalmente (y en la que sin duda debe reconocérsele “mérito” la Suprema Corte), también tuvo como puerta de entrada la violación indirecta de la Constitución (exacta aplicación de la Ley) y se inició cuando apenas comenzaba el juicio de amparo.

Un siglo después del inicio de la degeneración del juicio de amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe jugar nuevamente su papel determinante de máximo intérprete de la Constitución, para informar una institución que apenas surge en la vida del país: la controversia constitucional.

Básicamente en el análisis que hace el ministro en este libro arriba a la conclusión de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe abrir la misma puerta (violaciones indirectas a la Constitución) a una nueva invasión de la Federación, por parte del Poder Judicial Federal, al ámbito de competencia de los

Estados, cuando las controversias constitucionales tienen precisamente por objeto evitar invasiones y este Poder el deber de velar por ello.

Considero también que este tipo de invasiones desnaturalizan nuestro sistema federal, cuando las controversias constitucionales tienen precisamente por objeto la defensa del federalismo y el Poder Judicial Federal el supremo deber de hacer efectiva esa defensa.

Agrega el ministro, que un día no muy lejano, por el cúmulo de controversias constitucionales que se promuevan, planteando cualquier hipótesis distinta de la posible invasión de esferas competenciales, así como violaciones indirectas a la Constitución, se tenga que crear Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de las que versen sobre legalidad (violaciones indirectas), dejando a la Suprema Corte sólo las relativas a constitucionalidad (violaciones directas).

Por otro lado y, en aras de plasmar en este trabajo algunas de las controversias más sobresalientes que hasta estos días han existido, me permito hacer un resumen con los aspectos más significativos.

El término de “importante” es muy relativo, por lo que vamos a empezar por algunas de las controversias constitucionales que para la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron relevantes y que por eso dentro de su portal de internet tiene registradas como una de las controversias más destacadas<sup>1</sup>, haciendo mención que en los últimos días se han presentado controversias constitucionales, tal vez, de mayor importancia para nuestro entorno social, sin embargo, por la carga de trabajo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación aún no se tiene acceso al engrose del asunto, por lo que nos permitimos analizar únicamente los casos a los que tiene acceso.

---

<sup>1</sup> [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

## **2.- Controversia constitucional 1/95**

**H. AYUNTAMIENTO DE MONTERREY, NUEVO LEON**

**VS**

**CONGRESO DE LA UNION.**

Aquí, el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, promovió controversia constitucional contra actos del Congreso, gobernador constitucional, secretario general de gobierno y Tribunal de lo Contencioso administrativo, del estado de Nuevo León, consistentes en:

a) La iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación de la adición con una fracción XLV al artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial el veinte de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

b) La iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación de los Decretos 213 y 214 que contienen la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León y;

c) Los actos concretos de la aplicación de dichas normas.

Al fallar la Corte esta controversia constitucional consideró que:

La acción intentada por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, requirió de un examen constitucional de la modificación a la carta fundamental de dicha entidad federativa, en su artículo 63, fracción XLV que faculta a la legislatura para expedir leyes que instituyan el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como la expedición por el órgano legislativo de los decretos No. 213 y 14 que contienen la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y el Código Procesal de lo Contencioso Administrativo, así como la aplicación concreta

de dichos ordenamientos en diversos litigios. Al respecto, dicho ayuntamiento expresó los siguientes conceptos de invalidez.

*“1.- La consideración de que se invade la esfera municipal el Ayuntamiento actor, a través de los actos del Congreso, del gobernador, del Secretario General de Gobierno y del Tribunal Superior Contencioso Administrativo dado que el artículo 116, fracción IV de la Constitución Federal, sólo se refiere a la potestad de postrribunales que se establezcan para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Estatal” dentro de la cual no se encuentra el Municipio. - - - 2.- El segundo concepto de invalidez esgrimido por el actor se basa en considerar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado como una autoridad intermedia entre el municipio y el Gobierno Estatal, violando en opinión del accionante la fracción I del artículo 115 constitucional. - - - 3.- Finalmente, el Municipio actor argumenta un sustitución de las autoridades municipales por el citado órgano jurisdiccional”*

Por razón de método la Corte analizó la validez constitucional de la facultad de la legislatura para crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con competencia para dirimir controversias entre los particulares y los municipios elevada a rango constitucional, mediante el decreto número 100.

Es importante determinar el sentido y alcance de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República. Este precepto fue incorporado al texto constitucional mediante la reforma publicada en el DOF el diecisiete de octubre de mil novecientos ochenta y siete, en la que fueron modificados los artículos 17, 46, 115 y 116.

De acuerdo con las modificaciones hechas a dichos preceptos es facultad de los constituyentes permanentes y de las legislaturas de los estados expedir las normas que instituyan los tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía con la competencia para dirimir las controversias entre los gobernantes y gobernados, pero como un mecanismo que fortalezca el respeto de las garantías individuales y el Estado de Derecho dentro de las entidades federativas, por lo que es inexacto que se trate exclusivamente de

facultar a los órganos legislativos locales para crear estos órganos jurisdiccionales para dirimir controversias entre los particulares y los órganos administrativas del Gobierno estatal. La expresión Administración Pública Estatal no debe ser interpretada restrictiva y letrísticamente como lo pretende la actora, en virtud de tratarse de mecanismos procesales que permiten la salvaguarda de los derechos constitucionales y legales de los gobernados.

De la revisión que se hace al artículo 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que no existe una extralimitación en las facultades de los órganos demandados del Estado de Nuevo León, dado que como se ha sentado por “Administración Pública Estatal” no se entiende que están comprendidos exclusivamente los órganos dependientes del Gobierno del estado, sino en general los comprendidos dentro del ámbito de la entidad federativa, dentro de los que se incluyen necesariamente las autoridades municipales.

No debe perderse de vista que si bien el municipio es una esfera competencial con facultades administrativas y legislativas que integra un nivel de gobierno, también el municipio mexicano está sujeto a las disposiciones constitucionales y legales expedidas por los órganos competentes de la entidad federativa de que se trata, de conformidad con el artículo 115 constitucional.

El citado artículo pone de manifiesto que el municipio libre está sujeto a las bases ordenadas por el mismo artículo en lo relativo a la integración del Ayuntamiento y su desaparición. La facultad legislativa de los ayuntamientos también está sujeta a las bases normativas que deberán expedir las legislaturas de los Estados, pero más importantes para estos efectos, son las prescripciones contenidas en la fracción III del precepto en lo relativo a los servicios públicos que pueden prestar los municipios, condicionados a los términos que determinen las leyes. Son precisamente las legislaturas estatales quienes aprueban las leyes de ingresos de los municipios y revisan sus cuentas públicas, de la misma manera,

son las leyes federales y estatales las que regulan las facultades municipales en materia del destino de la propiedad inmobiliaria. Así, queda demostrado que el municipio no es una entidad soberana, y por ende, sin limitación, sino una persona de derecho público autónoma y de suyo limitada por las normas constitucionales y legales.

En el segundo concepto de invalidez, el ayuntamiento actor esgrime que el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León se erige en una instancia intermedia entre el Municipio y el gobierno del estado en violación a la fracción I del artículo 115 constitucional. El representante de la legislatura en su contestación, expresa que la finalidad de esta prescripción es evitar la creación de órganos de control político sobre el municipio fuera de las autoridades constitucionales, como fueron los jefes políticos del Porfiriato. Como se desprende de su naturaleza, el tribunal sólo puede actuar a instancia de parte como un mecanismo de control de la legalidad que de ninguna manera merma las facultades del municipio actor, ni le impone ningún tipo de control político. Sobre el particular se citan los artículos 1º, 5º, 62, y 63 del Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León.

Las características del tribunal contencioso, están demostradas con los anteriores preceptos, en cuanto a que sólo interviene a petición del particular y está limitado a dejar sin efecto el acto impugnado y fijar el sentido de la resolución de la autoridad para salvaguardar el derecho afectado, lo que de ninguna manera representa una instancia intermedia.

Concluye finalmente la Corte, que los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas son un mecanismo fundamental de control de legalidad dentro del país y por ello se les puede considerar comprendidos dentro de las garantías constitucionales que la propia ley fundamental establece.

### **3. Controversia constitucional 56/96**

**LA FEDERACION**

**VS**

**AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE GUADALAJARA, JALISCO**

Con fecha veinticinco de noviembre de mil novecientos noventa y seis el representante del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos promovió demanda de controversia constitucional, en contra del H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco por actos y normas de esta autoridad que hizo consistir, esencialmente en el Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria.

En este caso, la litis radica substancialmente, en determinar si dentro de las facultades que el artículo 115, fracción III, constitucional, confiere a los municipios para legislar en materia de seguridad pública, queda comprendida la relativa a la seguridad de las instituciones bancarias, que según aduce la parte actora, se encuentra incluida en el concepto de intermediación normativa compete al Congreso de la Unión y al Presidente de la República en términos de lo dispuesto en los artículos 73, fracción X, y 89, fracción I de la propia Ley Fundamental.

La reforma al artículo 73 constitucional, hace llegar a la conclusión de que la materia de seguridad de las instituciones bancarias debe entenderse reservada, en principio, a la Federación, ya que las facultades del legislador federal para expedir normas reguladoras de la banca, en su condición de depositaria y custodia de recursos del público, incluyen, además de las actividades financieras propiamente dichas, las relativas a la organización, dentro de la cual quedan comprendidas el aspecto de seguridad y protección, según deriva de la interpretación armónica del referido precepto de la ley fundamental, en relación con las diversas disposiciones que rigen en la materia y, después los estados y

municipios podrán participar en dicha materia cuando la Secretaría de Gobernación celebre los acuerdos o convenios correspondientes para tal efecto (artículo sexto del Reglamento de Seguridad Bancaria).

De manera que, las atribuciones de los ayuntamientos para expedir reglamentos en dicha materia, pueden, eventualmente, ser ejercidas, pero dentro de los lineamientos de coordinación con la Federación y los estados, más no de manera autónoma, (artículos 97 a 100 de la Ley Orgánica Municipal).

Por lo anterior, se concluyó que es evidente que el ayuntamiento de Guadalajara; al expedir el Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria a que se refiere la presente controversia constitucional, invadió la esfera de competencia de la Federación.

A manera de resumen, se concluye que en términos de las disposiciones citadas, la Federación tiene derecho propio sobre la seguridad pública de las instituciones de crédito; asimismo, que los municipios tienen facultades para expedir reglamentos, inclusive en materia de seguridad pública y por derecho propio sobre objetivos de interés municipal en los términos que le señalen las leyes locales, pero en el aspecto de instituciones de crédito como en todo aquello que en principio corresponde a la Federación, solo tendrán competencia en los términos de las disposiciones y actos que se expidan dentro del sistema de seguridad pública, inclusive los convenios que con motivo del mismo pueden celebrar, pues como ya se dijo, a nivel nacional existe un sistema de coordinación nacional con la finalidad primordial de preservar el orden y la paz pública dentro de las respectivas esferas competenciales de la Federación, Estados y Municipios, según se desprende de lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley General que establece las Bases para la Coordinación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Es de destacarse que los alcances de dicha ejecutoria operaron a partir de la fecha en que se pronunció la resolución.

A este respecto, el Ministro JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO emitió voto particular en el que consideró que dicho reglamento nunca tuvo validez precisamente porque se opone a lo dispuesto por la Carta Magna, ya que “no hay posibilidad de aplicar lo inexistente”.

A continuación se analizarán controversias que a nuestro juicio son unas de las más relevantes para la sociedad mexicana, aclarando que existen asuntos de mayor trascendencia pero desafortunadamente todavía no se tiene acceso a sus engroses.

#### **4. Controversia Constitucional 38/2006 CAMARA DE DIPUTADOS VS PODER EJECUTIVO FEDERAL**

Por escrito de veintidós de febrero de dos mil seis, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por conducto de su representante promovió controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo.

Después de recibida la demanda y cumpliendo con los requisitos señalados en la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 24 al 38) el presente asunto se puso en estado de resolución.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la presente controversia constitucional consideró, en esencia, lo siguiente:

a) Como consideraciones preliminares, consideró que dada la vaguedad que investía la demanda en cuanto a la materia impugnación, resultaba indispensable que, de acuerdo con el artículo 19, fracción I de la ley de la materia se concretizaran los actos reclamados, los cuales se concluyó que eran: *"1.- La inconformidad de que en los spots aparece la imagen presidencial (visual, audiovisual o auditiva) y 2.- La inconformidad de que en la promoción de los*

*programas de desarrollo social, no contenga las leyendas que marca la ley. Los spots de radio y televisión son los siguientes: 1) POBREZA (BECAS), 2) SEGURO POPULAR, 3) SISTEMA DE PENSIONES Y 4) VIVIENDA."*

Determinación que se tomó después de haber analizado la demanda, corregido errores y suplir deficiencias en términos del artículo 17 y 105 constitucionales, 39, 40, 41, fracción I de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, así como haber revisado la documentación hecha llegar por la demanda, las cuales ni siquiera guardaban una relación con la materia de la constitución.

Ahora bien, a pesar de que la parte demandada hizo valer diversas causas de improcedencia, en su lugar se actualizó una de mayor notoriedad y contundencia prevista en el artículo 19, fracción V de la ley de la materia por cuestión de cesación de efectos de los actos reclamados.

Lo que motivó dicha causal es el hecho de que la difusión de las campañas detalladas en el mismo fue cancelada como parte de una estrategia de comunicación social, tal y como se acreditó con el oficio DRT/2765/2006, de manera que lo cierto y contundente es que los spots de radio y televisión impugnados han dejado de transmitirse por voluntad propia del organismo competente, dejando de causar la afectación que en su caso, podía haber ocasionado a la Cámara actora e incluso el efecto negativo que, según aducía la Cámara, causaba a la población.

Mas aún que la naturaleza de las controversias constitucionales, no es ni de orden restitutorio, ni represivo sino meramente declarativo e invalidatorio, de manera que, lo único que se podría haber pretendido por la parte actora era la invalidez de los spots y su consecuente cese de transmisiones.

Así que resulta evidente que al haber cesado la campaña de difusión de los spots de radio y televisión han dejado de producir efectos jurídicos tal como se acreditó con el oficio mencionado en párrafos precedentes.

En esta controversia no se puede apreciar todo el procedimiento que inviste a una controversia constitucional, sin embargo, se aprecia que en estos días y como tribunal constitucional la Corte resuelve conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo, de una manera jurídica y no política como se estilaba en antaño, es por eso que es de destacarse esta controversia constitucional.

## **5.- Controversia constitucional 141/2006**

**PODER EJECUTIVO DE OAXACA**

**VS**

**CAMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION.**

El treinta y uno de octubre de dos mil seis, Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca promovió controversia constitucional contra la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en esencia, el actor demanda la invalidez de la propuesta con punto de acuerdo en relación a la situación política en el estado de Oaxaca, el cual se transcribe para tener un mejor panorama del acto reclamado:

***"PROPUESTA CON PUNTO DE ACUERDO EN RELACION A LA SITUACION POLITICA EN EL ESTADO DE OAXACA. - - - - UNICO.- El senado de la República exhorta a todas las partes involucradas en el conflicto que hoy afecta al Estado de Oaxaca, al retorno a la normalidad, tranquilidad y la paz en la entidad. - - - - Se exhorta a la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca a liberar la ciudad de Oaxaca y expresar sus reivindicaciones por los cauces legales e institucionales. - - - - Se exhorta a la Sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación a cumplir los acuerdos firmados por la representación federal para retornar a clases y así constituir al desarrollo de las actividades necesarias para la recuperación del año escolar. - - - - Se exhorta al Gobierno federal a establecer un plan de desarrollo integral para atender los problemas de fondo en Oaxaca. - - - - Se exhorta a los grupos de apoyo a la APPO en la ciudad de México, a sumarse a este acuerdo. - - - - Asimismo, dado este entorno se exhorta, al C. Ulises Ruiz Ortiz, Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca a que reconsidere separarse del cargo, para contribuir al reestablecimiento de la gobernabilidad, el orden jurídico y la paz en dicha entidad federativa.***

*----- La Cámara de Senadores llama a todos los actores políticos y sociales a retornar a la normalidad para una solución pacífica al conflicto y evitar cualquier acto de violencia en el Estado de Oaxaca. ----- Senado de la República, a los 30 días del mes de octubre de 2006.”*

Al efecto, se consideró sobreseer por falta de interés legítimo de la actora, en base a lo siguiente:

a) Para llegar a esta consideración, en principio, se auxilió del criterio jurisprudencial de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERES LEGITIMO PARA PROMOVERLA”, del que se desprende que el interés legítimo se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; asimismo, aclara dos hipótesis para tener por actualizada la causal de sobreseimiento consistente en la falta de interés legítimo:

b) Que la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre.

c) Dicha situación de hecho necesariamente deberá estar legalmente tutelado, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El interés legítimo tiene como presupuesto un principio de afectación que debe sufrir alguno de los órganos legitimados para promoverla, en este sentido, debe verificarse que la actuación del Senado fuera de su ámbito de atribuciones, sea susceptible de traducirse en una afectación a la esfera jurídica del ejecutivo del estado.

En el caso concreto, el punto de acuerdo de mérito no impone la obligación de hacer, no hacer o tolerar al Gobernador del estado de Oaxaca, no pretende constreñir al Gobernador a actuar en determinado sentido, sino que le sugiere o recomienda en términos políticos que realice una reflexión sobre la separación de su encargo a fin de abonar al restablecimiento de la gobernabilidad, el orden jurídico y la paz de dicha entidad federativa, sin que lo anterior pueda traducirse en una afectación o agravio en la esfera jurídica del ejecutivo de la entidad.

En esta tesitura la Corte concluyó que se trata de puntos de acuerdo de la Cámara de Senadores en los que se realiza un exhorto no vinculatorio al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Toda vez que la recomendación no está dando una orden, ni obligando al Poder Ejecutivo a un actuar concreto y preciso, no existe interés legítimo de este último en relación con los actos impugnados ya que al tener el carácter de súplica o ruego, no lesiona su esfera de competencia.

De conformidad con el artículo 3, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los acuerdos parlamentarios pueden ser entendidos como un medio a través del cual se generan nuevas normas reglamentarias, en sustitución de aquellas cuya aplicabilidad ya no es compatible con lo que se requiere en materias como la relativa a los procedimientos operación interna de cada cámara.

En conclusión, el punto de acuerdo de mérito contiene una definición en términos estrictamente políticos y la función de nuestro más Alto Tribunal, en caso de entrar al fondo del asunto, consistiría en la declaración de invalidez de una mera opinión por parte del Senado del Congreso de la Unión. Por lo que se está ante un conflicto virtual o preventivo (por tales se entienden aquellas controversias que surgen, no por una lesión del ámbito de competencia de un órgano, sino por el simple peligro de que esa lesión se produzca) que no producen una lesión, real,

actual y efectiva en el ámbito de competencias de otro órgano, toda vez que la controversia constitucional tiene un fin evidentemente reparador y no preventivo.

Por las razones expuestas dentro de los considerandos de la controversia constitucional que se estudia se resolvió sobreseer con fundamento en el artículo 29, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la Materia y 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **6.- Controversia constitucional 24/2005**

**CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION.**

**VS**

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.**

La Cámara de Diputados a través del Diputado Manlio Fabio Beltrones presentó demanda de controversia constitucional en contra diversos actos y normas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Es pertinente señalar algunos antecedentes del caso.

1.- La Procuraduría General de la República presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión solicitud de procedencia en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador.

2.- La Cámara de Diputados el siete de abril de dos mil cinco, emitió un dictamen en donde procedió penalmente en contra de Andrés Manuel López Obrador como consecuencia del procedimiento de declaración de procedencia en que ha quedado acreditada la existencia del delito previsto en el artículo 206 de la Ley de Amparo en relación con el 215 del Código Penal Federal.

3.- El mismo día –siete de abril de dos mil cinco-, la Comisión de gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitió el acuerdo por el

que se establecen las Reglas para el ejercicio de las atribuciones que le confiere a la Asamblea del Distrito Federal el párrafo quinto del artículo 111 constitucional en relación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. A través de estas reglas la Asamblea Legislativa se reconoce facultades para conocer de la declaratoria de procedencia, pronunciarse sobre la misma, decidir sobre la separación o permanencia en el cargo y sobre la presentación ante las autoridades competentes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

4.- De acuerdo con lo anterior la mayoría de la Asamblea Legislativa aprobó el acuerdo cuya invalidez se demanda, mediante el cual se declara que no ha lugar a proceder penalmente en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Como conceptos de violación, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en esencia expresó que las reglas y demás determinaciones emitidas por la Asamblea violan los artículos 74, fracción V y 111 constitucionales

Después de haber analizado el término de la presentación de la demanda y la legitimación ambas partes, la Corte estudió las causas de improcedencia, dentro de las que se advirtió que se actualizaba la prevista en el artículo 19, fracción V en relación con el artículo 20, fracción II de la Ley Reglamentaria en relación con dos cuestiones: *"1) El Acuerdo por el cual, la Asamblea del Distrito Federal se da por enterado del juicio de procedencia planteado por el ministerio Público Federal en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y 2) El acuerdo de la Comisión de gobierno para solicitar al Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal declare que no ha lugar a proceder en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya que éstos han cesado en sus efectos debido a que se encuentran relacionados específica y directamente con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal."*

Lo anterior es así, porque el Jefe de Gobierno ya no se encuentra en funciones al haber renunciado y haberse aceptado su renuncia.

No obstante lo anterior, estudió la demanda en relación al Acuerdo por el que se establecen las Reglas para el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el párrafo quinto del artículo 111 constitucional, en virtud de que este acuerdo es de naturaleza general.

Fueron fundados los conceptos de invalidez esgrimidos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en relación a que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene facultades para emitir el acuerdo citado e invade las competencias de la Cámara de Diputados, ya que el régimen aplicable para la declaración de procedencia con relación a las funciones del Distrito Federal, en particular con su Jefe de Gobierno, es el establecido en el artículo 111 constitucional, párrafo quinto.

Lo anterior, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Desde la óptica literal del artículo 111 constitucional, en específico a sus párrafos primero y quinto, se desprenden dos tratamientos diferenciados en lo que se refiere a la declaración de procedencia en contra de diversos funcionarios públicos.

