

20721  
39

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

-----  
**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

EL INCIDENTE DE SUSPENSION EN EL JUICIO DE  
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
GUADALUPE IVONNE BRIONES ESQUIVEL

ASESOR: LIC. LUCIANO AGUIRRE GOMEZ

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

SEPTIEMBRE 2003

A





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.

Mil gracias a mi Universidad Nacional  
Autónoma de México por darme la  
oportunidad de cumplir mi más grande sueño.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

B

**A mis Padres:**

**Sra. Angélica Esquivel Monzón**

Mamita gracias por todo tu apoyo, por darme siempre lo que necesité para salir adelante, hasta en los momentos en los que creí que podía yo sola, gracias por ser mi amiga y por estar siempre pendiente de nosotras.

**Te amo.**

**Sr. Javier Briones Torres**

Padre gracias por tu amor y por enseñarme que lo más importante en la vida es ser sencillo, gracias por enseñarme a sonreír y por estar conmigo.

**Te amo**

**A mis hermanas:**

**Clara Yaneli y Lila Itzel**

**Quiero agradecerles el compartir la vida conmigo y también que sepan que ustedes fueron un gran motor para mí, por eso espero ser su ejemplo y que sepan tomar las mejores decisiones en su vida.**

**Las amo.**

Al Licenciado Alfredo Angeles Ojeda

Mi amor gracias por enseñarme que la vida es hermosa y por ayudarme a ser mejor cada día, gracias por contagiarme de tus ganas de ser feliz, por enseñarme a ser positiva siempre y por coincidir.

Te amo.

## Al Doctor Pedro Alberto Nava Malagón

Gracias por darme el ejemplo de lo que es ser un ser humano exitoso.

Además, gracias por mostrarme el valor del estudio y del trabajo y por ayudar a que me diera cuenta que la vida puede ser diferente si así lo decides, pero sobre todo gracias por compartir tus conocimientos conmigo y por tu importante contribución en el presente trabajo.

Por eso y mucho más mil gracias.

F

**Sra. Lila Ortiz Ramírez**

**Abuelita gracias por darme tu apoyo siempre  
en todos los aspectos, por preocuparte por  
mi y por estar siempre en mi corazón.**

**Te amo.**

**Sra. María de la Luz Monzón**

**Gracias por tu amor y por el apoyo y la alegría  
que siempre me diste.**

**Te amo**

**A mi Asesor:**

**Licenciado Luciano Aguirre Gómez**

**Gracias por ayudarme a terminar el presente trabajo, por sus consejos y por tiempo invertido en el mismo.**

**Gracias por su trato amable y por enseñarme que la constancia y el trabajo hacen la hombre grande.**

**Mil gracias**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**A mis Sinodales:**

**Licenciados Alma Rosa Bernal Cedillo, Virginia Reyes  
Martínez, Alfredo Pérez Montaña y Luis Gustavo Vela  
Sánchez.**

**Gracias por el tiempo invertido en el presente  
trabajo, por su motivación y paciencia, además les  
agradezco su trato amable y las sonrisas que  
siempre me ofrecieron.**

**Mil gracias.**

**EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL  
JUICIO DE CONTROVERSIA  
CONSTITUCIONAL**

2

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

# EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

## CAPÍTULO I

### LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

Página

1.- Medios de Defensa Constitucional.....	1
a) La Protección Constitucional.....	4
b) Las Garantías Constitucionales.....	17
2.- La Controversia Constitucional como garantía constitucional.....	57

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

1.- En Francia .....	58
2.- En Estados Unidos de América.....	60
3.- En México.....	64
a) La Constitución de 1857.....	64
b) La Constitución de 1917.....	69
c) Reforma Constitucional del 31 de diciembre de 1994.....	71

## CAPÍTULO III

### FINES Y ALCANCES DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

1.- Naturaleza Jurídica de la Controversia Constitucional.....	81
2.- Actos impugnados.....	87
a) Leyes.....	87
b) Actos.....	88
3.- Las partes en la Controversia Constitucional.....	89
a) Actor.....	94
b) Demandado.....	98

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

b) Tercero Interesado.....	102
c) Procurador General de la República.....	103
4.- Los efectos de las Resoluciones.....	114

## CAPÍTULO IV

### EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

1.- Naturaleza Jurídica de la Suspensión.....	125
a) Fines.....	128
2.- Clases de suspensión.....	128
a) De oficio.....	129
b) A petición de parte.....	131
3.- Requisitos para la concesión de la suspensión.....	131
a) Normas generales.....	134
b) Concepto de seguridad y economía nacionales.....	135
c) Institucionales fundamentales del orden jurídico mexicano.....	139
d) Afectación grave a la sociedad.....	140
4.- Efectos de la suspensión.....	146
5.- Modificación de la suspensión por hecho superveniente.....	146
6.- Opinión personal y propuestas sobre el tema.....	151
7.- Criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	153
CONCLUSIONES.....	160
BIBLIOGRAFÍA.....	162
LEGISLACIÓN.....	166

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis contiene un análisis del juicio de controversia constitucional como medio de control constitucional dentro de nuestro sistema jurídico y del incidente de suspensión derivado del mismo.

Con la reforma del 31 de diciembre de 1994, se dieron facultades a la Suprema corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que se suscitan cuando existe una invasión de competencias establecidas en la Constitución Federal, estas controversias pueden ser planteadas por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal.

A partir de la reforma antes mencionada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación comenzó a funcionar como un verdadero Tribunal Constitucional, con facultades para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes o actos de autoridad, en ocasiones con efectos generales, siempre en defensa de la Supremacía constitucional.

El objetivo del presente trabajo es dar algunos parámetros con base en los cuales podrá decretarse la medida cautelar, ya que para la procedencia de la suspensión la Ley Reglamentaria no establece ningún requisito, más bien enumera algunas de las prohibiciones que impiden la concesión de la misma, para lo cual el presente estudio está integrado de la siguiente manera.

En el primer capítulo del presente trabajo de tesis, se da el concepto de Constitución y la defensa de la misma, que se divide en protección constitucional y garantías constitucionales, dentro de las cuales se encuentra la controversia constitucional y en el segundo capítulo se estudian los antecedentes más importantes de la mencionada garantía.

En el tercer capítulo se explica lo que es una controversia constitucional, su naturaleza jurídica, los actos que se pueden impugnar en la misma y las entidades, poderes u órganos legitimados para promoverlas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, en el último capítulo que conforma la tesis que nos ocupa, se desarrolla una explicación de la naturaleza jurídica del incidente de suspensión en el juicio de controversia constitucional, sus fines, las clases de suspensión, los requisitos para la concesión de la medida cautelar y los efectos de la misma; además, se dan algunas propuestas relacionadas con el objetivo del presente estudio.

· TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# PAGINACIÓN DISCONTINUA

# CAPITULO I

## LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN

### 1.- MEDIOS DE DEFENSA CONSTITUCIONAL

Es preciso partir de un concepto de Constitución y de normas constitucionales como base así sea aproximada que nos permita abordar el tema de su defensa.

En el lenguaje común, la palabra Constitución se emplea para designar la específica naturaleza de una cosa, el modo en que están arreglados los elementos que la integran. Así decimos que los seres vivos que están constituidos de una determinada forma o que un hombre tiene una buena constitución. El término Constitución da idea, por tanto, de composición de organización de un todo.

Si aplicamos este significado a la Constitución en sentido jurídico, diríamos que se refiere a la manera en que están arreglados u organizados los principios y los órganos públicos de un Estado. La Constitución, por ende, es la Ley Fundamental de dicho Estado, el instrumento que define el ser político de un país. Los pueblos encuentran en la Constitución el fundamento de su propia existencia y el símbolo que los guía en su porvenir como nación.

La Constitución tiene un carácter polifacético, que se expresa tanto en el orden real como en el conceptual. En este sentido, pueden señalarse tres aspectos significativos de la Constitución, dado que ésta forma parte integrante del orden jurídico, del orden estatal y de la estructura política, en la inteligencia de que eso de implica "...que se trate de tres objetos independientes entre sí, ni que la Constitución signifique, por tanto, una denominación que cubra tres tipos de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

realidades, se trata, por el contrario, de tres momentos de una misma realidad, que como tales no sólo se suponen, sino que se condicionan mutuamente".<sup>1</sup>

### La defensa de la Constitución

El tema de la defensa de la Constitución ha sido objeto de preocupación constante para la doctrina contemporánea del derecho constitucional y de la ciencia política. Dicha preocupación no se apoya exclusivamente en motivos de especulación académica, sino también en la observación de la realidad política de nuestra época.

La defensa de la Constitución, no es un fenómeno novedoso, ya que si examinamos la historia de las ideas políticas, se puede constatar que desde los pensadores griegos reflexionaron sobre los fenómenos del poder, descubrieron que sus detentadores tendían naturalmente a abusar de él y para combatir lo que ellos llamaban tiranía, propusieron varios mecanismos con objeto de lograr que el mismo poder se mantuviera dentro de ciertos límites. Como ejemplo podemos señalar que los reyes espartanos crearon los *éforos* como vigilantes de lo que llamaríamos ahora orden constitucional.

En Atenas, que era una Ciudad con mayor tradición Democrática (dentro de las limitaciones de este concepto en esa época de la historia), se crearon de manera paulatina diversas instituciones para restringir el poder de los gobernantes, tales como el *Areópago* y el *lomotilacos*, pero los pensadores políticos, entre los que destacaban Platón y Aristóteles, consideraron que existían dos tipos de normas jurídicas, las normas tradicionales, que se atribuyeron en su origen al legendario Solón, quien estableció los principios básicos de la organización política, estaban incorporadas en las llamadas *nomoi*, que en su conjunto podían considerarse *politeia* o normas constitucionales en su sentido moderno.<sup>2</sup> Estas normas se diferenciaban de las disposiciones expedidas por la

---

<sup>1</sup> GARCÍA Pelayo, Manuel, Derecho constitucional comparado, 8ª. Ed., Madrid, Revista de Occidente, 1967, pp 99 y 100  
<sup>2</sup> TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Introducción al estudio de la Constitución, 3ª. Ed., México, UNAM, 1989, pp 25-38.

Asamblea de los ciudadanos, las que recibían la denominación de *psefismata*, y que en lenguaje contemporáneo se podrían aproximar a lo que ahora llamamos leyes ordinarias o secundarias; de acuerdo con esta división; por supuesto no tan precisa como en la actualidad, se reconoció la primacía de las *nomoi* sobre las *psefismata* y se establecieron instrumentos para evitar y, en su caso sancionar, la expedición por la Asamblea de disposiciones normativas que fuesen contrarias a los principios tradicionales.

En la actualidad, en principio, conviene realizar una sistematización de la defensa de la Constitución, que nos permita una visión de conjunto sobre los instrumentos que se han establecido en las Constituciones de nuestra época para la tutela de sus disposiciones fundamentales.

De esta manera, y como idea provisional y aproximada, podemos afirmar que la defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y evolución de las propias disposiciones constitucionales.

El concepto genérico de la defensa de la Constitución puede escindirarse en dos categorías fundamentales, que en la práctica se encuentran estrechamente relacionadas: que de manera convencional llamamos "**Protección de la Constitución**" y "**Garantías Constitucionales**", lo que podemos llamar también medios de defensa Constitucional y que analizaremos con más detenimiento.

### **Protección de la Constitución**

La protección de la Constitución, se integra por todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia Carta Fundamental, tanto por

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

lo que respecta a sus atribuciones como también, y de manera esencial, en cuanto al respecto de los derechos humanos de los Gobernados. En otras palabras, estos instrumentos pretenden lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad.

## **Garantías Constitucionales**

La segunda categoría está formada por las llamadas garantías constitucionales, estimadas en su sentido estricto y no en el tradicional que identificó dichas garantías con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente; es decir, como los medios jurídicos de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder, y los instrumentos protectores que mencionados en el párrafo anterior no han sido suficientes para lograr el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales.<sup>3</sup>

### **a) La protección constitucional.**

#### **1) División de Poderes**

En el ámbito de protección política, el instrumento político más significativo ha sido la llamada **División de Poderes**, que actualmente se encuentra en crisis en cuanto a su formulación original. Este instrumento de defensa esta expresamente acogido en el artículo 49 de la Constitución Federal, que esencialmente establece lo siguiente:

*"ARTÍCULO 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."*

<sup>3</sup> Fix-Zamudio, Hector. "Veinticinco años de la evolución de la justicia constitucional". (1940-1965), México. UNAM, 1968. pp 17-18.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Pero este digna trinitario de las tres funciones distintas y un solo poder verdadero, se ha considerado profundamente en nuestra época y se ha vuelto mucho más complejo al agregarse otros elementos y formas de limitación del poder.

Es importante mencionar las penetrantes observaciones del destacado tratadista español Manuel García Pelayo, en cuanto consideró que no podía afirmarse que el mantenimiento y funcionalidad jurídico - política de la división clásica de los poderes carezca de significación, sino que simplemente ha modificado su sentido. Su función es la de contribuir la racionalidad del Estado democrático, al introducir factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, con la que se objeta el ejercicio del poder.<sup>4</sup> El mismo García Pelayo cita las aportaciones del jurista Alemán Winfried Steffani, quien distingue las siguientes categorías del citado principio de división de las funciones del poder político: a) **División horizontal**, que coincide con la tripartición Clásica. b) **División temporal** o sea la duración limitada y la rotación en la titularidad del ejercicio del poder público. c) **División vertical o federativa**, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regiones o locales. d) **División decisoria**, o sea, la participación de varios órganos en las mismas funciones; y, e) **División social de poderes** entre los grupos de la sociedad.<sup>5</sup>

En su sentido tradicional, algunos de estos principios, al menos los relativos a la división horizontal y vertical, fueron adoptados en nuestras diversas Constituciones. Sólo en el primer sentido en las Constituciones de Apatzingán de 1814 y las centralistas de 1836 y 1843, pero también en el sector de la división vertical por las Cartas Federales de 1824, 1857 y la vigente de 1917, de acuerdo

---

<sup>4</sup> Transformaciones del estado contemporáneo, Madrid, Alianza Editorial, 1977, pp. 68-72.