*"Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. - - - (párrafo quinto) Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido*

*en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda."*

El tratamiento que se da en el primer párrafo se refiere a los funcionarios públicos para los que se requiere únicamente de la declaratoria por parte de la Cámara de Diputados para proceder penalmente en su contra. Por su parte, el párrafo quinto determina a aquellos funcionarios para los que la declaración de procedencia por parte de la Cámara de Diputados se surte sólo cuando se les acuse de la comisión de delitos federales, en cuyo caso, la decisión de la Cámara tiene un efecto meramente declarativo, por lo que la misma debe comunicarse a las legislaturas locales, para que procedan como corresponda en ejercicio de sus atribuciones. En esta última hipótesis, la participación de la Cámara de Diputados es definitiva, por así disponerlo la Constitución, de ahí que sea órgano terminal en ese sentido; amén de que en su caso, se constriña a desaforar y dejar al funcionario en aptitud de ser juzgado penalmente por delitos federales, y amén de que las legislaturas locales puedan eventualmente proceder a determinar su separación del cargo.

El artículo transcrito especifica a qué funcionarios les corresponde cada uno de ellos, lo que se encuentra claramente establecido en cada uno de los párrafos respectivos.

En la mera interpretación literal del precepto, queda claro que el párrafo primero se refiere a funcionarios federales y a funcionarios del Distrito Federal, mientras que el quinto se refiere a funcionarios locales de los Estados de la Federación. Sin embargo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al emitir el acuerdo impugnado, asume que el tratamiento aplicable al Jefe de Gobierno del Distrito Federal es el del párrafo quinto, por lo que en caso de existir declaratoria de procedencia penal en contra del mismo por parte de la Cámara de Diputados, ésta tendría únicamente efectos declarativos, a fin de comunicarlo a la Asamblea,

para que ésta como legislatura local, procediera conforme a las reglas generales contenidas en el acuerdo.

El fundamento de la Asamblea contenido en los considerandos del acuerdo impugnado (considerando V) es que el Jefe del Gobierno del Distrito Federal debe ser igual y, por tanto "homologarse" a los gobernadores de los Estados y, por ende, el tratamiento que le es aplicable es el del párrafo quinto y no el del párrafo primero del artículo 111 de la Constitución Federal. El acuerdo transcribe la tesis aislada número P.XXVIII/2003, emitida por este Tribunal Pleno, que es del rubro siguiente: "DISTRITO FEDERAL. EL JEFE DE GOBIERNO TIENE LEGITIMACION ACTIVA PARA SOLICITAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EJERZA LA FACULTAD PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 DE LA CONSTITUCION FEDERAL"<sup>2</sup>

Para determinar de manera precisa las razones por las cuales la Corte arribó al criterio antes transcrito, es conveniente hacer referencia al precedente del cual deriva el mismo. Las razones referidas las encontramos en el considerando quinto del Recurso de Reclamación 291/2003-PL, en donde literalmente se dice lo siguiente:

*"...(D de una interpretación teleológica de los artículos 43, 44, 97, párrafo segundo, 116, fracción I y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se puede llegar a colegir que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sí puede homologarse al Gobernador de un Estado, para efecto de que se reconozca la legitimación activa para solicitar a esta Suprema corte de Justicia la averiguación de violaciones graves a las garantías individuales."*

De la transcripción anterior y síntesis del considerando quinto del recurso de reclamación 291/2003-PL resuelto por la Corte, se desprende una conclusión sobre la naturaleza de las normas e instituciones contenidas en la

---

<sup>2</sup> Novena Epoca. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, diciembre de 2003, página 11. Recurso de reclamación 291/2003. Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 4 de noviembre de 2003, Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: claudia Alatorre Villaseñor.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: que las mismas no tienen un carácter estático, sino que se van transformando en el transcurso del tiempo, esto es, las normas e instituciones establecidas en la Constitución que conforman e integran los distintos órdenes jurídicos parciales contenidos en la misma, tienen una naturaleza dinámica.

Esta evolución del orden jurídico parcial aplicable y de las instituciones del Distrito Federal, se sintetiza en el cuadro siguiente:

“ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:  
 ...VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes [...]”

|   |   |  |
|---|---|--|
| <b>Mil novecientos diecisiete.</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se divide en municipalidades.</li> <li>• A cargo de ayuntamientos de elección popular directa.</li> <li>• Gobernador depende directamente del Presidente, nombrado y removido libremente por éste.</li> </ul>   |
| <b>Veinte de agosto de mil novecientos veintiocho.</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> <li>•</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Magistrados y jueces de primera instancia nombrados por el Congreso de la Unión (a partir de 1923 sólo removidos por mala conducta previo juicio de responsabilidad respectivo).</li> <li>• El Ministerio Público es nombrado y removido por el Presidente.</li> <li>• Se suprime lo relativo a división en municipalidades.</li> <li>• Gobierno a cargo del Presidente quien lo ejerce por conducto del órgano u órganos que determine la ley.</li> <li>• Nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia hechos por el Presidente con la aprobación de la Cámara de Diputados.</li> <li>• Jueces de primera instancia, menores y correccionales nombrados por el Tribunal Superior de Justicia.</li> <li>• Ministerio Público a cargo de un Procurador General.</li> <li>• Duración de 6 años del cargo de magistrados.</li> </ul>   |
| <b>Quince de diciembre de mil novecientos treinta y cuatro.</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los magistrados y jueces pueden ser privados de sus puestos sólo por mala conducta, de acuerdo con 111 o previo el juicio de responsabilidad correspondiente, se suprime plazo de duración en el cargo.</li> </ul>  |
| <b>Veintiuno septiembre de mil novecientos cuarenta y cuatro.</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• En los nombramientos hechos por el Tribunal Superior de Justicia se incluye, además de los jueces de primera instancia, menores y correccionales, a "los que con cualquier otra denominación" se creen en el Distrito Federal.</li> </ul>   |
| <b>Diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno.</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> <li>•</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Duración de 6 años en el cargo de magistrados y jueces, pudiendo ser reelectos.</li> <li>• Se introduce referéndum obligatorio para ordenamientos legales y reglamentos que la ley determine y posibilidad de iniciativa popular.</li> </ul>  |
| <b>Seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete.</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se hace la precisión de que los magistrados y jueces podrán ser destituidos en los términos del Título Cuarto constitucional.</li> </ul>  |
| <b>Veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se prevén medios para la descentralización y desconcentración de la administración pública a ser establecidos en la ley orgánica correspondiente (con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes).</li> </ul>   |
| <b>Diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete.</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea la Asamblea de Representantes integrada por 40 representantes electos por mayoría relativa (distritos electorales uninominales) y 26 de representación proporcional (listas en circunscripción plurinominal); electos cada 3 años, con suplente; la misma Asamblea califica la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral. Sus facultades son:           <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en materias determinadas (iniciativa de Representantes de Asamblea y de los vecinos organizados en términos de ley): educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias; cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo no asalariado y social; y acción cultural.</li> <li>b) Proponer al Presidente la atención de problemas prioritarios para que los considere en el proyecto de presupuesto.</li> <li>c) Recibir informes de la autoridad administrativa del Distrito Federal y elaborar un informe anual a remitir a la Cámara de Diputados para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública.</li> <li>d) Citar a servidores públicos para que informen sobre servicios y obras.</li> <li>e) Convocar a consulta pública sobre los temas de sus facultades.</li> </ul> </li> </ul> |

- f) Analizar los informes semestrales que presentan representantes y tomar las medidas que correspondan dentro en su facultad de consulta, promoción, gestoría y supervisión.
- g) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que hace el Presidente.
- h) Expedir el Reglamento para su Gobierno Interior
- i) Iniciar leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.
- Sesiones ordinarias inician el 15 de noviembre y 16 de abril, pudiendo prolongarse hasta el 15 de enero y el 15 de julio, respectivamente.
- Convocatoria a sesiones extraordinarias por mayoría de sus integrantes o Presidente de la República.
- Informe de la autoridad administrativa a la apertura de segundo periodo de sesiones.
- Inviolabilidad de representantes.
- Aplicación de Título Cuarto constitucional.
- Derecho de iniciativa popular respecto a materias competencia de la Asamblea (presentada por 10 mil ciudadanos). Se prevén medios y mecanismos de participación a establecerse por ley para la oportuna gestión y continua supervisión de la acción de gobierno del Distrito Federal.
  - La función judicial se ejerce por el Tribunal Superior de Justicia, integrado por el número de magistrados que señale la ley orgánica; jueces de primera instancia; y demás órganos que determine dicha ley.
  - Independencia debe ser garantizada por la ley que debe establecer condiciones de ingreso, formación y permanencia.
  - Criterios de eficiencia y probidad en la administración de justicia u honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica para nombramientos de magistrados y jueces.
  - Nombramientos de magistrados hechos por Presidente con aprobación de Asamblea.
  - Duración de 6 años en el cargo de magistrados, pudiendo ser reelectos por periodo indefinido.
  - Jueces de primera instancia son nombrados por Tribunal Superior.
    - Se establecen bases para elección de los 26 representantes, de la Asamblea, por representación proporcional; la aplicación del artículo 41 constitucional para la organización y contencioso electorales de la elección de Representantes a la Asamblea; aplicación del artículo 60 para calificación de elecciones que hace el Colegio Electoral integrado con representantes que hubieren obtenido constancias de mayoría o asignación proporcional.

**Seis de abril de mil novecientos noventa.**

*Mediante reforma de veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres:*

*“VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes;”*

*Mediante reforma de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis la fracción VI fue derogada.*

## **“ARTÍCULO 122**

**Veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres.**

*Gobierno a cargo de los Poderes de la Unión.*

*Lo ejercen por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece la Constitución.*

*I. El Congreso de la Unión expide Estatuto de Gobierno en el que se determinan:*

*a) Distribución de atribuciones entre Poderes de la Unión y órganos de gobierno del Distrito Federal;*

*b) Bases para la organización y facultades de los órganos locales que son: Asamblea de Representantes, Jefe del Distrito Federal, y Tribunal Superior de Justicia;*

*c) Derechos y obligaciones públicos de los habitantes;*

*d) Bases para la organización de la Administración Pública y distribución de atribuciones entre órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.*

*e) Bases para integración, en cada demarcación territorial, de consejos de ciudadanos (intervención en gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de programas de la administración), con participación de partidos políticos en su integración.*

*II. Corresponde al Presidente:*

*a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal;*

*b) Aprobar el nombramiento o remoción que hace el Jefe del Procurador General de Justicia;*

- c) El mando de la Fuerza Pública y designar al servidor que la tenga a su cargo. Puede delegar en el Jefe del Distrito Federal sus funciones de dirección en materia de seguridad pública;
- d) Enviar anualmente al Congreso la propuesta de montos de endeudamiento. El Jefe del Distrito Federal somete al Ejecutivo la propuesta correspondiente;
- e) Iniciar leyes y decretos ante la Asamblea;
- f) Otras que señalen Constitución, Estatuto y leyes.
- III. La Asamblea de Representantes se integra por 40 representantes de mayoría relativa (distritos electorales uninominales) y 26 de representación proporcional (listas en circunscripción plurinomial).
- Solo participan los partidos políticos con registro nacional.
  - Distritos establecidos por ley.
  - Elección de representantes cada 3 años.
  - Por cada propietario un suplente.
  - Vacantes se rigen por artículo 77, fracción IV.
  - Requisitos de diputados federales y aplicación de artículos 59, 62 y 64 constitucionales.
  - Se establecen bases para la elección de representantes según el principio de representación proporcional. Las diferencias con el régimen anterior son mínimas, esencialmente: la supresión de la remisión al artículo 54 para la fórmula de asignación; cambia el límite por partido de 43 representantes a 63% electos por ambos principios; no se menciona al Colegio Electoral. Aplicación artículos 41 y 60 constitucionales.
  - Sesiones ordinarias inician el 17 de septiembre y el 15 de marzo, pudiendo prolongarse hasta el 31 de diciembre y 30 de abril, respectivamente.
  - Convocatoria a sesiones extraordinarias por mayoría de la Comisión de Gobierno, Presidente de la República o Jefe del Distrito Federal.
  - Obligación del Presidente de velar por el respeto al fuero constitucional y la inviolabilidad del recinto.
  - Aplicabilidad de la ley federal que regula las responsabilidades de los servidores públicos a los representantes.
- IV. Corresponde a la Asamblea de Representantes:
- a) Expedir su ley orgánica;
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos. Después es enviado al Jefe del Distrito Federal para que ordene su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.
- Corresponde al Distrito Federal la facultad de contribuciones en relación con propiedad inmobiliaria y no pueden establecerse exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales.
- Son aplicables las prohibiciones y limitaciones establecidas para los Estados;
- c) Revisar la cuenta pública del año anterior (se establecen finalidad, responsabilidades, plazos);
- d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia;
- e) Presentar iniciativas de leyes o decretos en la materia al Congreso de la Unión;
- f) Legislar en las materias determinadas de conformidad con Estatuto. Se agregan: administración pública local, régimen interno y procedimientos administrativos; presupuesto, contabilidad y gasto público; contaduría mayor; bienes del dominio público y privado del Distrito Federal; servicios públicos y su concesión, así como explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio del Distrito Federal; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; participación ciudadana; organismo protector de los derechos humanos; civil; penal; defensoría de oficio; notariado; planeación del desarrollo; desarrollo urbano; establecimiento de reservas nacionales; protección de animales; vías públicas (existían comercio y alumbrado en dichas vías); fomento cultural, cívico y deportivo. Se especifica que la función educativa se ejercerá en términos de la fracción VIII del artículo 3° constitucional.
- V. Proceso legislativo:
- Iniciativa. Corresponde a los Representantes a la Asamblea, Presidente de la República y Jefe del Distrito Federal. Sólo el último en iniciativas de ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos.
  - Presidente puede hacer observaciones (10 días).
  - Promulga el Presidente.
  - Jefe del Distrito Federal refrenda decretos promulgatorios.
- VI. El Jefe del Distrito Federal es el titular de su Administración Pública.
- a) Es nombrado por el Presidente de entre los Representantes a la Asamblea, Diputados o Senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político con mayor número de asientos en la Asamblea. La Asamblea ratifica el nombramiento;
- b) Dura 6 años en el cargo;
- c) En faltas temporales lo sustituye el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno.;
- d) En caso de falta absoluta debe elegirse otro;
- e) Puede solicitar licencia para separarse de su encargo antes de rendir protesta;
- f) No es reelegible;
- g) Debe ejecutar las leyes o decretos de la Asamblea y del Congreso cuando así lo dispongan, y tiene facultad reglamentaria. Refrendo de decretos y reglamentos por el servidor público que señale el Estatuto de Gobierno;
- h) Es responsable ante el Congreso, de acuerdo con el Título Cuarto constitucional por violaciones a las leyes del Distrito Federal y por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales;
- i) Puede ser removido de su cargo por el Senado o la Comisión Permanente por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden

*público en el Distrito Federal. Solicitud de remoción presentada por la mitad de los miembros del Senado o la Comisión Permanente.*

*(De conformidad con el artículo quinto transitorio el primer nombramiento de Jefe del Distrito Federal en términos de esta reforma para periodo 1997-2000, el Ejecutivo Federal mantiene facultad de nombrarlo y removerlo libremente y continúa ejerciendo facultad reglamentaria respecto del 89, fracción I).*

*VII. Poder judicial.*

*Nombramientos de los magistrados corresponden al Jefe del Distrito Federal con aprobación de la Asamblea. Rendición de protesta ante el Pleno de la Asamblea.*

*VIII. Ministerio Público a cargo de un Procurador General de Justicia.*

*IX. Coordinación de jurisdicciones locales y municipales en zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción IV constitucional. Convenios para la creación de comisiones metropolitanas, constituidas por acuerdo conjunto de los participantes, y funciones de éstas.*

*Por otro lado, en el mismo sentido dinámico de transformación constitucional, el artículo 111 ha sufrido importantes modificaciones, muchas de las cuales han sido paralelas a las modificaciones constitucionales del Distrito Federal, adecuando el sistema de responsabilidades a las distintas etapas de su transformación, estas modificaciones se encuentran sintetizadas en el siguiente cuadro*

**Veinte de agosto de mil novecientos veintiocho.**

- *El Senado conoce de los delitos oficiales erigido en Gran Jurado previa acusación de la Cámara de Diputados.*
- *Las sanciones son la privación del puesto y la inhabilitación.*
- *Las resoluciones del Gran Jurado de declaración y de la Cámara de Diputados son inatacables.*
- *Acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.*
- *El Congreso de la Unión debe expedir una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho; estos delitos serán juzgados por un jurado popular en los términos establecidos para los delitos de imprenta, como señala el artículo 20.*
- *El Presidente puede pedir, ante la Cámara de Diputados, la destitución por mala conducta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios.*

**Veintiuno de septiembre de mil novecientos cuarenta y cuatro.**

- *Se faculta al Presidente para oír, en privado, al funcionario judicial antes de pedir a las Cámaras su destitución.*

**Ocho de octubre de mil novecientos setenta y cuatro.**

- *Se elimina toda mención a los Territorios.*

**Veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos.**

- *La Cámara de Diputados declara si ha lugar a proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo.*
- *Si la resolución de la Cámara es negativa se suspende todo procedimiento ulterior, sin embargo, toda vez que ésta no prejuzga los fundamentos de la imputación, ésta puede continuar su curso cuando el inculcado concluye el ejercicio de su encargo.*
- *Si declara que ha lugar a proceder, el sujeto queda a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.*
- *El Presidente sólo puede ser acusado ante la Cámara de Senadores en términos del artículo 110, la que resuelve con base en la legislación penal aplicable.*
- *Para la procedencia penal por delitos federales contra gobernadores estatales, diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se sigue el mismo procedimiento pero la declaratoria se comunica a las Legislaturas locales para que éstas actúen como corresponda en ejercicio de sus atribuciones.*
- *Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras son inatacables.*
- *El efecto de que ha lugar a proceder contra el inculcado es la separación del cargo en tanto esté sujeto a proceso penal; si éste culmina en sentencia absolutoria, el inculcado puede reasumir su función; si la sentencia es condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concede al reo la gracia del indulto.*

Del análisis histórico de la evolución de los artículos constitucionales, se advierte que el Distrito Federal, ha sufrido modificaciones estructurales importantes que claramente siguen una tendencia de mayor autonomía, tanto administrativa como política. Asimismo, hay que tener en cuenta que, desde el año de mil novecientos novena y siete, se han presentado una gran cantidad de iniciativas de reforma al régimen del Distrito Federal, sin que ninguna de ellas haya completado las fases necesarias del procedimiento de modificación.

Por lo anterior, es que podría considerarse que el mismo razonamiento es aplicable al caso que nos ocupa y que la tendencia de las reformas al régimen jurídico del Distrito Federal apunta en el sentido de otorgar una mayor autonomía política, fundamentada en la representatividad democrática de los funcionarios que lo componen. Sin embargo, si bien la Corte es el intérprete supremo de la Constitución Política, no se puede interpretar el texto constitucional en contra de la voluntad del constituyente o del órgano de reforma constitucional establecida en el texto expreso.

Así que, el contraste de las reformas a los artículos analizados, en particular la de mil novecientos noventa y tres y la de mil novecientos noventa y seis, nos permiten determinar que el órgano de reforma constitucional en ningún momento pretendió que el régimen aplicable a funcionarios locales establecido en el párrafo quinto del artículo 111 fuera también aplicable al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal en ninguna de sus expresiones constitucionales, ni aún cuando se transformó en Jefe de Gobierno con las características que tiene en este momento.

Por lo anterior, de la lectura del artículo 111 complementada mediante una interpretación sistemática e histórica del mismo precepto en relación con el 122 de la Constitución Federal, tenemos que concluir que la total homologación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a los gobernadores de los Estados corresponde al órgano de reforma constitucional y no a la Corte

Por lo anterior, es claro que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene atribuciones constitucionales relacionadas con la declaración de procedencia establecida en el artículo 111 de la Constitución Federal y, por lo tanto, el acuerdo impugnado carece de fundamento e invade las facultades de la Cámara de Diputados federales como se encuentran establecidas en el primer párrafo del artículo constitucional citado.

#### IV.- LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA, GUATEMALA Y ALEMANIA.

##### 1. Breves reflexiones sobre justicia constitucional en el mundo contemporáneo en Europa y América Latina.

Después de la Primera Guerra Mundial se produce un nuevo desarrollo en el constitucionalismo a nivel mundial. El estado liberal marcó una etapa importante en la lucha del individuo en contra del poder público en busca de garantizar un mínimo de libertades. Así, aparece una corriente que se acentúa después de la Segunda Guerra Mundial, que tiende a la constitucionalización de los derechos sociales, la extensión de la democracia, ampliación de problemas tratados constitucionalmente y la tecnificación del aparato constitucional que se inicia con el texto norteamericano: Constitución Federal de 1787<sup>1</sup>, la Constitución Mexicana de 1917, pero que adquiere resonancia con la promulgación de la constitución Rusa en 1918 y en especial, con la Alemana de Weimar de 1919<sup>2</sup>.

Los sistemas jurídicos contemporáneos en el mundo regulan la justicia constitucional aplicable a través de tribunales, cortes o consejos.

Deben reconocerse, de manera general, como los dos sistemas fundamentales en que el control de la constitucionalidad de las leyes se encomienda a órganos judiciales, los siguientes:

---

<sup>1</sup> La autoridad básica de toda estructura jurídica de Estados Unidos descansa en la Constitución Federal. Documento que de acuerdo a la cláusula de supremacía contenida en el artículo VI, sección 2 de dicho documento es la Ley Suprema del País (Supreme Law of de Land) Esta constitución es una de las más antiguas de todos los tiempos, fue promulgada en la ciudad de Filadelfia en 1787. La constitución contiene 7 artículos y 27 enmiendas.

<sup>2</sup> En la República Federal Alemana, el once de agosto de 1919 se promulgó la Constitución de Weimar, catorce años después perdería vigencia con el asenso al poder de Adolf Hitler. Concluida la Segunda Guerra Mundial, Alemania se dividió en Occidental y del Este. Por lo que se refiere a la Alemania Occidental, siguió el sistema Kelseniano, es decir, el de la jurisdicción constitucional ejercida por un tribunal especializado de jurisdicción concentrada, sus sentencias producen efectos erga omnes y constituye una auténtica derogación legislativa hecha por un tribunal judicial, en el caso de proceder la declaratoria de inconstitucionalidad.