<sup>5</sup> "Gewallenteilung im demokratisch-pluralistischen Rechtsstaat" (La división de poderes en un Estado de Derecho democrático y pluralista), en la obra editada por la H. Rauschl, Zur heutigen Problematik der Gewalttrennung, (sobre la problemática actual de la separación de los poderes), Darmstadt, 1969, pp. 329 y ss

con el modelo del régimen federal adoptado por la Carta de los Estados Unidos de 1787.<sup>6</sup>

En cuanto a la modalidad temporal, es decir, la necesidad de que los titulares de los órganos del poder no permanezcan de manera indefinida en sus funciones, sino que los mismos deben tener una limitación temporal, a fin de que se pueda lograr la alternancia de dichos titulares, se han señalado plazos para el ejercicio de las funciones públicas, al menos por lo que se refiere a los titulares de los órganos legislativos y ejecutivo, ya que se considera que los miembros del poder judicial, salvo los de mayor jerarquía, deben tener una permanencia más amplia por conducto del principio de la inamovilidad hasta la edad de retiro.

En efecto, de acuerdo con los artículos 83, 56 y 116, fracción I, de la Constitución Federal, tanto el Presidente de la República como los Senadores Federales y los Gobernadores de los Estados duran seis años en sus cargos; en tanto que los Diputados Federales y los integrantes de las legislaturas de los Estados sólo tres. Un aspecto esencial de nuestra constitución actual que obedece al principio de la división temporal es el de la no reelección, que es absoluta tratándose del titular del Ejecutivo Federal y de los Gobernadores de los Estados según lo establecen los artículos 83 y 116, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Federal; y, sólo para el período inmediato en cuanto a los Diputados y Senadores de la Federación y de los Diputados locales, así como de los miembros de la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 59, 116, fracción II, segundo párrafo y 122, respectivamente, de la Carta Federal). Este principio de la no reelección absoluta del Presidente de la República y de los Gobernadores de los Estados fue uno de los principios básicos de la Revolución iniciada en 1910, debido a la trágica experiencia histórica de dictaduras prolongadas, especialmente la del General Porfirio Díaz, quien paradójicamente llegó a la presidencia en el año de 1876 por medio de una rebelión militar que postulaba también el principio de la no reelección, pero una vez en el poder logró

---

<sup>6</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917", en el boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, núms. 58-59, enero-agosto de 1967, pp. 29-103. Id. "El sistema presidencialista y la división de poderes", en la obra colectiva La Universidad Nacional y los Problemas Nacionales. Tomo III (Vol. IX), México, UNAM, 1979. PP.85-155

sucesivas reformas a la Constitución Federal hasta lograr la reelección indefinida, de manera que prolongó su presidencia por treinta años.

## 2) Los Grupos Sociales y los Partidos Políticos.

Un sector importante de la división de las funciones es el relativo a la participación de los diversos grupos sociales en la toma de decisiones, lo que el conocido tratadista francés Maurice Duverger,<sup>7</sup> califica como poder tribunicio, en recuerdo del tribuno de la plebe de la República Romana. Una de las características de los regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a la participación cada vez más activa de los sectores sociales en la toma de decisiones políticas importantes. Por ello, al lado de la llamada democracia representativa, que es la tradicional, se impone cada vez más lo que se ha calificado como democracia participativa.

Por otra parte, la ciencia política contemporánea ha destacado la importancia de los grupos de presión, que son las organizaciones sociales que intervienen activamente ante los órganos de poder para la defensa de sus intereses, por lo que han sido canalizados y regulados jurídicamente en las legislaciones contemporáneas. En el ordenamiento jurídico mexicano, además de los sindicatos de trabajadores y de las organizaciones campesinas, se ha reconocido a los sectores empresariales por medio de las distintas cámaras comerciales e industriales, lo cual ha culminado con la creación de la agrupación nacional de las organizaciones laborales y de los sectores patronales, en el Congreso del trabajo y en el Consejo Coordinador Empresarial, respectivamente.<sup>8</sup> Por otra parte, con algunos antecedentes, se ha reconocido la necesidad de los acuerdos o concertaciones de los distintos grupos sociales, así como su participación institucional, para resolver las difíciles cuestiones sociales y económicas de nuestra época. Además de la creación de organismos de consulta,

<sup>7</sup> La Monarquía Republicana, trad. M. Cruells, Barcelona, Dopesa, 1974, pp. 184-194.

<sup>8</sup> Cfr. MADRAZO, Jorge y MARTINEZ ASSAD, Carlos, "El Ejecutivo y los grupos de presión", en El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones), México, UNAM, 1988, pp. 417-465.

7

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

tales como el Consejo Económico y Social de la Constitución Francesa de 1958 y el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo en la Carta Italiana de 1948, se han establecido otros mecanismos de participación permanente de representantes sociales.

En nuestro ordenamiento podemos mencionar el carácter tripartito, es decir, con representantes de trabajadores, empresarios y del gobierno, en los tribunales del trabajo que son las llamadas juntas de Conciliación y arbitraje y en los que resuelven conflictos burocráticos que son los tribunales de arbitraje. También se han establecido la representación tripartita, de los tres sectores mencionados, en los consejos de gobierno de los organismos descentralizados de Seguridad social, tales como los Institutos Mexicano del Seguro Social y del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores. Además, en época reciente se han celebrado periódicamente entre los sectores productivos, acuerdos avalados por el Gobierno Federal y calificados de pactos de solidaridad, Estabilidad y Crecimiento Económico y otras denominaciones similares.<sup>9</sup> En otros ordenamientos, y como aspectos esenciales de la propia democracia representativa, se han regulado instrumentos calificados como de "democracia semi-directa", como lo son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular respecto de textos constitucionales o de las reformas de los mismos, esencialmente en Francia, Italia, Suiza, así como la iniciativa popular para la introducción de modificaciones a disposiciones fundamentales, las cuales han tenido una gran importancia en Suiza, cuya Carta Fundamental ha experimentado numerosas reformas por medio de este procedimiento.<sup>10</sup> Debe tomarse también en consideración que varias constituciones contemporáneas han sido sometidas a referéndum, como ocurrió, entre otras respecto de las Cartas Cubana de 1976, Soviética de 1977, Española de 1978, Ecuatoriana del mismo año, y peruana de 1993, así como la de la Federación Rusa del mismo año. Además, si bien la Carta italiana que entró en

---

<sup>9</sup> Cfr FIA-ZAMUDIO, Hector. "El Estado social de Derecho y la Constitución mexicana", cit. Supra nota 34, pp. 96-98.