El norteamericano, en la vía de jurisdicción ordinaria, con resultados de la inaplicación de la ley declarada inconstitucional y con efectos interpartes no "erga omnes" y,

2.- El austriaco-germano que se realiza en tribunal especial y que tiene por objeto final la derogación judicial de la ley; en el caso de haberse declarado inconstitucional, tiene efectos "erga omnes".

Por otra parte, España estableció en su Constitución del 9 de diciembre de 1931 un tribunal de garantías constitucionales con triple competencia: La propiamente constitucional, la de amparo de garantías individuales y de enjuiciamiento de altos jefes políticos y judiciales, y en 1933 promulgó la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, observándose, por lo que hace a este sistema, que en cuanto a la inconstitucionalidad material se regía el sistema americano y en cuanto a inconstitucionalidad formal, el sistema austriaco-germano.

Fue hasta 1978 cuando el legislador creó un sistema más específico de justicia constitucional y su inclinación se dio por elegir un sistema de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes. La característica principal del tribunal constitucional que se creó al respecto, es el que reviste una doble función, por un lado dispone de un control abstracto de las normas y actos legales, que se ejercen a través del recurso de inconstitucionalidad, y por el otro ejerce también un control concreto en razón del planteamiento por los jueces y tribunales ordinarios de la cuestión de constitucionalidad de las leyes; los efectos de la declaración de inconstitucionalidad son generales.

Además de estas dos vías diferentes, el tribunal constitucional conoce de los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas y éstas entre sí.

En 1979 se aprobó la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional quien desarrolla la organización, funcionamiento, atribuciones y procedimientos que aplican y logran el restablecimiento del orden constitucional violado, actuando de acuerdo con tales normas reglamentarias como un medio de defensa efectiva de la constitucionalidad de los actos públicos.

En la República Federal Alemana, el 11 de agosto de 1919 se promulgó su Constitución republicana conocida por "Constitución de Weimar" y que instituyó en su Artículo 108 el tribunal de justicia constitucional; esta Constitución dejó de estar vigente en 1933, fecha en la que Hitler asumió el poder; posteriormente se presentó la división de Alemania en dos Estados: Alemania Federal u Occidental y Alemania Democrática o del Este. Por lo que se refiere a la República Federal Alemana sigue el sistema de Kelsen, es decir, el de la jurisdicción constitucional ejercida por un tribunal especial, un sistema de jurisdicción concentrada (no difusa), cuya sentencia produce efectos "erga omnes y constituye una auténtica derogación legislativa hecha por un tribunal judicial, en el caso de declararse inconstitucional la ley impugnada.

Austria promulga su Constitución en el mes de octubre de 1920 y por supuesto bajo la influencia de Kelsen se instaura el sistema de justicia constitucional diferente del norteamericano. Esta ley suprema dejó de estar vigente en 1934 y se restituyó en 1945 al finalizar la Segunda Guerra Mundial. La presencia de Hitler provocó la desaparición de todo vestigio de derecho constitucional dado que se anexionó Austria y ésta hasta cuando recupere su independencia, instaure su régimen constitucional y pone en vigencia la Constitución de 1920 con adecuaciones exigidas por la dinámica del tiempo. Las características de la justicia constitucional ya las hemos comentado al referirnos al sistema austriaco-germano.

Francia había permanecido en las primeras cuatro décadas de este siglo al margen de la evolución jurídica de la justicia constitucional, y no fue sino

hasta el 28 de octubre de 1946 al promulgarse su Constitución cuando opta por un sistema preventivo de control de la constitucionalidad. Sin embargo este sistema no fue confiado a un órgano jurisdiccional sino a un órgano preponderantemente político conocido por el “Comité Constitucional”.

Es observable que en este país el comité constitucional al analizar y estimar si una ley aprobada por el parlamento era inconstitucional no se derogaba ni se dejaba de aplicar, sino que se reformaba la Constitución, es decir, la ley ordinaria se mantenía por encima de la Constitución, dado que se estimaba que por ser ésta posterior llevaba en sí un cierto espíritu progresivo que debía sobreponerse al texto constitucional. Así lo preveía el Artículo 41 de la Constitución. Sin embargo en 1958 hubo un cambio radical, la Constitución mantiene el control preventivo de la constitucionalidad de las leyes y el comité se transforma en un consejo constitucional, sólo que ahora si el órgano estima inconstitucional una ley era ésta la sacrificada y, se mantenía la Constitución.

Irlanda promulga su Constitución luego de obtener su independencia en el mes de diciembre de 1921, y en su Artículo 16 confiaba al tribunal superior el control de la constitucionalidad de las leyes. Actualmente se encuentra vigente la Constitución de 1937 y establece en uno de sus preceptos una especie de autocontrol por el propio parlamento dado que en su Artículo 15 le prohíbe al parlamento promulgar leyes que repugnen a la Constitución y las declara inválidas. Existen disposiciones constitucionales en este país para que el Presidente de la República después de consultar con el Consejo de Estado plantee al tribunal la cuestión de inconstitucionalidad antes de firmarla y sancionarla, si el tribunal supremo estima la norma inconstitucional el Presidente ya no firma ni sanciona. En este país se observa un autocontrol parlamentario con influencia del sistema suizo de un control preventivo con influencia del sistema francés.

Italia dispone en su Constitución de 1947 un título de garantías constitucionales y otro que regula la justicia constitucional creando un tribunal especial de garantías constitucionales cuando el tribunal constitucional estime que una ley o un acto con fuerza de leyes es inconstitucional, ésta cesará de tener eficacia desde el día siguiente al de la publicación de la resolución.

Suiza prevé en su Constitución de 1848 la creación de un tribunal federal dejando a la Ley de Organización de la Jurisdicción Federal de 1949 su organización y atribuciones. Debemos destacar que el criterio dominante en 1848 concedía al Poder Legislativo una primacía frente a los demás poderes del Estado, por considerar que ésta era la auténtica y única representación de la soberanía popular y fue hasta 1874 cuando se instaura el tribunal supremo permanente que actúa no sólo como un tribunal constitucional sino también como instancia suprema en el ámbito judicial en las cuestiones de derecho civil, derecho penal y derecho administrativo. Sin embargo, las leyes federales y las resoluciones federales de características general y obligatorias están excluidas del control jurisdiccional, así como los tratados internacionales. Aquí es la asamblea quien actúa como juez y parte y es quien se pronuncia sobre la constitucionalidad. Otros actos legislativos sí son objeto de examen comprobatorio sobre su constitucionalidad pero nunca se produce derogación, sino inaplicación respecto de la parte recurrente que la considera lesiva. Por tradición histórica el pueblo suizo ha sido más propicio a aceptar medidas y controles de naturaleza política como es el referéndum prefiriéndolo al estricto control jurisdiccional y privilegiando que sea la propia asamblea que actúa como juez y parte quien se pronuncie sobre la constitucionalidad de las normas que construye.

Estados Unidos de América otorga, en su Constitución de 1787, al Poder Judicial la función más esencial y más importante que es el control de la constitucionalidad de las leyes, el enjuiciamiento sobre controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes y a los actos con fuerza de ley. Existe un precedente judicial considerado de importancia sucedido en 1803 sobre el caso

Marbury-Madison resuelto por el juez John Marshall, quien sentó la doctrina de que la Constitución norteamericana, aún no regulando el recurso de inconstitucionalidad, ni estableciendo normas sobre el control de la constitucionalidad de las leyes, otorgaba a los jueces la misión de velar por la supremacía de la Constitución. El tribunal supremo se erigió en órgano político que modela un espíritu constitucional, siendo realmente sus resoluciones fuente de derecho constitucional. Aunque como ya lo anotamos, las resoluciones producen efectos interpartes no "erga omnes". La Constitución norteamericana no dispone de un precepto que de modo específico regule el control de la constitucionalidad o aun siquiera designe el órgano competente para juzgar de la materia. Se ha impuesto el espíritu anglosajón (*stare decises*). Las resoluciones del tribunal supremo no producen la derogación de la ley, sino simplemente la inaplicación en el caso concreto en que se haya suscitado la ley o el acto inconstitucional.

El control de constitucionalidad en América Latina se lleva a cabo de diferentes maneras, hay países que cuentan con Tribunales o Cortes Constitucionales, otros, que no han incorporado a sus ordenamientos jurídicos esa figura institucional creada por el constitucionalismo europeo y hay algunos estados que lo individualizan en el seno de sus Tribunales Supremos o Supremas Cortes una Sala de lo Constitucional.

a) En Argentina no se cuenta con un Tribunal Constitucional independiente del Poder Judicial, pero la Justicia Federal es competente para intervenir en todas las causas en que la Nación sea parte (artículo 116). También tiene competencia para resolver asuntos entre embajadores y ministros y cónsules extranjeros y en los casos en que una provincia sea parte. El control constitucional en los conflictos itnerjurisdiccionales ha sufrido limitaciones políticas con la aplicación de la doctrina de las cuestiones políticas no judiciales, que considera que no puede ser revisada por los jueces la procedencia de la medida.

b) En Costa Rica se individualiza la jurisdicción constitucional en el seno de su Suprema Corte y sí se encuentra regulado un procedimiento para resolver las conflictos entre los diferentes órganos.

c) En Ecuador las controversias que puedan suscitarse entre organismos seccionados y el estado no caen dentro de la competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales son materia de los tribunales contencioso administrativo o fiscal, según el caso, también interviene el Congreso Nacional. Este tipo de conflictos no son frecuentes en Ecuador.

d) En Panamá no se produce este tipo de conflicto por constituir un estado unitario por lo que no existe una función asignada a la Corte Suprema al objeto dirimir conflictos por razón de la distribución territorial del poder.

e) En Paraguay no existe un procedimiento similar a las controversias constitucionales aunque su constitución dispone que el órgano competente para entender y decidir en ellos es la Corte Suprema de Justicia de conformidad con el artículo 259, inciso a) y artículo 3, inciso h) de la Ley Orgánica de la Corte.

f) En Perú sí existe una figura similar al de las controversias de acuerdo con el artículo 202, inciso 3, de la Carta correspondiente al Tribunal Constitucional.

g) En Portugal no existe un procedimiento para dirimir las controversias entre un estado y los entes territoriales.

h) En Uruguay sí hay procedimiento para dirimir controversias entre los diferentes entes territoriales que está fundado en la Constitución y que le atribuye esta facultad a la Suprema Corte de Justicia (artículo 313, inciso 3) pero sí está en la legislación ordinaria y le compete al Tribunal Contencioso administrativo (artículo 313, inciso 1º y 2).

g) Venezuela, en su constitución denominada "Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999", regula un procedimiento similar a la figura de las controversias constitucionales en México, en el artículo 266.5, que dice que al Tribunal Supremo de Justicia le corresponde: "4. Dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la República, algún Estado, Municipio u otro ente público, cuando la otra parte sea alguna de esas mismas entidades, a menos que se trate de controversias entre Municipios de un mismo Estado, caso en el cual la ley podrá atribuir su conocimiento a otro tribunal.

h) Brasil establece en su Constitución de 1891, aún vigente el tribunal supremo federal, quien ejerce una doble función de tribunal de justicia y de corte constitucional; el control de la constitucionalidad en este país puede hacerse efectivo por la vía de la acción y de la excepción y la declaratoria de inconstitucionalidad es considerada como un veto judicial originándose la inaplicación de la ley, aunque ésta no tiene el efecto derogatorio que puede presentarse en el supuesto de que el criterio de inconstitucionalidad sea confirmado por el Senado.

i) En Guatemala existe un procedimiento similar previsto en el inciso f) de la Constitución Guatemalteca de 1985 y 163, inciso f) de la ley de la materia e inciso c) del artículo 164 de la Corte de Constitucionalidad. Desde los inicios de su vida republicana, las instituciones de garantía constitucional. Su Constitución de septiembre de 1965 establece un proceso de amparo inspirado en el modelo mexicano como garantía de los derechos individuales y para el control de la constitucionalidad de las leyes que pueden plantearse por vía de acción en proceso ordinario o por la vía de excepción en procedimiento incidental. En Guatemala ha presentado una evolución importante la justicia constitucional, estableciéndose en su última Constitución vigente un sistema mixto, por una parte contempla una declaratoria de inconstitucionalidad en casos concretos, en la tradición del control judicial difuso y por otra contempla una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales y derogatorios.

De los antecedentes en algunos sistemas jurídicos contemporáneos en el mundo y de las reflexiones anteriores, se concluye que el peso del control de la constitucionalidad de las leyes le queda atribuido mayoritariamente al órgano jurisdiccional y en particular a los tribunales superiores de justicia. Se observa una tendencia de evolución irreversible otorgando funciones eficaces de justicia constitucional a los tribunales supremos, a través de ordenamientos en donde se establecen procedimientos para la solución de litigios o controversias constitucionales y para la declaratoria de inconstitucionalidad de leyes.

Como se ve, la evolución de la justicia constitucional y las controversias constitucionales han tenido una evolución en varios países del mundo.

El dato histórico que despega esta evolución constitucional se da a partir de la Revolución Francesa, que con su pronunciamiento universal sobre los derechos del hombre y del ciudadano de 1792, difundió en el mundo entero las redacciones de esos derechos individuales o garantías del hombre, que han quedado instituidos en las constituciones escritas de los países de diferentes formas y a partir de diversas teorías jurídicas sobre su origen: Tanto el reconocido por natural o preexistente, como el otorgado por la voluntad general de una nación. Pero sobre todo, lo más importante, es que a partir de la inserción de esos derechos humanos en las normas constitucionales, se fueron creando y delineando diversas maneras para ser ejercidos frente al Estado y para ser respetados y reparados cuando fueran conculcados.

Sin embargo, de poco serviría a un pueblo contar con normas constitucionales bien ordenadas y redactadas, principios de derechos individuales reconocidos y fórmulas modernas de organización estatal, si no existiera un esquema de control que velara por el resguardo y cumplimiento de todos los preceptos de su Constitución, tanto los que proclaman los derechos individuales,

como los que norman la organización de sus poderes y de su gobierno. Si una Constitución no se da a si misma una manera plena de vigilar su supremacía y de controlar la actuación y ejercicio de la autoridad política, no es exagerado pensar que al breve tiempo dejaría de ser Constitución.

Ahora bien, esa función de la Suprema Corte, de manera mejor lograda hasta 1988, ha adolecido de un aspecto fundamental, que es el de su competencia incompleta para ejercer el papel de tribunal constitucional, delimitado, hasta antes de la reforma de 1994, a la importantísima e insustituible función de resguardar la parte dogmática de la Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación acabó por ser el mayor y exclusivo tribunal constitucional de México, pero su competencia no era total, por dos razones: una, la de carecer de vías de acceso procedimental que le llevaban en forma práctica y expedita para su resolución los problemas de la Federación y las entidades o entre los poderes políticos u órganos de gobierno; y la otra, que se significa por esa limitación, ampliamente explorada y debatida, de nuestro juicio de amparo, respecto a los efectos de las resoluciones cuando se controvierte o pone en duda el apego de las leyes a la letra constitucional.

Estas novedosas vías para el ejercicio del control constitucional son dables a los poderes, entidades u órganos de autoridad que reconoce la propia Constitución Federal, y no para los particulares, quienes conservan incólume su derecho a pedir la protección de la justicia de la unión por la vía del juicio preservador de las garantías individuales, por lo que es de gran trascendencia la evolución de las controversias constitucionales.

En este trabajo se va a bordar el estudio de tres países únicamente. España, por la gran similitud que guarda sus sistema jurídico con el nuestro, Alemania por ser uno de los tres países más avanzados en el mundo y porque la regulación que hace de los conflictos entre los diferentes niveles de gobierno son de gran trascendencia y, por último, Guatemala, país latinoamericano en donde

apareció la justicia constitucional por primera vez y que, como veremos no tiene un procedimiento específico para resolver los conflictos entre los diferentes entes de gobierno.

## 2. México.

### 2.1. Estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En 1994, nuevas reformas a la Norma Suprema buscaron consolidar el carácter de Tribunal Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, que había logrado ganarse el respeto de la sociedad mexicana en virtud de su desempeño ético y profesional.<sup>3</sup> Tras haberse notado que las reformas hechas años anteriores no habían bastado para hacer de ella un Tribunal Constitucional genuino, se pretendió modificar su integración y su sistema de competencias para consolidar su carácter de jurisdicción constitucional especializada. El propósito de todo ello consistía en “llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional”.<sup>4</sup>

Las reformas produjeron tres consecuencias fundamentales: en primer lugar, la creación del Consejo de la Judicatura Federal; en segundo término, la redistribución de las facultades jurisdiccionales y no jurisdiccionales que tenía la Suprema Corte a otros órganos del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, la competencia en exclusiva del Alto Tribunal para conocer de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.<sup>5</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo tribunal de justicia en México, se compone de once ministros y funciona en Pleno o en Salas, el presidente de la Suprema Corte no integra Sala; la Primera Sala conoce formalmente de las materias penal y civil y la Segunda, de las materias administrativa y laboral. Las competencias de las salas de determinarán por los acuerdos emitidos por el Tribunal Pleno.

---

<sup>3</sup> Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de diciembre de 1994.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, La justicia federal al final del milenio, Colección “Reforma Judicial”, num 2, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, pp. 9-10

La Suprema Corte de Justicia tiene cada año dos períodos de sesiones. El primer periodo comienza el primer día hábil del mes de enero y termina el último día hábil de la primer quincena del mes de julio y el segundo comienza el primer día hábil del mes de agosto y termina el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre, además puede sesionar de manera extraordinaria a solicitud de cualquiera de sus miembros.

## 2.2. Funciones.

Cuando los once ministros se reúnen en el salón de sesiones a debatir los asuntos que deben resolver, se dice que la Suprema Corte funciona en Pleno. No es necesario que todos los ministros estén presentes para llegar a una determinación. En la mayoría de los casos, basta la participación de siete ministros para que las decisiones del Pleno tengan validez, sin embargo la excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I, penúltimo párrafo y, fracción II se requerirá la presencia de al menos ocho ministros, dichas excepciones son cuando resuelve controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, para declarar la inconstitucionalidad del acto o la ley con efectos anulatorios.

A) Entre los asuntos competencia de la Corte funcionando en **Pleno**, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 10, establece los siguientes:

***ARTICULO 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:***

***I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;***

***II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:***

***a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo***

*se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite, y*

*c) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que baste la afirmación del quejoso sobre la existencia de un problema de esa naturaleza;*

*III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;*

*IV. Del recurso de queja interpuesto en el caso a que se refiere la fracción V del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento de la revisión en el juicio de garantías en el que la queja se haga valer le haya correspondido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley;*

*V. Del recurso de reclamación contra las providencias o acuerdos del presidente de la Suprema Corte de Justicia, dictados durante la tramitación de los asuntos jurisdiccionales de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia;*

*VI. De las excusas e impedimentos de los ministros, en asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno;*

*VII. De la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia, o por los tribunales colegiados de circuito cuando se trate de asuntos que por razón de la materia no sean de la competencia exclusiva de alguna de las Salas, o por el Tribunal Electoral en los términos de los artículos 236 y 237 de esta ley;*

*IX. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora Unica del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente;*

*X. De los juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y de los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, de acuerdo con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal, en términos de lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que hace a las controversias constitucionales;*

*XI. De cualquier otro asunto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, cuyo conocimiento no corresponda a las Salas, y*

*XII. De las demás que expresamente le confieran las leyes.*

B) Para resolver algunos asuntos, la Suprema Corte funciona en dos Salas, como anteriormente se mencionó. La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece en su artículo 21, la competencia de las Salas de la Suprema Corte, las cuales resolverán los asuntos siguientes:

***ARTICULO 21. Corresponde conocer a las Salas:***

*I. De los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los jueces de distrito en aquellas controversias ordinarias en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:*

*a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el Jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias, y*

*b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite;*

*III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito:*

*a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el*

*Jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional; y*

*b) De los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten en uso de la facultad de atracción prevista en el segundo párrafo del inciso d) de la fracción V del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*(REFORMADA, D.O.F. 17 DE MAYO DE 2001)*

*IV. Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refiere las fracciones V, VII, VIII, IX y X del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que el conocimiento del amparo en que la queja se haga valer sea competencia de una de las Salas, directamente o en la revisión, en los términos del artículo 99, párrafos segundo y tercero, de la misma ley;*

*V. Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por su presidente;*

*VI. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;*

*VII. De las controversias que por razón de competencia se susciten entre tribunales colegiados de circuito; entre un juez de distrito y el tribunal superior de un Estado o del Distrito Federal, entre tribunales superiores de distintos Estados, o entre el tribunal superior de un Estado y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los juicios de amparo a que se refieren los artículos 51, fracciones I y II, 52, fracción I, 53, fracciones I a VI, 54, fracción I y 55, de esta Ley;*

*VIII. De las denuncias de contradicción entre tesis que sustenten dos o más tribunales colegiados de circuito, para los efectos a que se refiere la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*IX. De las controversias que se susciten con motivo de los convenios a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 119 Constitucional;*

*X. Del reconocimiento de inocencia, y*

*XI. Las demás que expresamente les encomiende la ley.*

### 2.3. Naturaleza.

Existen diversas posturas en relación con la naturaleza de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por un lado, los que aseguran que con las reformas de mil novecientos noventa y cuatro la Corte se convirtió en un verdadero Tribunal Constitucional y por otro lado, quienes afirman, que nuestro máximo tribunal no cumple con los requisitos necesarios para ser un verdadero Tribunal Constitucional.

Joaquín Brage Camazano, autor español, en su trabajo denominado “La acción de inconstitucionalidad”, concluye diciendo que:

*"A la vista de todo lo dicho, dependerá de la posición más o menos estricta que se adopte, el que pueda considerarse a la Suprema Corte como un auténtico Tribunal Constitucional, o por el contrario, se sostenga que todavía no lo es. Pero lo que, a mi juicio, queda fuera de toda duda es que, si bien no es en sentido estricto un Tribunal Constitucional, el único obstáculo de peso para ello es el hecho de que, como residuo de su naturaleza anterior de tribunal (supremo) de legalidad, conserva o retiene ciertas competencias propias de los tribunales de este tipo y cuya atribución a un verdadero Tribunal Constitucional no parece estar justificada." 6*

Contrariamente a lo sostenido por este autor, la Suprema Corte, es en realidad un auténtico Tribunal Constitucional en sentido material, ya que el que realice otras actividades que no son estrictamente de jurisdicción constitucional no le resta valor a la importante función que realiza nuestro más alto tribunal del país, ni a su propia naturaleza.

Con las modificaciones propuestas por el expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León en mil novecientos noventa y cuatro, en realidad sí se creó un Tribunal Constitucional, si bien como una institución que todavía no alcanza su plenitud porque carece de una estructura formal por falta de una ley orgánica propia, ésta puede ser perfeccionada, pero definitivamente el paso que se dio el noventa y cuatro fue verdaderamente importante para el fortalecimiento de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

<sup>6</sup> Brage, Joaquín, La acción de inconstitucionalidad, p. 46

La reforma de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, fue fundamental para que la Corte se convirtiera en un tribunal de naturaleza constitucional y no de legalidad y, sin duda, las controversias constitucionales forman parte de ese equilibrio entre poderes que se buscó al proponer las reformas en dicho año, sin embargo no sólo es esta institución la que garantiza la naturaleza de constitucional de la Suprema Corte, sino también otros puntos, los cuales nos vamos a permitir resumir en este apartado de la manera siguiente:

a) Se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación la voluntad popular de que ejerza la función fundamental de mantener el equilibrio entre Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que puedan suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo.

b) Se fortalece la autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia, lo que redundará en el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia.

c) El consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige conferir mayor fuerza a sus resoluciones, ampliar sus facultades y competencia para emitir declaraciones sobre la inconstitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo.

d) La reforma 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.

e) Pretender llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional

f) Atiende a la necesidad de incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez permitan que la sociedad cuente con mejores instrumentos para iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición general a través de sus representantes.

g) La iniciativa plantea la reforma al artículo 105 constitucional, a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que conozca de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los Municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las Entidades Federativas o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales o municipales.

h) Propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en u caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

i) Pretende que las atribuciones administrativas de la Suprema Corte sean asignadas a un órgano de nueva creación (Consejo de la Judicatura Federal).

j) Propone disminuir el número de ministros a once, con una duración de quince años y que su substitución se lleve a cabo de manera escalonada.

k) La Suprema Corte de Justicia de la Nación al constituirse en un auténtico tribunal constitucional, tiene el deber de mantenerse actualizada para garantizar la interpretación constitucional sea armónica con las condiciones culturales, sociales y económicas al momento de su aplicación. Debido a la duración temporal del cargo, se instituye el derecho de los ministros a un haber de retiro, con lo que se garantiza que la función jurisdiccional se ejerza con independencia.

l) Mediante las reformas de agosto de mil novecientos ochenta y siete, se estableció que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte conocerían por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en juicios en que se hubiera impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter legal o establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución. A la luz del derecho comparado y de los criterios en la materia, tal designación no bastó para otorgarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de un auténtico Tribunal Constitucional.

m) La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales es una de las más importantes innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. El solo hecho de que una norma puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público.

n) Por lo que respecta al juicio de amparo la reforma propone un mecanismo que permitirá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación contar con los elementos necesarios para lograr un eficaz cumplimiento de la ejecutoria de amparo, y a la vez, con la flexibilidad necesaria para hacer frente a situaciones reales de enorme complejidad.

o) Propone la figura de la caducidad en aquellos procedimientos en los que exista la falta de interés del quejoso para que se cumpla la ejecutoria.

### 3. España.

#### 3.1. Estructura del Tribunal Constitucional Español.

El texto vigente de la constitución de 1978 dedica su título IX al Tribunal Constitucional, título que ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 2/1979 de tres de octubre de ese mismo año.

El primero de los puntos de este título, diseña el perfil orgánico del Tribunal Constitucional:

*"Artículo 159.1. El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey: de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría: dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial".*

A este respecto dice el catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela, España, Francisco Fernández Segado, lo siguiente:

*"Dada la imposibilidad de alterar el número de magistrados, es claro, una reforma constitucional, nosotros nos inclinaríamos, al igual que hace D'Orazio en Italia, por la conveniencia de un sistema que atribuyera un contenido jurídico concreto a la paridad de votos, en vez de hacer depender el fallo de la voluntad presidencial. Esta es, por ejemplo la fórmula alemana, por cuya virtud –en el supuesto empate de votos no cabe constatar de una infracción de la constitución-. Se opta pues, por una presunción de constitucionalidad de la norma recurrida, salvo que una mayoría de jueces constate formalmente que la norma fundamental ha sido conculcada."<sup>7</sup>*

En cuanto al nombramiento de estos doce magistrados del Tribunal Constitucional, son seleccionados cuatro por el rey a propuesta del congreso,

---

<sup>7</sup> Fernández Segado, Francisco. El sistema constitucional español. Madrid, Ed. Dykinsa, 1992, p.1055

cuatro por el senado, dos por el Consejo General del Poder Legislativo y dos por el Gobierno, de acuerdo con lo establecido, en el artículo 159.1. que antes mencionamos.

El nombramiento de estos magistrados, de conformidad con el artículo 159.2 es de la siguiente manera:

*"Artículo 159. 2. Los miembros del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados entre Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional. - - - 3. Los miembros del Tribunal Constitucional serán designados por un período de nueve años y se renovarán por terceras partes cada tres. - - - 4. La condición de miembro del Tribunal Constitucional es incompatible: con todo mandato representativo; con los cargos políticos o administrativos: con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato y con el empleo al servicio de los mismos: con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal; y con cualquier actividad profesional o mercantil. - - - En lo demás los miembros del Tribunal Constitucional tendrán las incompatibilidades propias de los miembros del poder judicial. - - - 5. Los miembros del Tribunal Constitucional serán independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato.*

La explicación para que los nombramientos fueran hechos por diferentes instituciones se debe a la búsqueda de un consenso lo más amplio posible en torno a las personas propuestas.

La constitución, al igual que la Ley Orgánica han previsto un conjunto de frenos u obstáculos que se oponen al peligro de vinculación partidisa de los magistrados constitucionales, entre los cuales se encuentra esta forma tan peculiar de nombramientos del Tribunal Constitucional.

Para contrarrestar el peligro de politización del Tribunal Constitucional, la Constitución Española contempla varios mecanismos tomados del Derecho Comparado:

- a) La exigencia de mayorías calificadas para la elección de magistrados;
- b) El largo periodo de desempeño del cargo;
- c) La renovación parcial del Tribunal;
- d) La no reelección inmediata de los Magistrados;
- e) La existencia de una cuantificación técnico-jurídica para el acceso al tribunal; y
- f) El estatuto jurídico de los Magistrados, similar al de los miembros de la carrera judicial.

Explicaremos brevemente los mecanismos.

Respecto al inciso a) el artículo 159.1 de la Constitución Española, y como ya hemos visto, exige una mayoría calificada de tres quintos de los miembros de cada Cámara para que la propuesta quede formalizada ante el rey. Esa mayoría ha sido establecida por la Ley Orgánica 6/1985 de primero de julio, relativa al Poder Judicial, cuyo artículo 107.2 exige del Consejo General del mismo, una mayoría de tres quintos para la propuesta de los dos Magistrados que la Constitución le faculta asignar.

En el inciso b) se señala el largo periodo de nueve años por el que serán designados los Magistrados (mismo que rige en Italia y Francia) lo cual se traduce en que los Magistrados son elegidos por un periodo más amplio que el de otros órganos del gobierno, con la intención de que los Magistrados sean independientes de las contingencias políticas.

La renovación parcial a que se hace referencia el inciso c) será cada tres años (similar al Consejo Constitucional Francés)

Referente al inciso d) la Ley Orgánica 2/1979 ha establecido la no reelección de forma inmediata, con la salvedad de que el cargo se hubiere

ocupado por un periodo menor a tres años, supuesto en el que se admite la reelección. Esta fórmula atiende por una parte a que no se quebrante la continuidad del tribunal y por otra que se evite la inercia a todo proceso de reelección indefinida.

La cuantificación técnico-jurídica que señalamos en el inciso e) se refiere a que los integrantes del Tribunal Constitucional deberán ser nombrados de entre magistrados y fiscales, profesores de Universidad, funcionarios públicos, abogados, etcétera, todos juristas de reconocida competencia con más de quince años en el ejercicio profesional

En lo tocante al estatuto jurídico de los Magistrados (inciso f) éste debe fundarse en los principios de independencia, inamovilidad, inviolabilidad, independencia económica, régimen de incompatibilidades, imparcialidad y responsabilidad; la mayor parte de estos principios también rigen en nuestro sistema.

El Presidente del Tribunal Constitucional, será elegido por votación secreta en Pleno a propuesta del Rey desempeñando su cargo durante tres años, reelegido por una sola vez. Sus funciones son básicamente representativas, excepto por su voto de calidad.

#### El Tribunal Constitucional en Pleno

El Pleno del Tribunal está integrado por todos los magistrados del mismo. Lo preside el Presidente del Tribunal y en su defecto, el vicepresidente y a falta de ambos, el magistrado más antiguo en el cargo y, en caso de igualdad de antigüedad el de mayor edad.

El Pleno es convocado por el Presidente por propia iniciativa y cuando lo pidan al menos tres magistrados.

Para la adopción de acuerdos por el Pleno, será necesaria la presencia de al menos dos tercios de los miembros que en cada momento lo componga.

En cuanto a sus funciones, éstas están señaladas en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

***"Artículo diez***

***El Tribunal en Pleno conoce de los siguientes asuntos:***

- a) De los recursos y de las cuestiones de inconstitucionalidad.***
- b) De los conflictos constitucionales de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.***
- c) De los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado.***
- c) bis. De los conflictos en defensa de la autonomía local.***
- d) Del control previo de constitucionalidad.***
- e) De las impugnaciones previstas en el número 2 del artículo 161 de la Constitución.***
- f) De la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos para el nombramiento de Magistrado del Tribunal Constitucional.***
- g) Del nombramiento de los Magistrados que han de integrar cada una de las Salas.***
- h) De la recusación de los Magistrados del Tribunal Constitucional.***
- i) Del cese de los Magistrados del Tribunal Constitucional en los casos previstos en el artículo 23 de la presente Ley.***
- j) De la aprobación y modificación de los Reglamentos del Tribunal.***
- k) De cualquier otro asunto que, siendo competencia del Tribunal, recabe para sí el Pleno, a propuesta del Presidente o de tres Magistrados, así como de los demás asuntos que le puedan ser atribuidos expresamente por una Ley orgánica."***

**El Tribunal Constitucional en Salas.**

Los siguientes artículos, tratan los asuntos que conocerá el Tribunal constitucional actuando en salas:

***"Artículo once. Uno. Las Salas del Tribunal Constitucional conocerán de los asuntos que, atribuidos a la justicia constitucional, no sean de la competencia del Pleno.***

***Dos. También conocerán las Salas de aquellas cuestiones que, habiendo sido atribuidas al conocimiento de las Secciones, entiendan que por su importancia deba resolver la propia Sala.***

***Artículo doce***

*La distribución de asuntos entre las Salas del Tribunal se efectuará según un turno establecido por el Pleno a propuesta de su Presidente.*

*Artículo trece*

*Cuando una Sala considere necesario apartarse en cualquier punto de la doctrina constitucional precedente sentada por el Tribunal, la cuestión se someterá a la decisión del Pleno.*

### 3.2. Funciones.

En mil novecientos treinta y uno, se estableció en la Constitución española un tribunal de garantías constitucionales con triple competencia: 1. Propiamente constitucional; 2. Amparo de garantías individuales; y 3. Enjuiciamiento de altos funcionarios políticos y judiciales.

La ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español establecía que en cuanto a la inconstitucionalidad material regía el sistema americano, y en cuanto a la inconstitucionalidad formal el sistema austriaco.

En cuanto al modo de plantear el recurso de inconstitucionalidad se reconocen, como en Austria, las vías de acción y de excepción; no obstante, la pseudo-acción popular del artículo 123.5 de la Constitución, desvirtuada por el artículo 31 de la Ley del Tribunal de Garantías constitucionales, lo acerca al modelo americano.

Por lo que respecta a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, el artículo 42 de la misma ley, establecía que la inconstitucionalidad formal suponía la anulación de la ley con efectos erga omnes, como es el caso austriaco; sin embargo, la inconstitucionalidad material sólo producía efectos inter partes como en el sistema americano.

En la Constitución de 1978, el legislador creó un sistema más específico de impartición de justicia constitucional eligiendo el sistema concentrado.

La competencia del Tribunal Constitucional Español se encuentra prevista en los artículos 161 a 163 de la Constitución Española, la cual, enunciaremos a continuación:

- a) Recursos de inconstitucionalidad;
- b) Conflictos constitucionales de competencia entre estados y comunidades autónomas, o éstas entre sí.
- c) Conflictos entre órganos constitucionales;
- d) Control de la constitucionalidad;
- e) Verificación, recusación y cese de Magistrados del Tribunal;
- f) Impugnaciones del gobierno sobre disposiciones de comunidades autónomas;
- g) Aprobación y modificación del Reglamento del Tribunal
- h) Asuntos a propuesta del Presidente o de tres magistrados .

Dado lo extenso que sería explicar las características de todas las funciones que tiene este Tribunal Constitucional, solamente vamos a tratar las cuestiones de inconstitucionalidad y los conflictos constitucionales de competencia.

El control de las normas es mediante dos tipos de recursos:

1. El recurso de inconstitucionalidad, cuyo objeto es la determinación en abstracto de la inconstitucionalidad de una norma; y

2. La cuestión de inconstitucionalidad, cuyo objeto es la concertación de la inconstitucionalidad de una norma, en función de un proceso ordinario donde se cuestiona su aplicación, surgiendo como una cuestión incidental.

Respecto a la legitimación para la interpretación del recurso de inconstitucionalidad el artículo 16.2 de la Ley Fundamental Española, establece lo siguiente:

***"Artículo 162.1 Están legitimados: a) Para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas"***

En la cuestión de inconstitucionalidad sólo los órganos judiciales están autorizados para promover ante el tribunal una cuestión de este tipo, pudiendo elevarse de oficio o a instancia de parte, si bien la decisión final recae en exclusivamente sobre el juez o tribunal.

Los efectos de las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de una ley o norma serán erga omnes, teniendo plenos efectos frente a todos a partir del día siguiente de su publicación.

A este respecto, estimamos pertinente citar a Francisco Javier Bastida, Joaquín Varela y Juan Luis Requejo:

***"El modelo español de control de la constitucionalidad de las normas es mixto. En cuanto a los órganos que la ejercen, combinan el sistema concentrado con el sistema difuso; en cuanto al contenido del control a realizar, combina el control abstracto con el control concreto. A la organización global de este modelo se le llamará justicia constitucional para diferenciarla de la jurisdicción constitucional, que es la parte de justicia constitucional que compete en exclusiva al TC. La jurisdicción constitucional entraña un control concentrado de la constitucionalidad de leyes y normas con rango de ley post-constitucionales, ya que el TC es el único competente para declarar la nulidad de estas normas cuando sean contrarias a la Constitución. Este control puede ser abstracto, a través del recurso de inconstitucionalidad, que implica un enjuiciamiento de la ley al margen de su aplicación, y es lo más parecido a la originaria función de control atribuida por Kelsen al TC. En consonancia con este***

*carácter abstracto del control, la legitimación para recurrir es muy restringida y corresponde a órganos y sujetos vinculados a la función legislativa o ejecutiva (el presidente del Gobierno, cincuenta diputados, cincuenta senadores, el Defensor del Pueblo y gobiernos y Parlamentos autónomos, art. 962 1 a CE)*

*Pero el control por el TC puede ser también concreto, a través de la cuestión de inconstitucionalidad. Mediante esta vía, también llamada incidental, el control judicial de la constitucionalidad de las leyes se desdobra en dos momentos; uno, de fiscalización, el realizado por los jueces y tribunales ordinarios al aplicar la ley al caso concreto y que, en el supuesto de que estimen que la ley es inconstitucional (lo que técnicamente se llama juicio de relevancia), deben plantear la cuestión de inconstitucionalidad al TC. El otro, de control en sentido estricto, es el desarrollado por el TC al resolver las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los jueces y preceptos sobre cuya constitucionalidad versa la cuestión. El primer momento de control, el de fiscalización, hace que el sistema de justicia constitucional responda a la idea de control difuso. Al contrario de lo que sucede en los Estados Unidos, los jueces y tribunales españoles no pueden dejar de aplicar al caso concreto las leyes que a su juicio son inconstitucionales, pero tampoco están autorizados para aplicarlas en contra de la CE. El dilema se resuelve permitiendo a los jueces y tribunales realizar el juicio de relevancia y plantear la cuestión de inconstitucionalidad. La resolución de esta cuestión, segundo momento de control, responde a la idea de control concentrado, pues es el TC el único competente para pronunciarse sobre la misma.<sup>8</sup>*

Según García de Enterría<sup>9</sup>, todo conflicto entre órganos constitucionales es, por sí mismo, un conflicto constitucional, que pone en cuestión el sistema organizatorio que la constitución ha establecido. Por ello sólo el Tribunal Constitucional es el adecuado para la resolución de estos conflictos que afectan la esencia misma de la constitución. No se trata de la sustitución de los demás órganos en cuanto al ejercicio de sus poderes de decisión y acción, sino de decidir el ámbito en el que han de moverse cada uno de ellos.

En el sistema constitucional español, la consideración del Tribunal constitucional como tribunal de conflictos aparece perfilada desde una doble perspectiva:

---

<sup>8</sup> Bastida, F., Varela, J. y Requejo, J. (coordinadores) Derecho constitucional, Tomo II, Barcelona, Ed. Ariel, 1992, p. 380. Las abreviaturas TC y CE, corresponden, respectivamente a: Tribunal Constitucional y Constitución Española.

<sup>9</sup> García de Enterría, Eduardo, "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional. Madrid., España. Editorial Civitas 1998.

\* Como órgano legitimado para resolver conflictos de competencia entre el estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí, conflictos éstos que responden a la compleja estructura de la división territorial

\* Como órgano competente para entender de los conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales del estado.

El artículo 161.1 C) de la constitución incluye el conocimiento de los conflictos de competencia entre el estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí y por ello la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha ampliado la competencia del Tribunal Constitucional en este mismo sentido.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional distingue entre conflictos positivos y conflictos negativos de competencia. (regulados por los artículos 59 a 77. **Ver Anexo I**).

a) Los conflictos positivos se producen cuando dos o más órganos se declaran competentes sobre una misma materia. Según el Tribunal Constitucional no es necesario que el órgano concreto que plantea el conflicto positivo recabe para sí la competencia, sino que basta con que se entienda que una disposición o acto de otro ente no respete el orden competencial establecido. De acuerdo con el artículo 59 de la Ley Orgánica, el Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la constitución, los estatutos de autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del estado y las comunidades autónomas y que opongan: a) Al Estado con una o más Comunidades Autónomas; b) A dos o más Comunidades Autónomas, los entes ejecutivos autonómicos, cuando la decisión o acto conflictivo afecte el ámbito propio de la respectiva comunidad autónoma.

Si es planteado por el Gobierno de la Nación, éste puede bien formalizarlo directamente ante el Tribunal Constitucional o bien hacer uso del previo requerimiento a los órganos de las Comunidades Autónomas e invocar el artículo 161.3 (suspensión del acto o disposición). Si el requerimiento no es atendido en el plazo de un mes, dispone de otro mes para el planteamiento del conflicto (artículo 62 de la ley orgánica), si es formulado por los órganos ejecutivos autonómicos, es necesario, antes de acudir al tribunal constitucional, el requerimiento de incompetencia a fin de que el gobierno derogue la disposición o anule el acto en cuestión. El requerimiento debe realizarse en el plazo de dos meses desde la publicación o comunicación de la disposición o acto. Si el requerimiento no es atendido en el plazo de un mes, cuentan con otro mes para plantear el conflicto (artículo 63 de la ley orgánica). También los órganos ejecutivos autonómicos pueden solicitar del Tribunal la suspensión de la disposición, resolución o acto.

La dicción de la LOTC en su artículo 61.1 (disposiciones, resoluciones o actos), posibilita una considerable variedad de los objetos sobre los que puede plantearse el conflicto constitucional positivo de competencias ya que incluye, evidentemente, tanto productos de índole normativa como meros actos administrativos, cualquiera que sea la naturaleza de la diferencia que exista entre ellos. Por lo que se refiere a las normas, han sido objeto de conflictos competenciales tanto normas dirigidas a terceros, esto es, aplicables a ciudadanos no sujetos a relaciones especiales de sujeción, como normas estrictamente administrativas, dirigidas a la actuación de poderes públicos. El Tribunal ha admitido dentro del concepto de disposiciones también otros productos normativos como circulares e instituciones administrativas.

Al inicio de las funciones del tribunal constitucional fue difícil descifrar en qué casos se debía presentar un conflicto constitucional y en qué caso un recurso de inconstitucionalidad, sin embargo, a partir de 1983 el Tribunal

Constitucional se decidió por diferenciar este tipo de recursos basándose en el carácter formal de la norma, disposición o resolución controvertida.

La diferencia entre la vía procedimental de conflictos positivos de competencia y los recursos de inconstitucionalidad residiría no tanto en la causas del conflicto sino en el rango de las normas afectadas. Si el conflicto se refería a actos o disposiciones con rango legal habría que resolverse por la vía del recurso de inconstitucionalidad, si se refería a normas o actos de rango inferior al legal, sería el procedimiento conflictual de los artículos 62 y 55 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

El Gobierno de la Nación podrá también plantear el conflicto cuando tras requerir al órgano ejecutivo de la Comunidad Autónoma para que ejercite las competencias atribuidas, éste no atiende al requerimiento durante el plazo fijado que no puede ser inferior a un mes.

La sentencia determina cuál es la administración competente. En el segundo caso fijará si es procedente la Comunidad Autónoma y el plazo en que debe ejecutar la competencia controvertida (artículo 72 de la ley orgánica)

b) Los conflictos negativos se producen cuando ninguno de los órganos requeridos se declara competente para resolver la cuestión ante ellos planteada. es decir, es la declinación de competencia o inhibición por parte de la autoridad administrativa del estado o de la Comunidad Autónoma requerida para ello. (artículos 68 y siguientes de la Ley Orgánica). Está legitimada para plantear el conflicto ante el tribunal constitucional toda persona física o jurídica. Una vez agotada la vía administrativa frente a la autoridad declinante puede reproducir su pretensión ante la autoridad que aquélla designara como competente, la cual puede admitir o declinar su competencia, el requirente podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional. Este tribunal lo declarará admisible si la inhibición

de las administraciones requeridas afectan a una diferente interpretación de los preceptos que integran el bloque de inconstitucionalidad.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional Español también es competente para conocer de los conflictos entre los órganos centrales (esta competencia es atribuida por la ley orgánica no por la constitución).