<sup>10</sup> Cfr GRISEL, Etienne. *Initiative et Référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Lausanne, Institut de Droit Public de l'Université de Laussane, 1987, pp. 127-256.

vigor el primero de enero de 1948 no fue objeto de un referéndum, si lo fue previamente la decisión sobre la adopción del régimen monárquico o Republicano.

En México, los instrumentos de democracia semi-directa han avanzado en los últimos años. En algunas Constituciones locales ya se han establecido, en tanto que en el Distrito Federal existió el intento de establecer el referéndum respecto de disposiciones legislativas pero careció de resultados prácticos, pues nunca se reglamento. Sin embargo, con el tiempo es previsible que estos mecanismos de participación popular pueden establecerse con la debida cautela, para que aplicación sea efectiva.

Otra forma importante de participación de los sectores sociales en la protección de las disposiciones constitucionales (pero también, en su desconocimiento) es la de los partidos políticos, los que intervienen de manera decisiva en la toma de las decisiones más importantes, y por ello es que se les ha reconocido como organismos de carácter constitucional. Como es bien sabido, los primeros partidos políticos en sentido moderno (ya que con anterioridad sólo podría hablarse de agrupaciones o de corrientes políticas), surgieron durante el siglo XVIII en Inglaterra como asociaciones regidas por estatutos privados.

Posteriormente, en la mayoría de los ordenamientos se incorporaron los lineamientos se elevaron a rango de normas fundamentales, de acuerdo con el fenómeno que se ha calificado como "constitucionalización de los partidos políticos".

La doctrina, a partir de los estudios clásicos de Michels, los posteriores de Duverger y de Sartori, así como los de Dieter Nohelen en relación con Latinoamérica, han puesto de relieve la función esencial de los partidos políticos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en la toma de decisiones de los órganos del poder, ya que el funcionamiento de los mismos pueden modificar esencialmente el régimen político.<sup>11</sup>

La trascendencia de los partidos políticos ha determinado que los ordenamientos constitucionales de nuestra época, además de otorgarles rango constitucional, establezcan regulaciones cuantitativas y cualitativas, especialmente en cuanto a su estructura democrática y a la necesidad de un programa de acción. Además, se les han otorgado prerrogativas en cuanto a su acceso a los medios de comunicación y a los recursos financieros necesarios para su funcionamiento.

El texto original de la Constitución Federal de 1917 no reguló los partidos políticos, porque no se había alcanzado el desarrollo suficiente para reconocer su función de carácter constitucional, la cual se consagró hasta las reformas al artículo 41 de la carta federal que fueron promulgadas en diciembre de 1977. El citado precepto constitucional, se adicionó entonces para definir a los partidos políticos como entidades de interés público, cuya intervención en el procedimiento electoral será definido por la ley.

A continuación, el mismo precepto determinó que los partidos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Enseguida se consagró el derecho de los partidos al uso permanente de los medios de comunicación social, y de contar en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.<sup>12</sup> Otro aspecto importante que han consagrado las constituciones de nuestra época, y recientemente también la mexicana, es el relativo a la regulación constitucional, en sus lineamientos, de los procedimientos y

---

<sup>11</sup> Cfr VEGA, Pedro de, "Para una teoría política de la oposición", en su libro Estudios político-constitucionales México, UNAM, 1987, pp. 9-45.

<sup>12</sup> Cfr ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, "Los partidos políticos y el poder ejecutivo en México" en la obra El sistema presidencial mexicano, cit. supra nota 35, pp. 364-415.

organismos electorales, materia que no fue objeto de atención por la Constitución de 1917, y no podía serlo debido a la época en que se elaboró, ya que entonces se estimaba que dichos instrumentos electorales debían ser regulados sólo por las leyes ordinarias. Sin embargo, a partir de 1963 y con cambios en 1973, se introdujeron los llamados Diputados de partido con ciertos elementos de representación proporcional. Las reformas de 1977, 1986, 1989, 1993 y 1996, se han perfeccionado de manera paulatina el referido sistema de representación proporcional, que tiende a lograr la participación de los partidos de oposición, otorgándoles determinado porcentaje en los citados procedimientos electorales.<sup>13</sup>

Todo ello tiene por objeto reforzar el papel de la oposición, no sólo como una posibilidad de alternancia en el poder, sino como un sector que debe actuar de manera permanente en la toma de decisiones, conjuntamente con la mayoría. Esta evolución es calificada doctrinalmente como "oposición garantizada". En Inglaterra se inició este desarrollo dirigido hacia el reconocimiento de una intervención de los partidos de oposición en las decisiones que puede tomar el partido en el gobierno. Así, primero por medio de una costumbre constitucional y con posterioridad en una ley expedida en 1937, se dio a la oposición una función en el gobierno con el nombre de "La oposición de su Majestad", y además, el partido que sigue en importancia al mayoritario puede designar colaboradores que en el futuro, en caso de su triunfo electoral, puede formar el gabinete y por esto se le ha denominado el "gabinete en la sombra"<sup>14</sup> Por otra parte, existe la tendencia contemporánea a judicializar los conflictos electorales. Tradicionalmente, la resolución de estos conflictos se encomendaba a organismos de naturaleza política, pero en los últimos años se ha atribuido crecientemente a órganos autónomos de carácter administrativos, o inclusive a tribunales ordinarios o especializados, con el predominio de estos últimos en años recientes. En varios ordenamientos constitucionales latinoamericanos se observa una orientación hacia

---

<sup>13</sup> Cfr REBOLLEDO GOUT, Juan "El sistema electoral", en México, 75 años de Revolución. Política II, México, INEHRM-FCE, 1988. Derecho electoral mexicano, México, UNAM, 1994. SOBERANES FERNANDEZ, José Luis (editor) Las reformas de 1994 a la constitución y legislación en materia electoral, México Cuadernos Constitucionales México - Centroamérica, núm 14, UNAM, 1994. Becerra, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José La reforma electoral de 1996, México, FCE, 1997. ANDRADE SÁNCHEZ, 3

<sup>14</sup> Cfr VERGOTTINI, Giuseppe de. Dntto costituzionale comparato, 4ª Ed., Padova, Cedam, 1993, pp.553-556

el establecimiento de tribunales electorales especializados, pero de carácter autónomo e independiente del poder judicial y de los otros órganos del Estado. Esta orientación progresiva se observa también en el ordenamiento mexicano, ya que tradicionalmente se establecieron, tanto a nivel federal como de las entidades federativas, organismos administrativos para la tramitación de los procedimientos electorales, pero la decisión final correspondía a las Cámaras del Congreso de la Unión respecto de sus propios miembros y del titular del Ejecutivo Federal, así como a las legislaturas de los Estados en cuanto a sus integrantes y de los gobernadores respectivos. Esta era la orientación del texto original de la Constitución de 1917, sin embargo, de manera paulatina se ha transformado el sistema electoral mexicano y se ha encaminado hacia la judicialización por conducto de tribunales especializados. Esta evolución se inicia en la reforma constitucional federal de 1977, por medio de un recurso de reclamación contra la decisión final de los órganos administrativos electorales ante la Suprema Corte de Justicia que no tuvo resultados prácticos, por lo que en las modificaciones constitucionales de 1986 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que se integraba sólo en los períodos electorales.<sup>15</sup> En las siguientes reformas de 1990, se perfeccionó este sistema, al sustituir el citado Tribunal de lo Contencioso Electoral por el Tribunal Federal Electoral, de carácter permanente; si bien dicho tribunal poseía plena autonomía para dictar sus fallos y sus magistrados eran designados a propuesta del Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se observó, sin embargo, el sistema original de la calificación por parte del Congreso Federal, de manera que las decisiones de dicho Tribunal sobre los resultados electorales podían ser revisadas en ciertos supuestos por las Cámaras federales, las que pronunciaban el fallo final (artículos 41 y 60 de la Ley Fundamental).<sup>16</sup> El desarrollo hacia la jurisdicción electoral continuó en el ordenamiento mexicano por medio de la reforma constitucional publicada el 3 de Septiembre de 1993, que suprimió el sistema de auto calificación definitiva para las Cámaras de Diputados y Senadores

---

<sup>15</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en su libro Estudios constitucionales. 3ª ed., Mexico. Porrúa-UNAM, 1991, pp. 351-411.

<sup>16</sup> Cfr. NUÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, El nuevo sistema electoral mexicano cit. Supra nota 41, pp. 239-311.

del Congreso de la Unión y sólo conservó la decisión final sobre la elección del Presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción I de la Constitución Federal). De acuerdo con las disposiciones de la citada reforma de 1993, el Tribunal Federal Electoral era el órgano autónomo y de máxima autoridad jurisdiccional electoral. Se integraba en pleno y en las Salas regionales, que resolvía en forma definitiva e inapelable las impugnaciones que se presentaran en materia electoral federal. Las resoluciones de las Salas podían ser revisadas por una Sala de segunda instancia, integrada por cuatro miembros de la Judicatura federal, designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha Sala era encabezada por el Presidente del citado Tribunal Federal (artículo 41 y 60 de la Carta Federal) Como puede observarse, se produjo una transformación muy significativa respecto a la solución de los conflictos electorales, que se confiaron a un tribunal especializado por medio de un tribunal que contaba con una Sala de revisión integrada en el periodo electoral con el Presidente de dicho Tribunal y cuatro magistrados federales, los que decidían de manera definitiva y firme.<sup>17</sup> Este desarrollo de las instituciones político - electorales ha culminado con la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996. La innovación de mayor trascendencia, según nuestro punto de vista, consiste en la incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación. Este nuevo tribunal es considerado por el nuevo texto del artículo 99 constitucional (con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, o sea la impugnación ante la Suprema Corte de Justicia por las dirigencias de los partidos políticos de las leyes electorales por medio de la acción de inconstitucionalidad, como la "máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del poder judicial de la Federación". De acuerdo con lo anterior, la estructura y funciones de este organismo jurisdiccional especializado están reglamentadas actualmente por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículos 184-241), en los términos de las reformas a dicha Ley

---

<sup>17</sup> Cfr. Respecto del funcionamiento de dicho Tribunal en la Resolución de conflictos derivados de las elecciones federales de 1994, legislativas y presidenciales, la Memoria 1994, México, Tribunal Federal Electoral, 2 Vol. 1995.

publicada el 22 de noviembre de 1996. El mencionado Tribunal Electoral está integrado por una Sala Superior y por Salas regionales, de carácter permanente, cuyos magistrados son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia. Entre sus funciones más importantes está la de decidir de manera firme sobre las impugnaciones en las elecciones de los Diputados y senadores federales, así como las que se presenten sobre la elección del Presidente de la República (en este último supuesto, en única instancia).

Por primera vez en nuestro sistema constitucional, se atribuye a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el cómputo final de la elección del Presidente de la República, una vez resueltas en su caso las impugnaciones que se hubieran interpuesto, con lo que procede a formular la declaración de validez de la elecciones y la del Presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Actualmente corresponde la Cámara de Diputados únicamente expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el citado Tribunal Electoral (artículo 74, de la Carta Federal)<sup>18</sup>. Ha sido tan significativo el desarrollo de los procedimientos jurisdiccionales, que esta materia se independizó, de las normas sustantivas y se concentró en un ordenamiento específico denominado "Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral", publicada el 22 de noviembre de 1996.<sup>19</sup>

### **3) La supremacía de la Constitución y el procedimiento dificultado de reforma.**

De la técnica jurídica emanan dos instrumentos protectores de la Constitución: la supremacía y el procedimiento dificultado de reforma. Estos dos

---

<sup>18</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor "¿Constitución renovada o nueva Constitución?," en 80 Aniversario Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-Senado de la República-UNAM, 1997 PP. 108-109.

<sup>19</sup> Cfr. La obra Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral, coordinada por Edmundo Elías Musi, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

principios, si bien pertenecen al campo de la técnica normativa, tienen efectos esenciales sobre la eficacia de las disposiciones fundamentales y la vida política, y por ello es que se han consagrado en la mayor parte de las Constituciones contemporáneas, ya sea expresa o implícitamente.

La supremacía de la Constitución está contemplada en el artículo 133 Constitucional, que a la letra indica:

***“ARTÍCULO 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”***

Ambos principios fundamentales, es decir, los de la supremacía y de la reforma dificultada de las normas constitucionales, se consagraron en el ordenamiento fundamental mexicano a partir de la Constitución Federal de 1857 (artículo 126 y 127) y en la carta fundamental vigente de 1917 (artículo 133 y 135), en ambos casos bajo la inspiración directa en la Constitución de los Estados Unidos (artículo VI y V, respectivamente), con ligeras variantes en el texto, pero con una práctica muy diversa.

De acuerdo con el maestro Tena Ramírez,<sup>20</sup> la supremacía de la Constitución Federal “es el principio angular de nuestro sistema de gobierno”, que da lugar a las que denomina defensas subsidiarias de la Constitución, que se llamas así porque la defensa principal de la Ley suprema está encomendada al Poder Judicial Federal, mediante el juicio de amparo, y otros instrumentos de la justicia constitucional. Efectivamente, la Constitución debe ser la norma suprema

---

<sup>20</sup> Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 26ª. Ed., México, Porrúa, 1992, pp. 335.

de conducta de todos los poderes y de todos los funcionarios, en el orden federal y en el local; a ella deben ajustarse todos sus actos.