Los órganos de posible conflicto son el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial (artículo 59.3 de la ley orgánica). La ley Orgánica del Tribunal de Cuentas añade este órgano a la relación anterior, a pesar de que no es un órgano central, sino de relevancia constitucional. No están, por tanto en la relación todos los órganos constitucionales, ni todos los legitimados para plantear el conflicto lo son.

Según el artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: en el caso en que alguno de los órganos constitucionales a los que se refiere el artículo 59.3 de esta ley, por acuerdo de sus respectivos plenos, estime que otro de dichos órganos adopta decisiones asumiendo atribuciones que la constitución o las leyes orgánicas confieren al primero, éste lo hará saber así dentro del mes siguiente a la fecha en la que llegue a su conocimiento la decisión de la que se infiera la indebida asunción de atribuciones y solicitará él que la revoque. Si el órgano al que se dirige la notificación afirmara que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones o dentro del plazo de un mes, a partir de la recepción de aquélla no rectificare el sentido que le hubiese sido solicitado, el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones planteará el conflicto ante el tribunal constitucional.

La sentencia determinará el órgano competente, declarando nulos los actos ejecutados con invasión de atribuciones y resolviendo sobre las situaciones jurídicas producidas (artículo 75 de la ley orgánica).

En relación a los conflictos en defensa de la autonomía local, el artículo 75 bis señala que podrán plantear estos conflictos las normas del estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. La decisión del Tribunal Constitucional sobre tales conflictos vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos. Para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local se limita al ámbito de los sujetos legitimados en el artículo 75 ter, de modo que sólo lo están de un lado, los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la correspondiente ley, y de otro, un séptimo del número de municipios de ámbito territorial a que afecte aquélla, siempre que representen al menos un sexto de la población oficial del ámbito territorial afectado, o la mitad de las provincias en el mismo ámbito siempre que representen, a su vez, la mitad de la población oficial del ámbito territorial afectado.

Para iniciar el trámite del conflicto es necesario el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales por mayoría absoluta del número legal de miembros (artículo 75 ter) y asimismo, se requiere, de modo previo a la formalización del conflicto, que se solicite dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según los casos.

### 3.3. Naturaleza.

A este respecto dice el catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela, España, Francisco Fernández Segado, lo siguiente:

*"El modelo de jurisdicción constitucional que se adapta en España está muy directamente influido por el modelo germano-federal, matizado con ciertas variantes, algunas de ellas de inspiración italiana.*

*Se trata pues, de un modelo de control concentrado en el que la jurisdicción se otorga a un órgano "ad hoc", el Tribunal Constitucional. El modelo es, lógicamente, deudor del esquema kelseniano, pero en modo alguno puede considerarse circunscrito a los parámetros característicos del legislador negativo de Kelsen.*

*De un lado, porque el modelo español, en línea con el europeo, incorpora nuevos ámbitos competenciales al tribunal: jurisdicción de la libertad y jurisdicción de conflictos. Y de otro, y sobre todo, porque el tan kelseniano monopolio por el tribunal de la sanción de nulidad de las leyes contrarias a la constitución ya no puede ser entendido en los términos formulados más de setenta años."<sup>10</sup>*

El Tribunal Constitucional Español tiene como antecedente el modelo austriaco kelseniano y se plasma en las constituciones de 1931 y 1978.

La regulación de este tribunal respondió a dos modelos: el austriaco y el americano. Del modelo americano posee la naturaleza del órgano que es un tribunal situado fuera del Poder Judicial, pero con variaciones en la forma de nombramiento de sus miembros. En cuanto al parecido con Austria se encuentra el modo de plantear el recurso de inconstitucionalidad por las vías de acción y de excepción, no obstante la acción popular del artículo 123.5 de la constitución regulado formalmente por el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Del artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se deriva el doble carácter del Tribunal Constitucional como órgano constitucional. La articulación o interacción entre ambos términos determina su status dentro del orden constitucional.

El Tribunal Constitucional es un órgano jurisdiccional, aunque no encuadrado entre los órganos del Poder Judicial, en cuanto decide en forma de sentencia, con arreglo a normas preestablecidas y siguiendo un procedimiento contradictorio sobre las pretensiones formuladas en derecho que le someten los sujetos legitimados. En sentencia de 31 de marzo de 1981 el Tribunal Constitucional afirma de sí mismo que actúa como tal tribunal principalmente en

---

<sup>10</sup> García Belaunde, D. y Fernández Segado, F.- (Coordinadores), La jurisdicción Constitucional en Iberoamérica, Madrid, Ed. Dykinson, 1997, p.640.

los procesos de amparo, en los que se atiende a un procedimiento de carácter jurisdiccional, si bien regulado de forma especial en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pero no pierde su carácter jurisdiccional en los demás procesos. Es un órgano jurisdiccional que ejerce la jurisdicción constitucional.

Como órgano constitucional participa en la dirección política regulándolo de la siguiente manera:

a) Participa en la dirección política porque le compete interpretar y aplicar el derecho constitucional, cuya naturaleza es política, porque crea el marco normativo fundamental de la acción política estatal.

Cabe decir que aunque carece de potestad legislativa, puede no admitir o excluir ciertas normas del ordenamiento jurídico, porque participa en la función de gobierno en cuanto resuelve los conflictos constitucionales, porque controla las competencias y las relaciones intrasistema.

b) Ejerce una acción reguladora del sistema político porque a través del control que ejerce neutraliza las disfuncionalidades del sistema político.

c) Es órgano constitucional que tiene el mismo rango que los demás órganos constitucionales, en donde no cabe hablar de relaciones de jerarquía, sino de cooperación dentro de las funciones constitucionales de cada órgano.

El tribunal constitucional no es el único intérprete de la constitución, pero sí el supremo, por lo que se impone con carácter vinculante a todos los órganos judiciales, sin embargo, no han faltado autores que afirmen la naturaleza de órgano político del Tribunal Constitucional.

#### 3.4. Reflexiones y semejanzas entre España y México.

No cabe duda que las reformas a nuestra Constitución Mexicana que se hiciera en el año de 1994 fue un parte aguas en la materia constitucional en nuestro país. Una de la cosas más importantes que se lograron a través de esta reforma, entre muchas, fue la creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de administración de vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal y por otro lado, la integración y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En un artículo que escribió María Amparo Hernández Chang Cuy dice que partir de 1994 fue tan intensa la modificación y estructura de la Corte que se le denominaba como “la nueva Corte”.

Sin denostar ninguna de las reformas que se dieron en 1994 bajo la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, para la finalidad de este trabajo sólo nos ocuparemos de hacer algunas reflexiones acerca de las controversias constitucionales en México y a los conflictos competenciales en España, ya que es importante saber en qué se puede mejorar en tratándose de controversias constitucionales el funcionamiento constitucional comparando este medio de control constitucional con el de otros países, tal como lo hicieron los legisladores al presentar la iniciativa de reforma del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Primero que nada, el Tribunal Constitucional Español no depende del Poder Judicial como en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sí es parte del Poder Judicial Federal, sin embargo, con las reformas de 1994 la Suprema Corte de Justicia se consolidó como un verdadero tribunal constitucional al otorgársele la competencia establecida en el artículo 105 constitucional como poder independiente, tiene las características de un órgano político ya que puede impulsar cambios o alteraciones esenciales de leyes e instituciones públicas que

trascienden a la sociedad. Desde este punto de vista nos parece que la Corte ha demostrado ante la sociedad mexicana ser un verdadero garante de los derechos fundamentales de los gobernados y un verdadero juez imparcial en el caso de los conflictos entre órganos judiciales y capaz de ser un cuarto poder procedimentalmente judicial pero materialmente legislativo y así garantizar el verdadero equilibrio entre poderes sin formar parte de éstos según lo marca la Constitución General de la República Mexicana en su artículo 49, porque la sociedad puede restarle credibilidad a una institución cuando se es juez y parte.

En otro aspecto, en lo que ve a la integración del Tribunal Constitucional Español, ésta es muy semejante a la nuestra, sin embargo, consideramos más honroso y justo el procedimiento que se vive en España, pues en México prácticamente el Poder Ejecutivo es el que designa a los ministros. Esto, porque de acuerdo a lo que señala el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el titular del Poder Ejecutivo presenta una terna al Senado y si el senado no lo parece ninguno de los candidatos de la primer terna el Ejecutivo tiene que presentar nuevamente una terna, de la que finalmente tiene que resultar algún vencedor. Situación diferente la que se presenta en España, pues como lo señala su artículo 159, los miembros de este tribunal son nombrados entre Magistrados, fiscales, Profesores de Universidades, funcionarios públicos y a bogados, todos ellos juristas de reconocida carrera judicial con quince años de ejercicio profesional.

Esta forma de integración que se da en España es verdaderamente importante, ya que si se quiere dar credibilidad a una institución se debe empezar desde su integración. En México, se ve limitada la posibilidad de llegar a ocupar este cargo judicial tan importante ya que por el procedimiento que marca el artículo 92 antes mencionado, se pensaría que el nombramiento de ministro está supeditado a tener buenas relaciones políticas con algún partido o, en su caso, con el partido que esté ocupando el Poder Ejecutivo.

Por otro lado y, dentro de este mismo rubro, los principios de inmovilidad, imparcialidad e independencia que gozan los integrantes del Tribunal Constitucional Español son compatibles con nuestros principios mexicanos.

Por último, en cuanto al hecho evitar la politización del Tribunal constitucional de España, son medidas muy parecidas a las mexicanas, pero no iguales.

En cuanto a la renovación parcial que se debe hacer en España no creemos que sea muy conveniente porque no dejan concluir algún trabajo que requiera de un mayor plazo para demostrar la eficacia de las propuestas o capacidades a las que se comprometieron, ya que no nos parece justo el término de tres años que da la ley orgánica, por otro lado, en España se cuenta con un estatuto que sirve para garantizar la honradez con que se deben conducir los integrantes de la máxima autoridad jurídica en ese país, estatuto con el que no cuenta nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por lo que consideramos que si bien con las reformas de 1994, se dio un cambio trascendental en nuestra vida jurídica, también lo es que falta un poco más para que la Corte se consolide como un órgano de justicia y esté fuera cualquier incidencia política.

Entrando en materia, de una comparación entre los conflictos de competencia en España y las controversias constitucionales en México, encontramos similitud en cuanto a que resuelven conflictos entre órganos, sin embargo, también vemos grandes diferencias, como las siguientes:

- 1.- En España, los conflictos entre órganos se divide en positivos y negativos, entre órganos centrales y conflictos en defensa de la autonomía local, como anteriormente vimos, pero dentro de los positivos vemos una característica especial. Tratándose de conflictos que versen sobre normas con rango legal el conflicto se resolverá por la vía de recurso de inconstitucionalidad, es decir, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 31 a 34 de la Ley Orgánica del Tribunal

Constitucional, cuando en México, a pesar de que la ley es muy clara al hablar de disposiciones o normas generales, la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha abierto la posibilidad de que por la vía de controversia constitucional se conozcan actos o disposiciones con diferente rango, siempre y cuando se traten de violaciones a la Norma Fundamental. Como ejemplo de lo anterior se citan a continuación algunas tesis publicadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

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

*Tomo: XII, Octubre de 2000*

*Tesis: P./J. 117/2000*

*Página: 1088*

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", estableció que si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, debe analizarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, sin importar sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental. Sin embargo, dicha amplitud para ejercitar la acción de controversia constitucional, no puede llegar al extremo de considerarla como la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, incluso cuando se aleguen cuestiones constitucionales, porque dichos tribunales al dirimir conflictos que han sido sometidos a su conocimiento, ejercen facultades de control jurisdiccional, razón por la cual por este medio no puede plantearse la invalidez de una resolución dictada en un juicio, pues ello lo haría un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10 de la ley reglamentaria de la materia, sino que tiene como objeto salvaguardar los intereses de los gobernados.

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

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

*Tomo: XI, Abril de 2000*

*Tesis: P./J. 30/2000*

*Página: 812*

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL.** Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente Local o a las Legislaturas de los Estados.

*Novena Epoca*

*Instancia: Pleno*

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

*Tomo: X, Septiembre de 1999*

*Tesis: P./J. 98/99*

*Página: 703*

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte

*orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.*

De las anteriores tesis, se puede advertir que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es clara en determinar que se conocerán de todas las controversias que se susciten entre los diferentes órganos, siempre y cuando se trate de violaciones la Constitución General de la República y carece de competencia para conocer de planteamientos en donde se atribuyan violaciones a la Constitución del estado o a las leyes locales, caso contrario el que se sucede en España, en donde en el artículo cincuenta y nueve de la LOTC prevé la posibilidad de conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la constitución, los estatutos de autonomía o las leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios de los estados y las Comunidades Autónomas, pero como ya vimos en España se diferencian los rangos de leyes, los cuales se promoverán por medio de dos vías, por el recurso de inconstitucionalidad o por el de conflictos constitucionales.

Como vimos en el capítulo de funciones del Tribunal Constitucional España abre demasiado la posibilidad de promover conflictos competenciales por una gran variedad de productos normativos, lo cual nos parece muy peligroso porque se va desgastando la calidad constitucional de la que está investida este Tribunal.

En cuanto a los órganos legitimados para promover un conflicto constitucional de conformidad con el artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional encontramos aquí una variante, pues se permite al Consejo General del Poder Judicial promover conflicto constitucional sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la constitución. Situación ésta que no ocurre en México, pues La Suprema Corte de Justicia de la Nación es parte del Poder Judicial Federal y en un procedimiento democrático como las controversias constitucionales que tanto han fortalecido nuestro sistema judicial no se puede ser juez y parte al mismo tiempo.

También la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional tiene reglas específicas para cada conflicto. Los conflictos que se susciten entre el estado y las comunidades autónomas o de éstas entre sí los regulan los artículos 60 a 72, los conflictos que surjan entre órganos constitucionales del estado los regulan los artículos 73 a 75 y, por último los conflictos en defensa de la autonomía local los regulan los artículos 75 Bis a 75 quince. Esta regulación que hace España de la forma de resolver sus conflictos constitucionales es más específica a la que hace nuestra Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, sin embargo, consideramos que estas diferencias finalmente llegan a un mismo objetivo –que es el de resolver conflictos entre los diferentes órganos de poder-, y que el verdadero conflicto se encuentra en el rango de norma que se está reclamando, pues, tratándose de normas de menor jerarquía que la ley, se debe seguir por un procedimiento denominado recurso de inconstitucionalidad y ya no por medio de los conflictos constitucionales.

Caso similar se presenta en México, pues la Corte al detectar que el acto reclamado no viola de manera directa a la constitución no puede resolver esa controversia constitucional, además, como lo mencionamos en el capítulo anterior y como también lo ha señalado el ministro Juventivo V Castro, en México se debe cuidar mucho este aspecto, pues el dejar abierta la posibilidad de que cualquier norma que viole indirectamente la Constitución es materia de controversias constitucionales es dejar la puerta abierta para que nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación se vuelva a convertir en un tribunal de legalidad y ya no de constitucionalidad que tanto trabajo a costado a México.

Por último, nos parece injusto el hecho de que el Gobierno de la Nación pueda plantear directamente un conflicto positivo de competencias, sin necesidad de formular el requerimiento previo a la interposición del conflicto que sí se exige preceptivamente al órgano ejecutivo superior de las comunidades autónomas, así como también la preferencia que tiene al obtener la suspensión automática de la

resolución objeto del conflicto mediante la invocación del artículo 161.2 de la Constitución Española.

Aunque no es materia de este trabajo también observamos que el tribunal constitucional conoce de los juicios políticos, lo que en México no sucede y que creemos como en España, que debería conocer un órgano que conozca la ley para proceder penalmente contra algún funcionario o exfuncionario que goza de la inmunidad política, ya que en México el poder legitimado para proceder en contra de algún funcionario es el Poder Legislativo.

## **4. Guatemala**

### **4.1. Estructura de la Corte de Constitucionalidad.**

Guatemala ha configurado desde los inicios de su vida republicana las instituciones de garantía consitucional. Su constitución de septiembre de 1965 establece un amparo inspirado en el modelo mexicano como garantía de los derechos individuales y para el control de la constitucionalidad de las leyes que puede plantearse por vía de acción en proceso ordinario o por vía de excepción en proceso incidental.

En Guatemala se ha presentado una evolución importante de la justicia constitucional, estableciéndose en su última constitución vigente un sistema mixto de control de las leyes, por una parte, contempla una declaratoria de inconstitucionalidad en casos concretos, mediante un control difuso y pr el otro, contempla una declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales y derogatorios.

El control de constitucionalidad en América Latina se lleva a cabo de diferentes maneras, hay países que cuentan con Tribunales o Cortes Constitucionales, otros, que no han incorporado a sus ordenamientos jurídicos esa figura institucional creada por el constitucionalismo europeo y hay algunos estados que lo individualizan en el seno de sus Tribunales Supremos o Supremas Cortes una Sala de lo Constitucional.

En Guatemala existe un procedimiento similar a las controversias constitucionales previsto en el artículo 163, inciso f) de la Constitución Guatemalteca de 1985 y en el inciso c) del artículo 164 de la Corte de Constitucionalidad.

Es en este país en donde la justicia constitucional significó un trasplante del sistema europeo continental al ámbito latinoamericano y es por ello que surge el interés por desarrollar una investigación de las controversias constitucionales en Guatemala.

Como antecedentes debemos mencionar que en 1954 se produjo una intervención norteamericana que derrumbó el régimen constitucional con que contaba Guatemala que se regía con la Constitución de 1845, misma que inicia con el constitucionalismo social del país.

Existieron dos gobiernos revolucionarios, el primero a cargo del Doctor Juan José Arévalo y, el segundo, por el Presidente Jacobo Arbenz. A la caída de este último se abrogó la constitución vigente en 1945 que fue sustituida por una nueva en 1956 que también fue derogada y sustituida por otra en 1965, que estuvo vigente hasta el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982. Golpe de Estado que señala el inicio de un proceso de transición democrática en Guatemala. Se emitió una Ley Electoral específica para elegir una Asamblea Nacional Constituyente que promulgó una nueva constitución el 31 de mayo de

1985, que entró en vigor el 14 de enero de 1986 cuando quedó instalado el Congreso de la República y tomó posesión el nuevo Presidente civil electo. Esta constitución es la vigente y cuenta con 281 artículos y 22 disposiciones transitorias; reconociendo en su parte dogmática los Derechos humanos y en la orgánica la competencia de los órganos. La regulación de la Corte de Constitucionalidad está prevista en el Capítulo IV de esta Constitución Guatemalteca.

La integración de la Corte trata de ser coherente con la pretensión de ser realmente un órgano independiente de los demás órganos del Estado.

La Corte se integra con cinco magistrados titulares, cada uno de los cuales tendrá su respectivo suplente. Ese número se eleva a siete cuando conozca de asuntos de inconstitucionalidad en contra de la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República, el Presidente o el Vicepresidente de la Republica; los dos nuevos magistrados se escogerán por sorteo de entre los cinco suplentes.

De acuerdo con el artículo 269 de la Constitución Guatemalteca los magistrados son elegidos de la manera siguiente:

- a) Un magistrado por el pleno de la Corte Suprema de Justicia;
- b) Un magistrado por el pleno del Congreso de la República
- c) Un magistrado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- d) Un magistrado por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala;
- e) Un magistrado por la Asamblea del Colegio de Abogados.

Como puede observarse, cada uno de los cinco integrantes de la Corte tiene una extracción independiente; mientras dos de los magistrados provienen de órganos de naturaleza política, un tercero es designado por el órgano que ejerce

la suprema función jurisdiccional, esto es, la Corte Suprema de Justicia, mientras que los dos restantes son designados por instancias más bien técnicas: la Universidad de San Carlos y el Colegio de Abogados. La integración resulta notablemente equilibrada.

Los magistrados son elegidos por un periodo de cinco años, pudiendo ser reelectos por el organismo que los designó o por cualesquiera otros de los que tienen esa potestad de designación.

La Constitución no fijó requisitos específicos para acceder a la Corte, se limitó a exigir: a) ser guatemalteco; b) ser abogado colegiado; c) ser de reconocida honorabilidad, y d) tener por lo menos quince años de graduación profesional. El artículo 152 de la Ley de Amparo y Exhibición Personal y de Constitucionalidad en complemento con estos requisitos exige que éstos sean escogidos preferentemente entre personas con experiencia en la función y administración pública, magistraturas, ejercicio profesional docencia universitaria, según sea el órgano que los designe.

Por lo que a su estatuto jurídico se refiere, el artículo 270 de la Constitución, en su último párrafo dispone que los magistrados de la Corte de Constitucionalidad gozarán de las mismas prerrogativas e inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La Presidencia de la Corte será desempeñada por los magistrados titulares que la integran, en forma rotativa, por el periodo de un año, comenzando por el de mayor edad y siguiendo en orden descendente de edades. La Ley de Amparo y Exhibición Personal y de Constitucionalidad anteriormente establecía en su artículo 159 que en la primera sesión que la Corte celebrara después de haber sido integrada, juramentada e instalada, procedería a designar al Presidente y a establecer el orden de los magistrados conforme a su derecho de asunción a la Presidencia.

## 4.2. Funciones.

Las funciones de la Corte de Constitucionalidad son amplias al estilo del Tribunal Constitucional de España o Alemania, por lo que a efecto de conocer cada uno de los casos en los que se le asigna competencia, se analizarán los diferentes asuntos sometidos a su conocimiento, haciendo especial énfasis en los conflictos entre los diferentes entes.

### A).- Competencia sobre el control de constitucionalidad

En Guatemala existe un control mixto de la constitucionalidad de las leyes. Como consecuencia de ello, la Corte conoce de las impugnaciones de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general; también conoce en apelación de las inconstitucionalidades en casos concretos que se planteen en los diferentes tribunales.

a) En tratándose de inconstitucionalidades generales. De conformidad con los artículos 272 de la Constitución y 163 de la ley de la materia, posee competencia para "a) Conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad".

La característica principal de la competencia de la Corte de Constitucionalidad para ejercer sus poderes de control concentrado de la constitucionalidad es que la actividad jurisdiccional se inicia como consecuencia

de una acción popular que corresponde y puede ser ejercitada por cualquier persona natural o jurídica que se encuentre en el pleno goce de sus derechos.

En la actualidad, la acción de inconstitucionalidad no se promueve únicamente por sujetos particulares en ejercicio de la acción popular; ya que tienen legitimación específica para plantear la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general: La Junta directiva del Colegio de Abogados actuando a través de su presidente, el Ministerio Público, a través del Fiscal General de la República y el Procurador de los Derechos Humanos en contra de leyes reglamentos o disposiciones de carácter general que afecten intereses de su competencia.

En la inconstitucionalidad rige el principio dispositivo "nemo iudex sine actore", por el que la Corte sólo puede conocer de una inconstitucionalidad a instancia de parte, sin embargo, puede conocer de oficio de procesos de inconstitucionalidad, situación que se produjo el 25 de mayo de 1993, cuando el entonces Presidente de la República de Guatemala emitió un decreto denominado "Normas Temporales de Gobierno" y la Corte de Constitucionalidad procedió de oficio a analizarlas y declararlas inconstitucionales, ordenando la publicación de esa sentencia en el Diario Oficial.

Otro aspecto de esta figura es el principio relativo a que las partes deben determinar el objeto litigioso, sin embargo la Corte podría entrar a considerar otros motivos de inconstitucionalidad distintos a los alegados por el accionante. También debe mencionarse que la ley no establece ningún límite temporal para ejercer la inconstitucionalidad, por lo que la misma podrá promoverse en cualquier tiempo.

b) En tratándose de inconstitucionalidades en casos concretos. Según lo establecido en los artículos 272, inciso d) de la Constitución y 163, inciso d) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la Corte tiene

competencia para: "Conocer en apelación de todas las impugnaciones en contra de las leyes objetadas de inconstitucionalidad en casos concretos, en cualquier juicio, en casación, o en los casos contemplados por la ley de la materia". Puede plantearse en los siguientes casos: a) como una cuestión incidental y b) cuando se plantea como acción en una demanda ante un juez.

Los efectos de la decisión del juez en un caso concreto al declarar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley, son los de una sentencia declarativa; el juez declara la inconstitucionalidad de la ley y no la aplica, la ignora, estimando que nunca ha surtido efectos en relación al caso, lo que equivale a considerar que la ley nunca ha existido.

La ley inaplicada en un caso concreto, por otra parte, no se ve afectada en su vigencia general con motivo de esa decisión, ni el juez tiene competencia alguna para declarar la nulidad de la ley.

B).- Competencia sobre amparo.

a) Amparos en única instancia: La Corte de Constitucionalidad, de conformidad con los artículos 272, inciso b) de la constitución y 163, inciso b) de la ley de la materia posee competencia para: "Conocer en única instancia en calidad de Tribunal Extraordinario de amparo las acciones de amparo interpuestas contra el Congreso de la República, la Corte Suprema Justicia, el Presidente y el vicepresidente de la República. En Guatemala el amparo se encuentra regulado en los artículos 265 de la Constitución Política de la República y 8º de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

En Guatemala la procedencia del amparo es bastante amplia al permitirse que se promueva contra las leyes, disposiciones, resoluciones y actos de autoridad que lesionen derechos constitucionalmente reconocidos y que no exista ámbito que no sea susceptible de amparo. Además, puede promoverse

contra el poder público y sus entidades descentralizadas o autónomas, como también contra entidades a las que debe ingresarse por mandato legal y otras reconocidas por ley, tales como partidos políticos, asociaciones, sociedades, sindicatos, cooperativas y otras semejantes, cuando se trate de evitar que se causen daños patrimoniales, profesionales o de cualquier naturaleza.

La acción de amparo se encuentra revestida de una serie de principios rectores, como el de iniciativa o instancia de parte, de existencia de agravio personal y directo, relatividad de las sentencias y definitividad del acto reclamado.

b) Amparos biinstanciales. De conformidad con el inciso c) del artículo 272 de la Constitución y el artículo 163, inciso c) de la ley de la materia, la Corte de Constitucionalidad tiene competencia para “conocer en apelación de todos los amparos interpuestos ante cualquiera de los tribunales de justicia...”. No solo la resolución final del amparo es apelable, lo son también los autos que denieguen, concedan o revoquen el amparo provisional; los autos que resuelvan la liquidación de costas y de daños y perjuicios y los autos que pongan fin al proceso.

C). Competencias respecto de opiniones consultivas.

De conformidad con el capítulo cinco de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, (artículos 171 al 177) podrá solicitar opiniones de la Corte de Constitucionalidad el Congreso de la República, el Presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia; en la solicitud se deberán expresar las razones que la motivan y contener las preguntas específicas sometidas a la consideración de la Corte, la que tiene sesenta días para emitir su opinión, fundamentando en forma clara y precisa sus conclusiones y el apoyo jurídico y doctrinario de las mismas. Las opiniones serán pronunciadas en audiencia pública solemne, con citación del órgano o personas solicitantes, así como de cualquier otra persona que el tribunal estime pertinente convocar. Todas las opiniones serán

publicadas en el Diario Oficial dentro del tercer día de haber sido pronunciadas en audiencia pública.

De conformidad con los artículos 272, inciso e) de la Constitución y 163 inciso e) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la Corte posee competencia para "emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los Organismos del Estado."

Según el inciso g) del artículo 272 de la Constitución y artículo 163, inciso h) de la ley de la materia, dentro de las atribuciones de la corte se encuentra: "Emitir opinión sobre la constitucionalidad de las leyes vetadas por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad."

En el ordenamiento jurídico guatemalteco dentro del trámite de formación y sanción de leyes, se encuentra regulada la facultad del ejecutivo de emitir "el veto" de una ley dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros. Si el fundamento del veto por parte del Ejecutivo se basar a en que a criterio de éste a ley adolece de inconstitucionalidad, puede solicitarse a la Corte que emita su opinión a ese respecto.

D). Facultad de conocer en conflictos de jurisdicción y competencia:

a) Dudas de competencia. El inciso f) del artículo 272 de la constitución y el artículo 163, inciso f) de la ley de la materia otorgan competencia a la Corte para: "conocer y resolver lo relativo a cualquier conflicto de competencia o de jurisdicción en materia de constitucionalidad."

La Corte de Constitucionalidad, como máximo tribunal en materia constitucional, tiene competencia para resolver los conflictos existentes en el caso

específico y para determinar quién es el facultado para conocer de un asunto de naturaleza constitucional, así como para variar la competencia asignada al respecto a los diferentes tribunales de la jurisdicción ordinaria.

b) Conflictos de jurisdicción y competencia: Asimismo, se han producido problemas con tribunales superiores de la jurisdicción ordinaria que han pretendido variar su competencia en materia constitucional, asignándola a otros de ellos; por lo que la Corte ha intervenido en ejercicio de sus facultades solucionando el conflicto.

El artículo 164 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad prevé en su inciso c) que la corte tiene dentro de sus funciones: "conocer de las cuestiones de competencia entre los organismos y entidades autónomas del Estado"

De conformidad con la norma precitada, la Corte de Constitucionalidad tiene dentro de sus funciones el dirimir cualquier conflicto entre los organismos o entidades autónomas del estado a efecto de determinar quién es el competente para conocer de un asunto en un caso determinado.

Durante la vigencia de la constitución anterior, se creó a través de una ley ordinaria, dentro de los tribunales del orden común, el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, el que tenía asignada dentro de su competencia resolver las contiendas entre el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y la Administración Pública, resolver las contiendas que se susciten entre el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y los de jurisdicción ordinaria o privativa y resolver contiendas que surjan entre la Administración Pública y los Tribunales de Jurisdicción ordinaria o privativa.

Con la asignación de competencia establecida en la ley de la materia, corresponde a la Corte de Constitucionalidad resolver cualquier conflicto de competencia entre los organismos y entidades autónomas del Estado, quedando

subsumidas en éstas dos de los tres casos que anteriormente se le atribuían al Tribunal de Conflictos de Jurisdicción.

Al iniciarse las funciones de la Corte de Constitucionalidad, fueron remitidos por parte del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, cuatro conflictos de jurisdicción a la Corte de Constitucionalidad, para que esa Corte los resolviera; sin embargo, ésta consideró que en esos asuntos no se habían planteado cuestiones de materia propiamente constitucional, por lo que no eran de su competencia de conformidad con los artículos 272, inciso f) de la Constitución Política de la República, y 163 inciso f) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; por lo que se abstuvo de conocer y decidir acerca de los conflictos de jurisdicción, por ese motivo.

Puede considerarse que por lo incipiente la labor del Tribunal Constitucional no se resolvieron los asuntos presentados a través de los conflictos de jurisdicción ya que la Corte posee claramente competencia para resolverlos, si bien no conforme al artículo 272 inciso f) de la Constitución y 163, inciso f) de la ley de la materia, sí la posee de conformidad con el inciso c) del artículo 164 de la Corte de Constitucionalidad, por lo que podría resolverlos en posteriores ocasiones si le son presentados.

A pesar de que dentro de la Constitución y de la Ley de Amparo y Exhibición Personal está prevista la competencia de la Corte de Constitucionalidad para conocer de las cuestiones de competencia entre los organismos y entidades autónomas del Estado, no existe un procedimiento para resolver estos conflictos; en Guatemala se enfocaron más por regular los derechos humanos de los gobernados que por establecer un mecanismo específico para defender los derechos de las respectivas entidades federativas que conforman Guatemala.

E). Competencia para emitir dictámenes sobre la reforma a las leyes constitucionales.

Dentro del trámite establecido para la reforma a una ley constitucional se establece que previamente a su aprobación debe contarse con el dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad respecto de la reforma.

Se ha discutido si el dictamen debe circunscribirse a la opinión del tribunal respecto de la constitucionalidad o no del proyecto o es más amplio y abarca una opción que podría rendirse desfavorable, a pesar de que las reformas no adolecieran de ningún vicio de inconstitucionalidad, por considerar el tribunal que son convenientes en ese momento determinado.

F). Competencia de la corte para presentar iniciativa de reforma constitucional.

El ordenamiento jurídico guatemalteco es bastante amplio en cuanto a la legitimación activa para la solicitud de reformas a la constitución ya que ésta puede provenir de diferentes sectores del gobierno e incluso de la población.

G). Competencia reglamentaria de la Corte de Constitucionalidad.

De conformidad con el artículo 165 de la Ley de Amparo, exhibición personal y de Constitucionalidad. "La Corte de Constitucionalidad dictará los reglamentos sobre su propia organización y funcionamiento."

Con base en esta facultad reglamentaria, la Corte ha emitido varios reglamentos sobre su organización y funcionamiento y regulando el ejercicio de las acciones ante la propia Corte. De esta manera la Corte puede emitir las disposiciones reglamentarias que considere pertinentes para su mejor organización y funcionamiento.

#### 4.3. Naturaleza.

De acuerdo con el artículo 268 de la Constitución Política de la República De Guatemala 1985, que actualmente rige, la Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia.

La independencia económica de la Corte de Constitucionalidad, será garantizada por un porcentaje de los ingresos que correspondan al organismo judicial.

La Corte de Constitucionalidad configura un nuevo sistema de justicia constitucional, y se rige por lo dispuesto en la Constitución Política de Guatemala y por la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de constitucionalidad, decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente. En la constitución está contemplada en el Capítulo IV del título VI, que se denomina “garantías constitucionales y defensa del orden constitucionales”. Contra sus resoluciones no cabe recurso alguno y sus decisiones vinculan al poder público y órganos del estado, y tienen plenos efectos frente a todos. Por eso, cabe afirmar que dicho tribunal es el supremo guardián de la constitución (artículos 268 de la Constitución 7 69, 142, 185 de la materia.

#### 4.4. Reflexiones y semejanzas entre Guatemala y México.

El panorama de las competencias posibles puede dividirse en tres categorías: la primera, el control de competencias, bien sea horizontalmente, entre los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales, o bien, verticalmente, entre el

poder central y las entidades territoriales –función importante en un sistema federal-; la segunda, el control de la constitucionalidad de leyes demás normas jurídicas mediante un control previo o posterior; y la tercera, la protección de los derechos individuales. Las interrelaciones entre estas funciones son, por demás evidentes.

En la percepción de los individuos la jurisdicción constitucional se destaca, ante todo, por la defensa de las libertades y de otros derechos individuales. Esta percepción oculta otro principio de gran trascendencia que cada órgano del estado, el legislador, la rama ejecutiva y los jueces, tienen que garantizar derechos fundamentales del ciudadano y respetar sus expectativas fundadas en el texto constitucional.

Derecho que se cubre a través de un procedimiento en donde los diferentes niveles de un estado federal pueda acudir a hacer valer los derechos que la misma constitución le ha proporcionado.

En Guatemala, en el inciso c) del artículo 164 de la LAEPC prevé la posibilidad de que el máximo órgano de justicia constitucional vea por estos derechos, sin embargo y después de hacer un estudio en materia constitucional en ese país y a pesar de tener una corte especializada para las cuestiones constitucionales no encontramos una ley reglamentaria o algún procedimiento que haga efectivo este derecho del gobierno federal, las entidades federativas y los municipios.

Sin embargo, debemos destacar que la constitución de Guatemala, es la primera Constitución en América Latina que establece la figura del Ombudsman, del defensor del pueblo, como un sistema de control no jurisdiccional de la actividad de la administración pública en el orden a lograr una eficaz defensa de los derechos humanos, con el nombre de Comisionado del Congreso de la República, encargado de la defensa de los derechos humanos establecidos en el

texto y reconocidos en los tratados ratificados, que actúa con absoluta independencia y que es electo para un periodo de cinco años. Tiene una influencia directa de la figura del defensor del pueblo, establecido en el artículo 54 de la Constitución Española, que además de la función de supervisor de la administración pública, le fija la atribución constitucional de defensor de los derechos fundamentales y consecuentemente defensor de la constitución.

Por lo que, evidentemente en este país falta una regulación específica para el caso de los conflictos entre los diferentes entes de gobierno, ya sea una ley orgánica o bien, una ley en donde se regulen estos.

## **5. Alemania.**

En la República Federal Alemana, el once de agosto de mil novecientos diecinueve se promulgó la Constitución de Weimar, catorce años después perdería vigencia con el asenso al poder de Adolf Hitler. Concluida la Segunda Guerra Mundial, y se dividió Alemania en Occidental y del Este. Por lo que se refiere a la Alemania Occidental, siguió el sistema Kelseniano, es decir, el de la jurisdicción constitucional ejercida por un tribunal especializado de jurisdicción concentrada, sus sentencias producen efectos erga omnes y constituye una auténtica derogación legislativa hecha por un tribunal judicial, en el caso de proceder la declaratoria de inconstitucionalidad.

### **5.1. Estructura del Tribunal Constitucional de Alemania.**

La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, promulgada por el Consejo Parlamentario el veintitrés de mayo de mil novecientos cuarenta y nueve establece que el Tribunal Federal Constitucional en Karlsruhe es un órgano

constitucional que respecto a sus competencias es único en la historia de la Constitucional Alemana. Su tarea es velar porque se cumpla la Ley Fundamental y decidir, entre otras cosas, litigios entre la Federación y los Länder (provincias) o entre determinados órganos federales.

La actuación del Tribunal Federal Constitucional puede ser a petición o de oficio, pudiendo revisar las leyes federales y de Länd respecto a su compatibilidad con la Ley Fundamental, facultado para declararlas inconstitucionales con efectos vinculatorios. Por vía de recurso de inconstitucionalidad, todo ciudadano puede apelar a este tribunal supremo si estima que sus derechos fundamentales han sido violados por medidas gubernamentales.

Con la aprobación y reincorporación de la Constitución de mil novecientos cuarenta y nueve, lo relativo al Tribunal de Justicia Constitucional quedó de la siguiente forma:

"Artículo 92.- El Poder Judicial estará confiado a los jueces, siendo ejercido por la Corte de Constitucionalidad Federal, así como por los tribunales federales previstos en la presente Ley Fundamental y por los tribunales de los Länder."

Notemos que ha diferencia del sistema austriaco, el Tribunal de Justicia Constitucional Alemana, sí forma parte del Poder Judicial.

La Constitución no señala expresamente las competencias del Tribunal Constitucional Federal; sin embargo, su ley reguladora señala que se compone de dos salas o senados, compuestos cada uno por ocho magistrados con un reparto de competencias regulado por ley, siendo las sentencias de una de las salas vinculantes para la otra.

La ley reguladora del tribunal, si bien establece teóricamente que a la primera le corresponde conocer de los derechos fundamentales y a la segunda conocer de los conflictos entre los poderes y órganos, lo cierto es, que al permitir la ley al Pleno del Tribunal Constitucional que se aparte de dicha “regla general” cuando así lo exija la sobrecarga de trabajo de una sala, la segunda sala conoce también, inevitablemente de más asuntos relativos.

Además de las salas, también hay secciones más pequeñas, que cumplen una función de filtro en materia de amparo y cuestiones de inconstitucionalidad seleccionando los asuntos sobre los que tendrá que pronunciarse el Tribunal.

La elección de los Magistrados corresponde al Bundestag y al Bundesrat por mitad, siendo directa la elección por el Bundesrat, mientras que en el caso del Bundestag los magistrados constitucionales son elegidos por una Comisión de Selección (integrada por doce parlamentarios miembros de esa cámara legislativa) nombrada por la propia cámara según las reglas de la elección proporcional. Esta doble elección otorga a los magistrados constitucionales una legitimación democrática y, además, federal en cuanto a los elegido por el Bundesrat, de conformidad con el artículo 94 de la Ley Federal.

*"Artículo 94.- La Corte Constitucional Federal se compone de jueces federales y otros miembros. Los miembros de dicha Corte serán elegidos por mitades por el Parlamento Federal y por el Consejo Federal. No podrán pertenecer ni al Parlamento Federal ni al Consejo Federal ni al Gobierno Federal ni a los organismos correspondientes de un Länd.*

*Una ley federal regulará su organización y procedimiento, determinando asimismo los casos en que sus decisiones tengan fuerza de ley. Dicha ley podrá establecer como condición de los recursos de queja por inconstitucionalidad el agotamiento previo de la vía judicial y prever un procedimiento especial de aceptación."*

Por otro lado, los nombrados magistrados tienen que haber cumplido los 40 años, han de gozar del sufragio pasivo ante el Bundestag y tener la capacidad para ejercer como juez. Y tres de los ocho magistrados de cada una de

las dos salas del TCF han de ser elegidos de entre los jueces de los tribunales más altos de la federación. El mandato de los magistrados constitucionales tiene una duración de doce años con el límite absoluto de la edad de jubilación (68 años). No está permitida la reelección inmediata y ello con el fin de preservar su independencia.

El Presidente y el Vicepresidente del Tribunal Constitucional son elegidos por turnos por el Bundestag y el Bundesrat por el mismo procedimiento de elección de los Magistrados

A este respecto, es de destacar que el método de selección y los órganos encargados de llevarla a cabo hacen del tribunal constitucional alemán el más democrático de este tipo de órganos en Europa o, al menos, el más independiente respecto del ejecutivo. Ni el Tribunal Constitucional austriaco<sup>11</sup>, cuya composición y competencia se tuvieron muy en cuenta por los redactores de la ley alemana, ni el italiano<sup>12</sup> en el tiempo erigido sobre un trasfondo político en cierto modo, análogo, dependen exclusivamente de las representaciones populares respectivas

## 5.2. Funciones.

La Ley Federal no regula de un modo cerrado las competencias del TCF, en el artículo 93,2 se deja espacio para una ampliación de sus tareas por medio de una ley federal ordinaria. Las competencias reguladas en la Ley Federal, que pueden concurrir unas con otras, las resume el artículo 13 LTCF. La competencia de ambas salas se rige según el artículo 14 LTCF. En su conjunto,

---

<sup>11</sup> El Tribunal Austriaco fue creado por la Constitución de Austria el 1º de octubre de 1920, que lo regulaba en sus artículos 137 a 147. Fue el primer Tribunal Constitucional de la historia. Está integrado por un presidente, un vicepresidente, 12 miembros y seis suplentes.

<sup>12</sup> La Constitución Republicana en Italia, que entró en vigor en 1948, estableció en sus artículos 134 a 137, una Corte Constitucional, lo cual por razones de carácter político no pudo funcionar adecuadamente sino que se integró hasta 1956, habiendo dictado su primer sentencia el 14 de julio de ese mismo año. La Corte Constitucional Italiana queda fuera de los tres poderes clásicos.

las competencias van esencialmente más allá del marco tradicional de la competencia de un tribunal constitucional.

Ni la Ley Federal ni la Ley del Tribunal Constitucional Federal aplican el concepto de controversia constitucional, que es de importancia para la delimitación de las competencias de los tribunales constitucionales y otros tribunales, sin embargo, sí están reguladas aquellas controversias constitucionales en las que los órganos supremos del estado, de la Federación o de los Länder, se contraponen los unos a los otros como partes de una relación controvertida. La decisión sobre las controversias constitucionales está prevista en los artículos 95 y 96 de la Ley Federal.

Las funciones del Tribunal Constitucional Federal se establece en el artículo 93, el cual estipula lo siguiente:

"Artículo 93.- La Corte Constitucional Federal conoce:

1. De la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otros interesados dotados de derechos propios por la presente Ley Fundamental o por el reglamento interno de un órgano supremo de la Federación.

2. En las diferencias de opinión o dudas relativas a la compatibilidad formal y sustantiva de la legislación federal o de los Länder con la presente Ley Fundamental o a la compatibilidad de derecho de los Länder con otras normas de derecho federal, a petición del Gobierno Federal, del Gobierno de un Länd o de la tercera parte de los miembros de Parlamento Federal.

3. En las diferencias de opinión sobre los derechos y deberes de la Federación y los Länder, especialmente en lo que se refiere a la ejecución de las leyes federales por los Länder y al ejercicio de la vigilancia federal.

4. En otras controversias de derecho público entre la Federación y los Länder, entre Länder o dentro de un Länd, siempre que no esté abierta otra vía judicial.

4<sup>a</sup>. De los recursos de queja por inconstitucionalidad, que pueden ser interpuestos por cualquiera que se crea lesionado por el poder público en uno de sus derechos fundamentales o en uno de sus derechos contenidos en el artículo 20, inciso 4; o en los artículos 33, 38, 101, 103 y 104.