La supremacía constitucional debe considerarse el principio básico de todo sistema jurídico, como lo demostró con gran claridad el notable jurista Austriaco Hans Kelsen, en cuanto afirmó que existe una jerarquía normativa indispensable y que el fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico se encuentra en las disposiciones de carácter constitucional.<sup>21</sup>

Sin embargo, por razones prácticas y debido a los antecedentes en la vida jurídica colonial y en la doctrina del magistrado inglés Edward Coke, este principio fue consagrado en el artículo VI de la Constitución Federal de Estados Unidos y se desarrolló a partir del famoso caso Madison versus Marbury (1803) por la jurisprudencia de la Suprema Corte Federal, ya que en ese fallo, como es bien sabido, John Marshall, Presidente de dicho Tribunal, consideró que toda norma legislativa contraria a la Constitución Federal era nula y carecía de todo valor.<sup>22</sup>

El citado principio de la supremacía constitucional tuvo una influencia decisiva en cuanto al establecimiento de la revisión judicial de la constitucionalidad de la leyes en varios países pertenecientes a la Comunidad Británica, así como en la mayoría de los ordenamientos latinoamericanos, incluyendo a México por conducto del juicio de amparo consagrado en los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 5 de Febrero de 1857.<sup>23</sup>

El segundo principio, es decir, el procedimiento más riguroso para la reforma de las disposiciones fundamentales, es consecuencia del primero, en virtud de que, si las normas constitucionales se expiden o se modifican en la misma forma que las ordinarias, se menoscaba el principio de la supremacía de la primeras. Este procedimiento de reforma, que también por vez primera fue

---

<sup>21</sup> Cfr. Teoría General del Derecho y del Estado, trad. De Eduardo García Máynez, 2da. Ed., 3ª. Reimpresión, México, UNAM, 1983, pp. 146-152.

<sup>22</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La Constitución como norma y El Tribunal Constitucional, Madrid, Civitas, 1981, pp. 49-55.

<sup>23</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Hector, La protección jurídica y procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales, Madrid, Civitas-UNAM, 1982, pp.80-89.

consagrado jurídicamente en el artículo V de la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, dio lugar a la Clásica teoría del jurista inglés James Bryce sobre las constituciones rígidas y las flexibles.<sup>24</sup> Las primeras, que lo son en su inmensa mayoría, son documentos actuales que no pueden reformarse sino por medio de un procedimiento especial y dificultado, las segundas, cuyo paradigma ha sido el ordenamiento británico, implica que las modificaciones a los preceptos que se consideran fundamentales pueden realizarse en la misma forma y con el mismo procedimiento de expedición de las leyes ordinarias. En esta misma dirección sólo pueden encontrarse en la actualidad, además de la británica, las disposiciones constitucionales de Israel y de Nueva Zelandia.

Otra cuestión que también puede plantearse es la relativa a si determinados valores supremos pueden mantenerse indefinidamente al prohibirse su reforma o modificación de manera expresa, y para no citar experiencias históricas, es posible señalar algunos ejemplos en ordenamientos contemporáneos, entre ellos los artículos 139 de la Constitución Italiana de 1948 y 89 de la Francesa de 1958, que prohíben la modificación de la forma republicana de gobierno. De admitirse esa prohibición absoluta de reforma, las generaciones futuras no podrían modificar el sistema de gobierno, o sea que en este aspecto la Constitución escrita sería intangible, lo que no deja de ser ilusorio.<sup>25</sup>

## **b) Las garantías constitucionales**

El otro sector de la defensa de la Constitución es la justicia constitucional, en la cual se examinan las llamadas "garantías constitucionales", mismas que son aquellas que se utilizan cuando el orden constitucional es desconocido o violado, con objeto de restaurarlo. Deben considerarse como instrumentos predominantemente de carácter procesal.

<sup>24</sup> Constituciones flexibles y Constituciones rígidas, trad. Al castellano, 2da Ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962, pp. 19-34.

<sup>25</sup> Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, Pablo, Introducción al derecho constitucional comparado, trad. De Héctor Fix-Zamudio Mexico, FCE, 1996, pp. 555-560.

Sin embargo, el concepto de garantías constitucionales ha experimentado una evolución histórica a partir de su consagración en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. De acuerdo con la idea que tenían los revolucionarios franceses, las garantías constitucionales (entonces sólo de carácter individual), eran los derechos de la persona humana precisados y establecidos en un documento de carácter fundamental, pues de esa manera eran conocidos los gobernantes y gobernados y además tenían un carácter superior al de las disposiciones legislativas. La realidad se encargó de desvanecer esta ingenua utopía, pues se advirtió muy pronto que la determinación y consagración de los derechos humanos no era suficiente para su respeto, por lo que el concepto inició una evolución por medio de la cual se transformó de manera paulatina para llegar a su caracterización contemporánea.

En el pensamiento del publicista alemán Georg Jellinek podemos situar una segunda etapa en el desarrollo de las garantías constitucionales, quien en el último período del siglo anterior y los primeros años del presente realizó el estudio de los instrumentos de defensa de las normas fundamentales a los que calificó como "garantías de derecho público" y dividió estas garantías en tres sectores, sociales, políticas y jurídicas, y las concibió como los medios establecidos por el constituyente para preservar el ordenamiento supremo del Estado, con el cual abarcó los instrumentos que hemos calificado como medios de protección de la ley fundamental. Sin embargo, al analizar las garantías de carácter jurídico no precisó ya la superación de la idea tradicional en cuanto expresó que la extensión de la jurisdicción al campo del derecho público se debía considerar como uno de los progresos más importantes en la construcción del Estado en el curso del siglo XIX, en virtud de que si bien en su época la propia jurisdicción se utilizaba para la protección del derecho objetivo, era eficaz en particular, como garantía de los derechos públicos de los individuos y de sus asociaciones.<sup>26</sup> Al respecto el constitucionalista alemán sostuvo que correspondía a la naturaleza de las citadas garantías jurídicas de derecho público el servir para asegurar el derecho y a causa

---

<sup>26</sup> Teoría General del Estado, trad. De Fernando de los Ríos Urruti, Madrid Librería General de Victoriano Suárez, 1915 Tomo II, pp 529-537.

de su encadenamiento con los fenómenos sociales, tenían también repercusiones sociales y políticas. Dichas garantías jurídicas, fueron divididas por Jellinek en dos grandes categorías, según trataran de asegurar de un modo preferente el derecho subjetivo. Por otra parte las instituciones jurídicas mediante las que se obtenían las citadas garantías se podían separar en cuatro clases: de fiscalización, de responsabilidad individual, jurisdiccional y de medios jurídicos.

Finalizó el antiguo profesor de la universidad de Heildeberg sus reflexiones sobre las citadas garantías jurídicas del derecho público, con la observación de que estaba reservado al futuro el ofrecer al Estado y por tanto, a la humanidad, este bien tan difícil de conseguir, es decir, la posesión permanente de un orden jurídico inviolable y concluyó su obra fundamental con la frase "*con la mirada fija en su futuro ponemos fin a este libro*".