4b. De los recursos de queja por inconstitucionalidad interpuestos por Municipios y Agrupaciones Municipales con la alegación de que el derecho a la autonomía administrativa establecido en el artículo 28 ha sido violado por una ley, exceptuándose, sin embargo, aquellos casos de violación por leyes de los Länder en los que quepa recurso ante el Tribunal Constitucional del respectivo Länd.

5. En los demás casos previstos en la presente Ley Fundamental.

La Corte Constitucional Federal actuará asimismo en los demás casos que le fueron conferidos por la ley federal."

Como se puede apreciar de los puntos anteriores, las competencias del Tribunal Alemán son las de un verdadero tribunal constitucional. Además de la importancia que se da a la protección de los derechos fundamentales, también se les da gran importancia a las diferencias que pueda tener la Federación, un Länder o un Länd.

De manera más específica y por el objeto de este trabajo vamos a profundizar en las siguientes competencias:

a) Controversias competenciales federales: Se trata de una competencia esencial de todo tribunal constitucional en un estado federal. Su objeto viene dado por las diferencias de opinión entre la federación y los Länder (o mucho más raramente entre diferentes Länder) sobre los derechos y obligaciones de unos u otros, en especial la ejecución del derecho federal por los Länder y el ejercicio de la supervisión federal. También se atribuye al TCF, en segundo lugar, una competencia subsidiaria para resolver otras controversias de derecho público entre la Federación y los Länder, entre diferentes Länder o dentro de un Land en tanto no haya otra vía jurídica, atribución que, a la vista de las amplias competencias de la jurisdicción ordinaria, solo adquiere significación frente a las controversias constitucionales dentro de un Land respecto de las cuales no hay ninguna competencia o sólo una competencia limitada.

También tiene competencia el TCF, para resolver controversias constitucionales dentro de un Land cuando una ley del mismo le atribuye dicha competencia, supuesto muy poco utilizado, pues tal competencia suele corresponder al Tribunal Constitucional del propio Land. Aquí se incluye también la competencia del TCF para determinar si el derecho de los Länder es o no compatible, formal o materialmente, con la LF o el restante derecho federal, así como la competencia, atribuida al TCF por reforma constitucional de 1994 para decidir –a instancia del Bundesrat, un gobierno o el Parlamento de un Land- si una ley es conforme a los presupuestos del artículo 72.2 de la Ley Federal, relativo a la legislación concurrente (los länder pueden legislar en una materia sólo en tanto no lo haya hecho la Federación, que ha de hacerlo cuando la creación de condiciones de vida equivalentes en el territorio federal, o la preservación de la unidad del derecho o del sistema económico en interés general del estado, hagan imprescindible una ley federal).

b) Controversias interorgánicas: Versan sobre discrepancias de opinión sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano federal supremo (Bundesrat, Bundestag, Gobierno Federal y Presidente Federal) o sus miembros a los que por la LF o por el Reglamento de un órgano federal supremo se les atribuyen derechos propios (aquí ha incluido el TCF a los parlamentarios individuales, Al Presidente del Bundestag o el Bundesrat, a los grupos parlamentarios procesales generales consagrados por la ley procesal constitucional.

c) Recurso de amparo municipal. A su través, los municipios y mancomunidades pueden impugnar una ley o reglamento de la Federación o de un Land por infracción de la autonomía local, que se erige así en parámetro exclusivo de control constitucional en este ámbito, si bien el TCF también utiliza como parámetro otras regulaciones constitucionales ligadas a aquella autonomía local. SE discute su naturaleza jurídica: recurso de amparo, control normativo abstracto, instituto mixto o singular. Su importancia práctica es reducida, sin embargo ha servido a los municipios para obtener tutela frente a determinadas afectaciones normativas

Por otro lado, es pertinente destacar que el control de la constitucionalidad que lleva a cabo este órgano es verdaderamente efectivo, no sólo por contemplarse material y formalmente en la constitución, sino también porque los recursos de quejas por inconstitucionalidad pueden ser interpuestos por cualquiera, eso significa que la protección constitucional no es exclusiva de unos cuantos y la intervención de los agraviados implica la perfección del sistema jurídico, siempre dinámico y siempre acorde a la Ley Fundamental del país.

A este respecto el artículo 100 establece el control de la constitucionalidad.

*"Artículo 100.- Control concreto de normas 1. Cuando un tribunal considere inconstitucional una ley de cuya validez depende el fallo, se suspenderá el proceso y se recabará, cuando se trate de la*

*violación de la Constitución de un Länd, la decisión del tribunal del Länd competente en asuntos constitucionales, y la de la Corte Constitucional Federal cuando se trate de la violación de la presente Ley Fundamental. Ello rige también cuando se trate de violación de la presente Ley Fundamental por la legislación de un Länd o de la inconstitucionalidad de una ley de un Länd con una ley federal. 2. Cuando en el litigio fuere dudoso si una regla de derecho internacional es parte integrante del derecho federal y fuente directa de derechos y deberes para el individuo, el tribunal ha de recabar la decisión de la Corte Constitucional Federal. 3. Cuando en la interpretación de la Ley Fundamental el Tribunal Constitucional de un Länd quiera apartarse de una decisión de la Corte Constitucional Federal o del Tribunal Constitucional de otro Länd, recabará la decisión de la Corte Constitucional Federal."*

### 5.3. Naturaleza.

En su regulación inicial el TCF alemán fue ubicado bajo la autoridad del Ministro Federal de Justicia, en cuanto que pertenecía al Poder Judicial. Ello generó una manifiesta irritación de diversos jueces, y entre ellos, del propio presidente de la institución, Hermann Póquer Aschoff, que prestó sus servicios entre 1951 y 1954. Ello dio lugar a que los jueces constitucionales, en su primer año de actividad, defendieran la autonomía del Tribunal, a través de su independencia en la resolución de los litigios constitucionales que se le planteaban.

A través de un informe, en 1952, el tribunal reclamó la desaparición de toda sujeción a la autoridad del Ministro de Justicia, completa autonomía presupuestaria y control total sobre su propia administración, incluida la facultad de elegir libremente sus propios funcionarios y empleados jurídicos. En ese informe, se decía además, que el Tribunal Constitucional era un órgano constitucional supremo equiparado en rango al Bundestag, al Bundesrat, al canciller federal o al presidente de la Federación, y que sus miembros no eran en modo alguno funcionarios civiles o jueces federales ordinarios, sino más bien, guardianes supremos de la LF, comprometidos en el logro de sus grandes objetivos, cuando menos no en menor medida que otros altos órganos constitucionales e incluso en una medida superior, por cuanto que el tribunal tiene

una obligación de extraordinaria importancia, que es la de asegurar que los otros órganos constitucionales observen los límites que la constitución les traza.

A pesar de que el informe provocó diversas reacciones entre los otros poderes, el prestigio creciente del Tribunal a través de su labor jurisprudencial efectiva hicieron que en 1953 el Bundestag diera término a la dependencia de éste con el Ministro de Justicia y el 1960 todas las exigencias del informe de 1952 ya habían sido asumidas, sin embargo, la verdadera autonomía de este tribunal no se consagró sino hasta 1975 al dictarse el reglamento interno del propio tribunal.

Hoy en día se trata de un tribunal que goza de una gran autoridad, de forma que en el caso de los conflictos territoriales y entre órganos constitucionales, la eficacia de sus decisiones es puramente declarativa, sus pronunciamientos son seguidos y cumplidos por todos los órganos estatales y ello se presupone como evidente y también es siempre, año tras año, una de las instituciones mejor valoradas por los ciudadanos alemanes.

A este respecto, debe decirse que el tribunal constitucional es para Haberle<sup>13</sup>, una institución judicial, autónoma de los otros órganos constitucionales y estatales, y dotado de determinadas competencias y funciones a través de los que hace valer la constitución, entendida ésta no sólo como una ordenación jurídica para juristas a interpretar por éstos según las reglas artísticas nuevas y viejas, sino que actúa esencialmente también como guía para profanos en derecho, para los ciudadanos no sólo se le concibe como un texto jurídico o recopilación normativo de reglas, sino también como expresión de un estado de desarrollo cultural, medio de autorepresentación del pueblo reflejo de su herencia cultural y fundamento de sus esperanzas. El Tribunal Constitucional Federal es la coronación del estado constitucional contemporáneo.

---

<sup>13</sup> Haberle, Meter. Estudios sobre la Jurisdicción Constitucional. Ed. Porrúa, México 2005.

José Acosta Sánchez, respecto de la importancia del Tribunal Federal Alemán explica lo siguiente:

*El Tribunal Constitucional Federal es verdaderamente la clave de la búsqueda del sistema político alemán: dice que la Ley Fundamental exige y se presenta como el titular de una suerte de poder constituyente, elevándose sobre los tres poderes básicos del estado. No sólo posee competencia muy extrema, sino muy extremos poderes de control y decisión<sup>14</sup>.*

Asimismo, es conveniente transcribir lo aseverado por la doctora Jutta Lembach, Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la República Federal de Alemania, respecto de este tribunal.

*"El status especial del Tribunal Constitucional y su relación con los otros tribunales fue ya en años pasados tema predilecto de la Teoría General del Estado. La Ley del Tribunal Federal independiente frente a todos los restantes órganos constitucionales. No está subordinado –contrariamente a los otros tribunales federales- a la jurisdicción de ninguna Secretaría de Estado. El Tribunal Constitucional se comunica directamente, es decir, sin tener que observar la vía jerárquica de alguna Secretaría de Estado, con los restantes órganos constitucionales. Tiene su propia partida dentro del presupuesto. Sus ministras y ministros no están sujetos a ninguna supervisión jerárquica. Su presidenta es autoridad jerárquica respecto a todos los funcionarios y empleados del Tribunal. El rango del Tribunal deriva de la Ley Fundamental. Está encima de todas las instancias estatales, del legislativo, ejecutivo y judicial en cuanto a la toma de resoluciones en caso de controversias. Tiene la última palabra en todas las cuestiones de interpretación de la Ley Fundamental. La Ley Fundamental, a través de sus normas, impone a la Corte los parámetros de su actuación. También los otros órganos tienen que orientarse por la Ley Fundamental, respetar los derechos fundamentales y asegurar el orden democrático fundamental. Sin embargo, es el Tribunal Constitucional el que tiene la última palabra y sus resoluciones son inapelables en el caso de que surjan diferentes opiniones y controversias competenciales entre los órganos constitucionales.*

*Sin embargo, no goza de la suprema potestad. No puede actuar de oficio, solamente cuando se solicita. Siempre necesita un empuje. Un catálogo de competencias y procedimientos describe detalladamente cuándo y cómo se puede recurrir al Tribunal. El Tribunal no tiene más competencia que la indicada. El Tribunal desempeña una función preponderantemente consoladora, limitadora del poder. Su tarea es precisamente ligar la política al derecho y subordinarlo ya que la Ley Fundamental "ha decidido que la ancestral relación de tensión entre el poder y en derecho se inclina a favor del derecho". El Tribunal tiene la tarea limitada de interpretar y aplicar la Ley Fundamental mediante el procedimiento judicial. Consideraciones de conveniencia en el sentido de la política no son su asunto. El Tribunal Constitucional fue concebido como "órgano*

---

<sup>14</sup> Acosta Sánchez, Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional, 1ª edición, Madrid, 1998

*del derecho no como órgano de la política” aunque sus resoluciones tienen, sin la menor duda, efectos políticos.<sup>15</sup>*

#### 5.4. Reflexiones y semejanzas entre Alemania y México.

En Europa occidental existen diferentes tipos de gobierno, como el régimen de canciller en Alemania o también llamado “democracia de canciller”, el parlamentarismo anómalo en Italia y el régimen semipresidencial en Francia. Por otra parte, existe otro grupo de naciones europeas que pueden agruparse bajo el rubro de monarquías parlamentarias en virtud de que en ellos se ha logrado conciliar con éxito la democracia y la monarquía constitucional como en Holanda, Bélgica y España por citar algunos.

Actualmente Alemania se rige por la Constitución de Bonn del 27 de mayo de 1949. El peso político recae sobre el canciller y no en el presidente, existen mecanismos para hacer intervenir al parlamento y se ha establecido un Tribunal Federal Constitucional.

El gobierno alemán se ha caracterizado por su notable estabilidad gubernamental: siete cancilleres han detentado el poder desde 1949. Los últimos dieciséis años estuvo al poder Helmut Hugo, que cubrió toda una era política de su país, logró la unificación de las dos Alemanias. Esta época se terminó en las elecciones de 27 de septiembre de 1998 en las cuales Kohl fue derrotado por el hoy canciller Gerhard Schröder.

Para empezar, debemos mencionar que los gobiernos de México y Alemania poco tienen en común en cuanto a su régimen de gobierno.

---

<sup>15</sup> Lembach, Jutta, El Tribunal Constitucional como factor de poder político, Mónica K. Bauer Junesch (trad.), bajo la supervisión del doctor Lucio Cabrera. (<http://www.rewi.ber-lin-de/hfr/12-1996/>).

Como antes se mencionó Alemania se rige por la llamada “democracia de canciller” México se constituye en una república, representativa, democrática, federal de acuerdo a lo que establece la Carta Magna en el artículo 40.

Sin embargo, y a pesar de que Alemania se cuenta dentro de los países más industrializados del mundo y es la tercera economía nacional más importante, sólo precedida por los Estados Unidos de América y Japón y tienen un nivel de vida muy alto, en materia de controversias constitucionales en Alemania encontramos gran similitud con el trámite que se les da en México.

En cuanto al proceso constitucional no hay un proceso general sino múltiple como en México.

El primer orden de ideas el nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional Alemán al igual que en España nos parece más justo y equitativo que en México ya que son elegidos por el Bundestag y el Bundesrat, dentro de un grupo de abogados y dentro de la carrera judicial.

En Alemania los principios generales consagrados en la ley procesal constitucional para los procedimientos de las competencias son: la demanda, escrito con fundamentación y medios de prueba, actuación nunca motu proprio, sino sólo a instancia de los legitimados activamente; afectación potencial de los propios derechos subjetivos que rige para el amparo y los conflictos constitucionales, pero no para el control normativo; ejercicio con sujeción a plazo, aunque no lo hay para el control normativo, no exigencia de representación letrada, salvo en la vista oral.

En México, de igual manera se piden los mismos requisitos a la hora de presentar una demanda de controversia constitucional y como los casos presentados son muy variados la misma Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional ha señalado que en caso de no encontrarse el caso específica en la

citada ley se deberán remitir al Código Federal de Procedimientos Civiles, lo mismo sucede en Alemania cuando se presenta esta complejidad, pues el artículo 17 de la Ley Federal del Tribunal Constitucional remite a la ley ordinaria aplicable al caso.

En otro punto, las sentencias alemanas tiene que haber un quórum de seis magistrados sobre los ocho que integran cada sala. La regla general es que las sentencias se adopten por mayoría simple, lo cual se considera en base en que no deben decidir con arreglo a criterios basados por la mayoría, sino sobre la base de la fuerza de la razón, por lo que en este aspecto es criticable que en México en tratándose de disposiciones generales la Corte necesariamente requiera de la aprobación de una mayoría de por lo menos ocho votos y en caso de no alcanzar esta mayoría se desestiman dichas controversias (artículo 42 de la ley reglamentaria), pues en Alemania esta mayoría calificada únicamente se utiliza para los casos relativos a 1) pérdida de derechos fundamentales, prohibición de partidos políticos, denuncia contra el Presidente o jueces Federales, prohibición de partidos políticos, denuncia contra el Presidente Federal. En estos casos, se necesita una mayoría calificada de las dos terceras partes de los magistrados del Tribunal Constitucional Federal y en donde además, los inconformes pueden realizar votos particulares.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La figura de las controversias constitucionales es prácticamente una de las más nuevas dentro de nuestro Derecho Mexicano, junto con las acciones de inconstitucionalidad. De la reseña histórica de la evolución de este medio de control constitucional que se hizo en el primer capítulo, se pueden apreciar las siguientes etapas:

1.- En la primera etapa se concibió sólo para resolver las controversias que se presentaren entre un Estado y otro.

2.- La segunda etapa contempló, además de las mencionadas, las que pueden suscitarse entre los poderes de un mismo Estado, así como entre la Federación y uno o más Estados.

3.- En el tercer período, a las anteriores hipótesis se sumaron los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal, y entre órganos de gobierno del Distrito Federal.

4.- En la actualidad, el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal, amplía los supuestos mencionados para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras y, en su caso, a la Comisión Permanente.

De lo anterior se desprende que, la finalidad perseguida por el Constituyente Originario y después por el órgano reformador de la Constitución no sólo ha sido la de dar una respuesta a los diversos conflictos que en el devenir histórico se plantearon, primero, entre los órganos locales, después, entre éstos y los federales, posteriormente, entre aquéllos y los municipios y, finalmente, los que pueden presentarse entre los propios órganos de gobierno del Distrito Federal o

entre éstos y los antes mencionados; sino también el de establecer un instrumento procesal de carácter constitucional, a fin de que alguno de los órganos antes citados por virtud de un acto que estimen incompatible con la Constitución Federal, pueda impugnarlo; de tal manera que la controversia constitucional busca dar respuesta y una solución jurídica a los conflictos constitucionales que puedan surgir entre diversos entes públicos y, claro está, dicha solución será la de invalidar los actos del poder público contrarios a la Constitución.

A partir de enero de mil novecientos noventa y cinco, en que entraron en vigor las reformas constitucionales al artículo 105 Constitucional, la Suprema Corte ha evolucionado en el criterio para determinar lo que constituye la materia de las controversias constitucionales. La iniciativa para reformar el artículo 105 constitucional tuvo como base el artículo 40 de la constitución que define al estado mexicano como un estado federal, lo cual significa que es un estado con un orden compuesto por normas con validez en todo el territorio nacional y por norma cuyo ámbito espacial se reduce a ciertas porciones de este mismo territorio, federal, estatal y municipal y la mera existencia de diversos órdenes no basta para integrarlos en un mismo ordenamiento normativo.

Teniendo en cuenta las posibilidades de conflicto entre estos tres diferentes niveles de gobierno fue que el titular del Poder Ejecutivo en 1994 presentó esta iniciativa de reforma y, posteriormente también presentó la Ley Reglamentaria para el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para así lograr un verdadero proceso justo para las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

**SEGUNDA.** En consecuencia, el objeto de tutela en la controversia constitucional es la salvaguarda de la supremacía constitucional, preservando los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales señalados en el propio artículo 105 constitucional, a saber, salvaguardar el federalismo, el principio de división de poderes y la supremacía constitucional,

lo cual se logra a través de la determinación, en cada caso que se somete a su conocimiento, de si existe o no invasión a la esfera de atribuciones que la Norma Fundamental otorga o reserva a los órganos originarios del Estado, así como del análisis sobre cualquier tema que se vincule, de algún modo, con una violación a la Constitución, sea en su parte orgánica como en la dogmática, pero siempre partiendo del carácter que cómo poderes, órganos o entes tienen los sujetos legitimados para intervenir en esta clase de juicios.

**TERCERA.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación con las reformas a la constitución de 1994, se consolidó como un verdadero poder al otorgársele la competencia establecida en el artículo 105 constitucional y fungir materialmente como Tribunal Constitucional. A partir de estas reformas las soluciones de conflictos entre los diferentes niveles de gobierno se tomarán al margen de intereses políticos o partidistas y tendrán como base estudios exhaustivos sobre la constitucionalidad de los actos o normas generales que se impugnen, creando así, dentro del estado de derecho mexicano una mayor equidad para los órganos que dirigen la nación y, por consecuencia, mayor seguridad para los ciudadanos, pues no suficiente con que se salvaguarden los derechos fundamentales de los gobernados a través de la tutela de las garantías individuales (artículos 1º a 29 constitucionales) para considerar que un país vive en un verdadero estado de derecho, sino que, también es necesario que los poderes clásicos de un estado federal y los estados que conforman éste actúen siempre dentro de los límites establecidos en la constitución.

**CUARTA.** Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Federación todavía no logra su total independencia de los tres poderes clásicos, para llegar a ser un verdadero tribunal constitucional, como en el caso de Alemania, España o Guatemala, con las reformas de 1994 se dio un cambio importante en la regulación de sus competencias, procurando que ésta sólo conozca de cuestiones de constitucionalidad y no de legalidad.

**QUINTA.** Es claro que en las reformas de 1994, se estableció un procedimiento y fases muy sencillas tanto para las controversias constitucionales como para las acciones de inconstitucionalidad, lo que permite que la litis se ventile de forma efectiva. Si aunamos a lo anterior el avance que la propia Corte ha impreso a través de su jurisprudencia progresista, tenemos como resultado dos vías, que aunque perfectibles como toda institución jurídica, son el mayor avance que la justicia constitucional mexicana ha tenido en su historia.

Debe señalarse que a partir de enero de mil novecientos noventa y cinco, en que entraron en vigor las reformas constitucionales al artículo 105 Constitucional, la Suprema Corte ha evolucionado en el criterio para determinar lo que constituye la materia de las controversias constitucionales, esos criterios podemos resumirlos en cuatro.

1.- Primer criterio. En la controversia constitucional sólo pueden plantearse problemas de invasión de esferas.

2.- Segundo criterio. Amplía el anterior, y aquí la Suprema Corte estableció que sólo le corresponde conocer a través de las controversias constitucionales, de violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, careciendo de competencia para conocer de planteamientos contra actos a los que sólo se les atribuyan violaciones a las Constituciones de los estados o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los Estados.

3.- Tercer criterio. Se amplía el criterio anterior, señalándose que también es materia de la controversia constitucional el estudio de violaciones indirectas a la Constitución Federal, aunque con la limitante de que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o ley impugnados.

4.- Cuarto criterio. Finalmente, el criterio que hoy es reconocido

mayoritariamente por la Suprema Corte es el consistente en que en la controversia constitucional pueden examinarse todo tipo de violaciones a la Constitución Federal, dado que la finalidad esencial es la salvaguarda de la supremacía constitucional, incluyendo de manera relevante, el bienestar de la propia persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder.

**SEXTA.** Dentro de esta jurisprudencia progresista encontramos muchos criterios jurisprudenciales en donde la Corte se excede de sus funciones interpretando la constitución de una manera que llega a la conclusión de estudiar las violaciones indirectas a la constitución. En lugar de ampliar estas facultades para conocer de violaciones indirectas, debería pensarse en la necesidad de reformar las judicaturas locales para evitar que la Corte retroceda en este avance jurídico que tanto trabajo a costado a la sociedad mexicana y conozca de cuestiones de legalidad en lugar de cuestiones de constitucionalidad.