Con la misma orientación se obtuvo un avance con la aportación del distinguido constitucionalista francés Leon Duguit, quien dividió las propias garantías constitucionales en "preventivas" y "represivas", quien afirmó que las primeras tendían a evitar las violaciones de las disposiciones fundamentales, pero cuando eran insuficientes para impedir la ruptura del orden constitucional era necesario recurrir a las segundas, que eran las únicas que en determinados supuestos servirían de freno a la arbitrariedad del Estado y agregó de manera significativa que dichas garantías represivas deberían residir en una alta jurisdicción de reconocida competencia cuyo deber e imparcialidad estarían a cubierto de toda sospecha y ante cuyas disposiciones se inclinara todo el mundo, gobernantes y gobernados e inclusive el mismo legislador<sup>27</sup>. Agregó el destacado constitucionalista francés que las garantías represivas implicaban el establecimiento de un sistema que permitiera destacar la aplicación de una ley contraria a los principios de libertad y que también sancionara la responsabilidad del Estado que expidiera una ley contraria al derecho o abandonara la organización de los servicios públicos que tuviera a su cargo. Consideraba como

---

<sup>27</sup> Soberanía y Libertad, trad. De José G. Acuña, Buenos Aires, Editorial Tor, 1943, pp. 122-126

un ejemplo al sistema norteamericano en el cual todos los Jueces podían desaplicar las disposiciones legales contrarias a la Carta Federal y cuando el Tribunal Supremo Federal declaraba que no debía aplicarse una ley por considerarla institucional no obstante que esa decisión sólo se dictaba para el caso concreto todo el mundo la acataba, inclusive al Congreso, por lo que si bien dicha ley no se anulaba, caducaba de inmediato. Era partidario que esas garantías se establecieran en Francia y que la Corte de Casación y el Consejo de Estado realizaran funciones similares a las del mencionado Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos. Algunas décadas más tarde, el destacado jurista Mexicano Rodolfo Reyes, quien residió un tiempo largo en el exilio en España debido a su participación en una etapa de la revolución Mexicana y que además influyó decisivamente para que se introdujera el Amparo en la Constitución republicana Española de 1931, al examinar el concepto de "Defensa Constitucional" consideró, en forma similar a los tratadistas Alemán y Francés anteriormente que los medios (es decir, las garantías), para lograr esa defensa debían ser catalogados en preventivos, represivos y reparadores<sup>28</sup>. En concepto del estudioso Mexicano las garantías "preventivas" se concentraban en la supremacía constitucional, o sea, en el deber que tienen todas las autoridades, y entre ellas las legislativas, de obedecer ante todo a la constitución así como los preceptos de esta última que establecen limitaciones a la propia autoridad frente a determinados derechos individuales o sociales, es decir, se refería a varios de los instrumentos que hemos considerado dentro de la idea de la "Protección Constitucional", los medios "represivos" radicaban en el conjunto de responsabilidades desde las más altas que la Constitución o una ley constitucional imponen al Jefe del Estado, a los Ministros y altos funcionarios que pueden identificarse con el juicio político.

Finalmente, los instrumentos "reparadores" eran los que de modo particular se habían ido estableciendo y perfeccionando para restablecer el estado de derecho cuando la expedición de alguna ley desconociera las normas fundamentales en cuanto a la forma o en cuanto al fondo, o sea, cuando se atacaran derechos constitucionales ya establecidos.

---

<sup>28</sup> La Defensa constitucional, los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, Madrid, 1934, pp. 126-133.

Esta evolución doctrinal culminó con las reflexiones que realizó el ilustre jurista austriaco **Hans Kelsen**, el cual aplicó al derecho constitucional los criterios lógicos que estableció en su clásico libro "**Teoría pura del derecho**", sobre la norma que calificó de primaria considerada como la Garantía para lograr el cumplimiento coactivo, por parte del destinatario de la disposición (secundaria) que establece la obligación jurídica; así como su concepción de la constitución como fundamento de validez de todo el ordenamiento jurídico<sup>29</sup>. Con apoyo en lo anterior, el notable jurista Vienés desarrolló específicamente sus ideas sobre la garantía constitucional de la Constitución en el clásico estudio que publicó en el año de 1928,<sup>30</sup> en el cual sistematizó de manera precisa las ideas que lo llevaron a proponer la creación de la corte Constitucional en la carta federal Austriaca de 1920, cuyo título VI, sobre la organización, competencia y funcionamiento de la Corte Administrativa Federal y de la Corte Constitucional, recibió la denominación de Garantías de la Constitución y de la Administración<sup>31</sup>. El mencionado tratadista consideró que las garantías constitucionales debían considerarse como los medios generales que la técnica moderna había desarrollado en relación con la regularidad de los actos estatales en general, que dividió en preventivas, represivas, personales u objetivas. Entre las primeras, la anulación del acto inconstitucional, inclusive de carácter legislativo (pero en este último supuesto dicha anulación debía tener efectos generales o *erga omnes*), era la que representaba la garantía principal, aún cuando también eran posibles las de carácter represivo, tales como la responsabilidad constitucional (política y la de los órganos que realizaran actos irregulares). La función de anular los actos y las normas generales de carácter irregular emitidos por los órganos gubernamentales debía corresponder a un órgano jurisdiccional, cuya actividad podía considerarse de carácter legislativo negativo.

---

<sup>29</sup> 2ª Ed., trad. De Roberto J. Vernengo, 5ª. Ed., México, UNAM, 1986, esp. Pp. 129 y ss, 201 y ss. Id Teoría General del Derecho y del Estado, trad. de Eduardo García Maynez.

<sup>30</sup> "La Garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)", 197-257. Trad. Castellana, pp. 471-515

<sup>31</sup> Cfr. METALL, Rudolf Aladár. Hns Kelsen. Vida y obra, trad. De Javier Esquivel, México, UNAM, 1976, pp. 41-44, 119-120. Por otra parte, el mismo Kelsen fue magistrado de la Corte Constitucional Austriaca de 1921 a 1930, misma obra, pp. 54-63 y 126

A partir de la constitución Austríaca de 1920, y de la Ley Constitucional Checoslovaca del mismo año, que introdujeron al Tribunal Constitucional como la garantía Constitucional de mayor importancia, en la misma dirección y también por influencia del pensamiento kelseniano, el título IX de la Constitución Republicana Española de 9 de Diciembre de 1931 recibió la denominación de Garantías y reforma de la Constitución.