**SÉPTIMA.** A través de sus fallos la Corte ha generado confianza en los gobernados, sin embargo, también ha creado gran confusión en determinados casos cuando conoce de cuestiones de legalidad y no exclusivamente de constitucionalidad.

Los conflictos entre municipios de un mismo estado son, por su propia naturaleza, de nivel estatal, y debería corresponder entonces a las legislaciones estatales regular en sus textos fundamentales en ejercicio de su libertad y soberanía, la manera de proceder para resolver una controversia de este tipo, porque, además la controversia no contiene en ninguno de sus elementos un agente extraño al propio nivel de gobierno en relación con otro perteneciente al Pacto Federal que exija necesariamente la intervención de la Suprema Corte de Justicia.

Cabe mencionar que de la publicación que hace la Corte en su página de internet en el módulo de informes en relación con las controversias

constitucionales se advierte que de las 1220 que están publicadas un 90% de ellas son promovidas por un municipio. Esta circunstancia es una consecuencia lógica del hecho de que el municipio, al ser el nivel más bajo de gobierno se siente más vulnerado en su esfera jurídica.

**OCTAVA.** En el capítulo de derecho comparado se incluyen tribunales constitucionales (Alemania, España y Guatemala (Corte)) para destacar cuáles son sus características específicas y como, en esencia, mantienen la supremacía constitucional, anulando las leyes que son contrarias a la Ley Fundamental, funcionando como tribunales autónomas, especializados y de única instancia.

**NOVENA.** Las controversias constitucionales son tan importantes que constituyen el tercer gran bloque de competencias de la jurisdicción constitucional, en países tan importantes como España y Alemania. Alemania es el principal defensor de esta figura, respecto de que todo conflicto entre órganos constitucionales es, por sí mismo, un conflicto constitucional que pone en cuestión el sistema organizativo que la constitución, como una de sus funciones básicas ha establecido y por lo mismo sólo un órgano con el rango del Tribunal Federal Alemán o el Tribunal Constitucional Español, o, en nuestro caso la Suprema Corte de Justicia de la Federación, pueden resolver.

**DECIMA.** El régimen de España es totalmente diferente al de México, sin embargo, en tratándose de controversias entre diferentes órganos de gobierno, el tribunal constitucional los regula y los clasifica entre positivos y negativos, con procedimientos diferentes para cada uno de ellos. Sin embargo, en España se hacen muchas excepciones para con el Gobierno, lo cual pierde equidad y credibilidad en el procedimiento.

**DECIMA PRIMERA.** Alemania es el país que tiene un control de las controversias constitucionales más adecuado que el de los otros dos países y que como anteriormente se dijo, los ciudadanos creen mucho en su Tribunal Federal

gracias a que ha podido dividir lo político de lo jurídico. Dentro de las competencias del Tribunal Federal sí se encuentra contemplada la posibilidad de que existan conflictos entre diferentes órganos de gobierno.

En Alemania los conflictos se clasifican de acuerdo al ente que se trate como se vio en el capítulo de derecho comparado.

Cada uno de estas problemáticas tiene un procedimiento específico dentro de la Ley del Tribunal Federal, lo que conduce a Alemania a tener un proceso más justo y equitativo de acuerdo a las partes que los promueven y a los casos en específico. Debería considerarse el hecho de que no es lo mismo que un estado tenga un conflicto con otro, un municipio con un estado o que la Federación tenga un problema con el Congreso de la Unión, ya que éstos últimos son dos de los tres poderes más importantes de nuestro país y no tener un procedimiento específico para cada nivel de gobierno deja sin defensa a los entes menos poderosos, como los municipios, o en su caso los estados frente al Gobierno Federal.

**DECIMA SEGUNDA.** De Guatemala poco puede concluirse en relación a las controversias constitucionales, porque no tiene un procedimiento que regule los conflictos entre diferentes órganos, sin embargo, debe reconocerse el trabajo que hace ese país por garantizar a sus gobernados los derechos humanos con la instauración del amparo y del habeas corpus.

**DECIMA TERCERA.** Cabe apuntar que con la reforma de 1994, se omitió regular una cuestión importante que es la inconstitucionalidad de leyes con efectos erga omnes, es decir, efectos generales, ya que es incongruente que los efectos sólo se sustraigan a la desaplicación individual de la ley, dejando desamparados a quienes por omisión o deficiencia se les impida gozar del beneficio de la protección de la Justicia Federal, atentando gravemente con el principio de igualdad ante la ley.

**DECIMA CUARTA.** Las controversias constitucionales son el mejor medio constitucional para que las tres poderes clásicos de una estado federal resuelvan sus problemas y así se garanticen los derechos humanos.

## BIBLIOGRAFÍA.

### LIBROS

ACUÑA MENDEZ, Francisco, La controversia constitucional en México, México, Porrúa 2004.

AJA, Eliseo, Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual, Barcelona: Ariel, 1998

ARTEAGA NAVA, Elisur, La Controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte: el caso Tabasco y otros, 3ª. Ed., México, Monte Alto, 1997

BUENAVENTURA ECHEVERRÍA S., Derecho Constitucional Guatemalteco, Guatemala, Tipografía Nacional 1944.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, El juicio de amparo, 4ª ed., México, Porrúa, 1997.

CARPIZO, Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa, 5ª ed, México 1996.

CASTRO Y CASTRO, Juventino Victor, El artículo 105 constitucional, 2ª ed., México, Porrúa, 1997.

CAZORLA PRIETO, Luis María Arnaldo Alcabilla, Enrique, coaut., Ramón García Fernando coaut, Temas de Derecho Constitucional, Navarra, España, Editorial Aranzadi, 2000

Corte de Constitucionalidad. III, Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, España y Portugal, Ponencia de Guatemala, Guatemala 1999.

CHIOVENDA, Giuseppe, Principios de Derecho Procesal Civil, 1ª ed, volumen 2, trad. De José Casais y Úntalo, Madrid, Ed. Reus, 1992.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Tomo A-Zurrón, 10ª ed., España, 1984, 1352 pp.

FERRER MAC GREGOR, Eduardo, La acción constitucional de amparo en México y España. Estudio de derecho comparado, México, Editorial Porrúa, 2002.

-----, Fix Zamudio, Hector, prol., Derecho Procesal Constitucional, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Editorial Porrúa, 2003.

FIX ZAMUDIO, Héctor, 25 Años de Justicia Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1968.

----- Ensayos sobre el Derecho de Amparo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.

----- Constitución, Proceso y Derechos Humanos, ed. Porrúa, 1ª ed. México, 1998.,

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, La Constitución como norma y el Tribunal constitucional, 3ª ed., España, Civitas, 1994.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, Breve Historia Constitucional de Guatemala, GUATEMALA, MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES, 2002.

GARCIA ROCA, Javier, El conflicto entre órganos constitucionales, Madrid: Tecnos, 1987.

Guatemala, Corte de Constitucionalidad, La defensa del orden constitucional, Guatemala, Corte de Constitucionalidad, 1990

HERNANDEZ CHONG CUY, María A., La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales, pgs. 135 y 136, ed. De la Up, México 1998.

HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios constitucionales, 1ª ed., México, Ed. Jus, Segunda Serie, 1964.

HESSE, Honrad, HÄBERLE, Meter, Estudios sobre la jurisdicción constitucional, con especial referencia al Tribunal Constitucional Alemán, Presentación Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Traducción y estudio introductorio Joaquín Brage Camaano, Mexico, Porrúa, 2005

LEMUS, José Francisco, Nuevas Orientaciones en el Derecho Constitucional Guatemalteco, GUATEMALA, UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES, 1983

La defensa del orden constitucional, Corte de Constitucionalidad

LOZANO MIRALLES, Jorge, SACCOMANNO, Albino, El Tribunal Constitucional, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000.

MENA ADAME, Carlos, La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional, México, Porrúa 2003.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 20ª., edición, México, Porrúa, 1980.

HEMEROGRAFIA

ALVAREZ CONDE, Enrique, FALCON TELA, Román, El estado autonómico, *Revista de Derecho Político*, Num. 37, 1992, Madrid, España.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario, Controles Constitucionales, *Política y Sociedad*, Tercera Epoca, No, 14, enero-junio 1984, Guatemala, Guatemala.

CHACON CORADO, Mauro, El control de constitucionalidad de leyes en Guatemala, *Revista Uruguaya de derecho procesal*, No.4, 1990, Montevideo, Uruguay.

El control judicial de constitucionalidad, *Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala*, No. 43, enero-junio, 1996, Guatemala.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, La Jurisdicción Constitucional en Guatemala, *Vertassung und Rect. In übersee. Law and politics in Africa, Asia and Latin America*, Hamburgo, Alemania, Vol. 31, No 1, 1998.

LOPEZ ELIAS, José Pedro y otros, Las controversias constitucionales entre la Federación y las entidades federales, *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 74, enero-abril, 1993, San José, Costa Rica.

LOPEZ GUERRA, Luis, Conflictos competenciales, interés general y decisión política, *Revista del Centro de estudios constitucionales*, No 1, septiembre-diciembre, 1988, Madrid, España.

OLVERA JIMÉNEZ, Isidro, Controversias constitucionales y declaración de incompetencia, *Revista México Indígena*, Vol 1, No. 2 Noviembre 2002, México, Distrito Federal.

QUIÑONES LÓPEZ, Alma Beatriz, Organos de Justicia Constitucional en Guatemala, *Revista Documentaio e dicreito comparado*, No 71-72, 1997, Lisboa, Portugal.

R.C.K. Ensar, Jueces y Tribunales en Inglaterra, Francia y Alemania, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado.

S/A, El control judicial de constitucionalidad en la legislación guatemalteca, *Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala*, No. 43, enero-junio, 1996, Guatemala, Guatemala.

TRILLO TORRES, Ramón, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 19, No. 56, mayo-agosto, 1999.

## PAGINAS DE INTERNET

[www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)

[www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)

[www.daad.de](http://www.daad.de)

[www.justiniano.com/revista\\_doctrina/constitucional\\_de\\_las\\_leyes.hatm](http://www.justiniano.com/revista_doctrina/constitucional_de_las_leyes.hatm)

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Constitución Política de la República de Guatemala, Sin autor.

Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucional.

Ley del Organismo Judicial.

Ley Fundamental para la República Federal de Alemania.

Ley del Tribunal Constitucional de la República Federal de Alemania.

# ANEXO I

# Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español

## TÍTULO IV: De los conflictos constitucionales CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

### Artículo cincuenta y nueve

1. El Tribunal Constitucional entenderá de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas y que opongan:

- a) Al Estado con una o más Comunidades Autónomas.
- b) A dos o más Comunidades Autónomas entre sí.
- c) Al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí.

2. El Tribunal Constitucional entenderá también de los conflictos en defensa de la autonomía local que planteen los municipios y provincias frente al Estado o a una Comunidad Autónoma.

## CAPÍTULO II: DE LOS CONFLICTOS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS O DE ESTAS ENTRE SÍ

### Artículo sesenta

Los conflictos de competencia que opongan al Estado con una Comunidad Autónoma o a éstas entre sí, podrán ser suscitados por el Gobierno o por los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, en la forma que determinan los artículos siguientes. Los conflictos negativos podrán ser instados también por las personas físicas o jurídicas interesadas.

### Artículo sesenta y uno

1. Pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencia las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas o la omisión de tales disposiciones, resoluciones o actos.

2. Cuando se plantease un conflicto de los mencionados en el artículo anterior con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier Tribunal, este suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto constitucional.

3. La decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos.

## SECCIÓN PRIMERA.- CONFLICTOS POSITIVOS

### Artículo sesenta y dos

Cuando el Gobierno considere que una disposición o resolución de una Comunidad Autónoma no respeta el orden de competencia establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes orgánicas correspondientes, podrá formalizar directamente ante el Tribunal Constitucional, en el plazo de dos meses, el conflicto de competencia, o hacer uso del previo requerimiento regulado en el artículo siguiente, todo ello sin perjuicio de que el Gobierno pueda invocar el artículo 161.2 de la Constitución, con los efectos correspondientes.

### Artículo sesenta y tres

1. Cuando el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma considerase que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las Leyes correspondientes y siempre que afecte a su propio ámbito, requerirá a aquélla o a éste para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión.

2. El requerimiento de incompetencia podrá formularse dentro de los dos meses siguientes al día de la publicación o comunicación de la disposición, resolución o acto que se entiendan viciados de objeto del conflicto, invocando perjuicios de imposible o difícil reparación, el Tribunal acordará o denegará libremente la suspensión solicitada.

4. El planteamiento del conflicto iniciado por el Gobierno y, en su caso, el auto del Tribunal por el que se acuerde la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del conflicto serán notificados a los interesados y publicados en el correspondiente "Diario Oficial" por el propio Tribunal.

### Artículo sesenta y cinco

1. El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.

2. En el caso previsto en el número dos del artículo anterior, si la sentencia no se produjera dentro de los cinco meses desde la iniciación del conflicto, el Tribunal deberá resolver dentro de este plazo, por auto

motivado, acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión del acto, resolución o disposición impugnados de incompetencia por el Gobierno.

#### **Artículo sesenta y seis**

La sentencia declarará la titularidad de la competencia controvertida y acordará, en su caso, la anulación de la disposición, resolución o actos que originaron el conflicto en cuanto estuvieren viciados de incompetencia, pudiendo disponer lo que fuera procedente respecto de las situaciones de hecho o de derecho creadas al amparo de la misma.

#### **Artículo sesenta y siete**

Si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, el conflicto de competencias se tramitará desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.

### **SECCIÓN SEGUNDA.- CONFLICTOS NEGATIVOS**

#### **Artículo sesenta y ocho**

1. En el caso de que un órgano de la Administración del Estado declinare su competencia para resolver cualquier pretensión deducida ante el mismo por persona física o jurídica, por entender que la competencia corresponde a una Comunidad Autónoma, el interesado, tras haber agotado la vía administrativa mediante recurso ante el Ministerio correspondiente, podrá reproducir su pretensión ante el órgano ejecutivo colegiado de la Comunidad Autónoma que la resolución declare competente. De análogo modo se procederá si la solicitud se promueve ante una Comunidad Autónoma y ésta se inhibe por entender competente al Estado o a otra Comunidad Autónoma.

2. La Administración solicitada en segundo lugar deberá admitir o declinar su competencia en el plazo de un mes. Si la admitiere, procederá a tramitar la solicitud presentada. Si se inhibiere, deberá notificarlo al requirente, con indicación precisa de los preceptos en que se funda su resolución.

3. Si la Administración a que se refiere el apartado anterior declinare su competencia o no pronunciare decisión afirmativa en el plazo establecido, el interesado podrá acudir al Tribunal Constitucional. A tal efecto, deducirá la oportuna demanda dentro del mes siguiente a la notificación de la declinatoria o si transcurriese el plazo establecido en el apartado dos del presente artículo sin resolución expresa, en solicitud de que se tramite y resuelva el conflicto de competencia negativo.

#### **Artículo sesenta y nueve**

1. La solicitud de planteamiento de conflicto se formulará mediante escrito, al que habrán de acompañarse los documentos que acrediten haber agotado el trámite a que se refiere el artículo anterior y las resoluciones recaídas durante el mismo.

2. Si el Tribunal entendiere que la negativa de las Administraciones implicadas se basa precisamente en una diferencia de interpretación de preceptos constitucionales o de los Estatutos de Autonomía o de Leyes orgánicas u ordinarias que delimiten los ámbitos de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas declarará, mediante auto que habrá de ser dictado dentro de los diez días siguientes al de la presentación del escrito, planteado el conflicto. Dará inmediato traslado del auto al solicitante y a las Administraciones implicadas, así como a cualesquiera otras que el Tribunal considere competentes, a las que remitirá además copia de la solicitud de su planteamiento y de los documentos acompañados a la misma y fijará a todos el plazo común de un mes para que aleguen cuanto estimen conducente a la solución del conflicto planteado.

#### **Artículo setenta**

1. Dentro del mes siguiente a la conclusión del plazo señalado en el artículo anterior o, en su caso, del que sucesivamente el Tribunal hubiere concedido para responder a las peticiones de aclaración, ampliación o precisión que les hubiere dirigido, se dictará sentencia que declarará cuál es la Administración competente.

2. Los plazos administrativos agotados se entenderán nuevamente abiertos por su duración ordinaria a partir de la publicación de la sentencia.

#### **Artículo setenta y uno**

1. El Gobierno podrá igualmente plantear conflicto de competencias negativo cuando habiendo requerido al órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma para que ejercite las atribuciones propias de la competencia que a la Comunidad confieran sus propios estatutos o una Ley orgánica de delegación o transferencia, sea desatendido su requerimiento por declararse incompetente el órgano requerido.

2. La declaración de incompetencia se entenderá implícita por la simple inactividad del órgano ejecutivo requerido dentro del plazo que el Gobierno le hubiere fijado para el ejercicio de sus atribuciones, que en ningún caso será inferior a un mes.

#### **Artículo setenta y dos**

1. Dentro del mes siguiente al día en que de manera expresa o tácita haya de considerarse rechazado el requerimiento a que se refiere el artículo anterior, el Gobierno podrá plantear ante el Tribunal Constitucional el conflicto negativo mediante escrito en el que habrán de indicarse los preceptos

constitucionales, estatutarios o legales que a su juicio obligan a la Comunidad Autónoma a ejercer sus atribuciones.

2. El Tribunal dará traslado del escrito al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma, al que fijará un plazo de un mes para presentar las alegaciones que entienda oportunas.

3. Dentro del mes siguiente a la conclusión de tal plazo o, en su caso, del que sucesivamente hubiere fijado al Estado o a la Comunidad Autónoma para responder a las peticiones de aclaración, ampliación o precisiones que les hubiere dirigido, el Tribunal dictará sentencia, que contendrá alguno de los siguientes pronunciamientos:

a) La declaración de que el requerimiento es procedente, que conllevará el establecimiento de un plazo dentro del cual la Comunidad Autónoma deberá ejercitar la atribución requerida.

b) La declaración de que el requerimiento es improcedente.

### **CAPÍTULO III: DE LOS CONFLICTOS ENTRE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO**

#### **Artículo setenta y tres**

1. En el caso en que alguno de los órganos constitucionales a los que se refiere el artículo 59.3 de esta Ley, por acuerdo de sus respectivos Plenos, estime que otro de dichos órganos adopta decisiones asumiendo atribuciones que la Constitución o las Leyes orgánicas confieren al primero, éste se lo hará saber así dentro del mes siguiente a la fecha en que llegue a su conocimiento la decisión de la que se infiera la indebida asunción de atribuciones y solicitará de él que la revoque.

*2. Si el órgano al que se dirige la notificación afirmara que actúa en el ejercicio constitucional y legal de sus atribuciones o, dentro del plazo de un mes a partir de la recepción de aquella no rectificase en el sentido que le hubiera sido solicitado, el órgano que estime indebidamente asumidas sus atribuciones planteará el conflicto ante el Tribunal Constitucional dentro del mes siguiente. A tal efecto, presentará un escrito en el que se especificarán los preceptos que considera vulnerados y formulará las alegaciones que estime oportunas. A este escrito acompañará una certificación de los antecedentes que reputé necesarios y de la comunicación cursada en cumplimiento de lo prevenido en el apartado anterior de este artículo.*

#### **Artículo setenta y cuatro**

Recibido el escrito, el Tribunal, dentro de los diez días siguientes, dará traslado del mismo al órgano requerido y le fijará el plazo de un mes para formular las alegaciones que estime procedentes. Idénticos traslados y emplazamientos se harán a todos los demás órganos legitimados para plantear este género de conflictos, los cuales podrán comparecer en el procedimiento, en apoyo del demandante o del demandado, si entendieren que la solución del conflicto planteado afecta de algún modo a sus propias atribuciones.

#### **Artículo setenta y cinco**

1. El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión y resolverá dentro del mes siguiente a la expiración del plazo de alegaciones a que se refiere el artículo anterior o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias, que no será superior a otros treinta días.

2. La sentencia del Tribunal determinará a que órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos.

### **CAPÍTULO IV: DE LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL**

#### **Artículo setenta y cinco bis.**

1. Podrán dar lugar al planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

2. La decisión del Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos.

#### **Artículo setenta y cinco ter.**

1. Están legitimados para plantear estos conflictos:

a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.

b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.

c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

2. Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas.

3. Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las

Comunidades Autónomas que no dispongan de órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado.

4. Las asociaciones de entidades locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos en el procedimiento de tramitación del presente conflicto.

**Artículo setenta y cinco quater.**

1. La solicitud de los dictámenes a que se refiere el artículo anterior deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se entienda lesiona la autonomía local.

2. Dentro del mes siguiente a la recepción del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, los municipios o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo anterior y alegándose los fundamentos jurídicos en que se apoya.

**Artículo setenta y cinco quinqué.**

1. Planteado el conflicto, el Tribunal podrá acordar, mediante auto motivado, la inadmisión del mismo por falta de legitimación u otros requisitos exigibles y no subsanables o cuando estuviere notoriamente infundada la controversia suscitada.

2. Admitido a trámite el conflicto, en el término de diez días, el Tribunal dará traslado del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma de quien hubiese emanado la ley, y en todo caso a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado. La personación y la formulación de alegaciones deberán realizarse en el plazo de veinte días.

3. El planteamiento del conflicto será notificado a los interesados y publicado en el correspondiente Diario Oficial por el propio Tribunal.

4. El Tribunal podrá solicitar de las partes cuantas informaciones, aclaraciones o precisiones juzgue necesarias para su decisión y resolverá dentro de los quince días siguientes al término del plazo de alegaciones o del que, en su caso, se fijare para las informaciones, aclaraciones o precisiones complementarias antes aludidas.

5. La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local.

6. La declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. La cuestión se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes y tendrá los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes.

**TÍTULO V: De la impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas prevista en el Artículo 161.2 de la Constitución**

**Artículo setenta y seis**

Dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su publicación o, en defecto de la misma, desde que llegare a su conocimiento, el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones normativas sin fuerza de Ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas.

**Artículo setenta y siete**

La impugnación regulada en este título, sea cual fuere el motivo en que se base, se formulará y sustanciará por el procedimiento previsto en los artículos 62 a 67 de esta Ley. La formulación de la impugnación comunicada por el Tribunal producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida hasta que el Tribunal resuelva ratificarla o levantarla en plazo no superior a cinco meses, salvo que, con anterioridad, hubiera dictado sentencia.