Las primeras comprendían los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, la decisión de los conflictos de competencia legislativa y de otros que surgieran entre el Estado y las regiones autónomas, así como los de éstas entre sí; la responsabilidad criminal del Jefe del Estado, del Presidente del Consejo y de los Ministros, así como de los Magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la República. El conocimiento de estas materias se encomendó a un organismo jurisdiccional que recibió la denominación significativa de Tribunal de Garantías constitucionales<sup>32</sup>. A partir de entonces se extendió la concepción de garantías constitucionales como instrumentos de tutela de las disposiciones fundamentales para lograr su restitución cuando hubiesen sido desconocidas o violadas, lo que trascendió a la denominación que se ha adoptado en las Cartas surgidas con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Así podemos citar el título VI de la Constitución Italiana, que entró en vigor el primero de enero de 1948, el cual se intitula garantías constitucionales y que comprende la organización y competencia de la Corte Constitucional, pero además consigna el procedimiento dificultado de reforma de la misma ley suprema, que en nuestro concepto no puede considerarse como una garantía en sentido estricto, sino como un medio de protección. También se puede citar la institucionalización del cuerpo actual de garantías constitucionales por la Carta portuguesa de 25 de abril de 1976, reformada en 1982, que en el título I de su parte IV, relativa a la regulación de las garantías de la Constitución, contiene las disposiciones sobre la "fiscalización de la Constitución", que incluyen la inconstitucionalidad por la acción y la declaración

---

<sup>32</sup> ALCALA - ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, "Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales", en su libro Ensayos de derecho procesal civil, penal y constitucional, Buenos Aires, 1994, Edición de la Revista de jurisprudencia Argentina, 1994, pp. 503-505, La Defensa constitucional, pp. 134-306

de inconstitucionalidad, así como los órganos encargados para decidir estos procedimientos, de manera particular el Tribunal Constitucional.

La Constitución Española de 29 de diciembre de 1978 contempla de manera exclusiva las garantías constitucionales en relación con la tutela de los derechos fundamentales, en virtud de que el capítulo IV del título I, de la propia Ley Fundamental lleva el título: "De las garantías de las libertades y derechos fundamentales", que comprende a los instrumentos procesales relativos al procedimiento preferente y sumario ante los tribunales ordinarios; a los recursos de amparo y de inconstitucionalidad, e incluye también la figura del defensor del pueblo (*Ombudsman*), como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los citados derechos y libertades. En esta terminología moderna también se ha introducido en las Constituciones latinoamericanas recientes, ya que en ellas había predominado el concepto tradicional de las garantías constitucionales como sinónimo de los derechos humanos consagrados constitucionalmente. Así podemos mencionar en primer término el Título V de la Constitución Peruana de julio de 1979, sobre las garantías constitucionales, y que comprende las acciones de *hábeas corpus*, de amparo y de inconstitucionalidad, así como la organización y funcionamiento del organismo de última instancia que debía conocer de estos instrumentos, calificado como Tribunal de Garantías Constitucionales nombre inspirado en la Constitución Española de 1931. La carta Fundamental de Perú aprobada en el referéndum de octubre de 1993 y que sustituyó a la anterior de 1979, ha seguido la misma denominación en su Título V, que conserva el concepto de Garantías constitucionales, entre las cuales además de las tres mencionadas anteriormente (acciones de *hábeas corpus*, amparo y de inconstitucionalidad), agrega la acción popular (contra las infracciones de la constitución y de la ley, por reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general), y la acción de incumplimiento (contra cualquier autoridad y funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. En esta misma dirección el Título XII del título I de la Constitución paraguaya de junio de 1992 se intitula De las garantías

constitucionales, entre las cuales incluye la inconstitucionalidad, el hábeas corpus, el amparo, el hábeas data, pero también la competencia y de la responsabilidad de los magistrados, que no corresponde estrictamente a esta categoría.

Con menor precisión, la Constitución Federal Brasileña de octubre de 1988, concentra en el título II, los derechos y garantías constitucionales, y particularmente en el artículo 5º, comprende de manera indiscriminada los derechos individuales y los instrumentos para tutelar estos derechos y también los de carácter social. En efecto, además de los derechos propiamente dichos incluye las siguientes garantías: hábeas corpus; mandato de seguridad (similar al amparo); mandado de seguridad colectivo (que puede ser interpuesto por los partidos políticos, organizaciones sindicales, entidades de clase o asociaciones legalmente constituidas y con un año de funcionamiento); mandado de injunción (contra la falta de norma reglamentaria que haga inviable el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales y las prerrogativas relativas a la nacionalidad, la ciudadanía y la soberanía); hábeas data (para el conocimiento y rectificación de informaciones contenidos en registros o bancos de datos de autoridades gubernamentales o de carácter público), así como acción popular (para anular actos lesivos al patrimonio público o de las entidades gubernamentales, pero también las que afecten la moralidad administrativa, el medio ambiente y al patrimonio histórico y cultural y que se ha utilizado para la defensa de los llamados intereses o derechos de carácter difuso).

La Constitución Colombiana de julio de 1991, en su título II, que intitula "De los derechos, las garantías y los deberes", consigna en su capítulo 4, "De la protección y aplicación de los derechos", el equivalente a las garantías constitucionales en sentidos estricto, pues comprende los siguientes instrumentos: acción de tutela (similar al derecho de amparo); las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos (de carácter difuso) relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar

naturaleza; así como, además de las anteriores, los recursos, acciones y los procedimientos necesarios para que los afectados puedan propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas. También se incluye en este sector la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables por la acción u omisión de las propias autoridades públicas, así como la facultad a cualquier persona individual o colectiva para solicitar la aplicación de sanciones penales o disciplinarias en relación con la conducta de las mismas autoridades.

Como puede observarse de la simple descripción anterior, las Constituciones contemporáneas han configurado las garantías constitucionales, con mayor o menor precisión, como los instrumentos tutelares tanto de los derechos fundamentales como de las atribuciones de los órganos de gobierno, contra su afectación por parte de las autoridades públicas, y si bien no se han incluido expresamente en los instrumentos protectores a los organismos inspirados en el modelo del *ombudsman*, salvo la Constitución española de 1978, desde el punto de vista doctrinal se advierte la tendencia a comprender dentro de esta concepción de las garantías constitucionales a dicha institución, ya que realiza funciones de apoyo y auxilio a los organismos jurisdiccional a los que se encomiendan esencialmente el conocimiento y decisión sobre las citadas garantías.

Por otra parte, el estudio sistemático de las garantías constitucionales, en el sentido contemporáneo que hemos destacado en párrafos anteriores, se atribuye a una disciplina procesal relativamente reciente y que podemos calificar de **DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL**, considerado como una rama del derecho procesal general y que sigue los lineamientos de la teoría o doctrina generales del proceso o del derecho procesal. Afirmamos que esta disciplina es relativamente novedosa, puesto que con anterioridad, si bien se habían analizado los instrumentos de tutela de las normas constitucionales, no se había intentado la

construcción de conceptos, principios e instituciones que abarquen todos los instrumentos, predominantemente procesales, que se han establecido para solucionar los conflictos derivados de la aplicación de las normas constitucionales.<sup>33</sup>

Es cierto que se avanzó considerablemente con los estudios que se han hecho de los propios instrumentos dentro del concepto de justicia o jurisdicción constitucionales, pero consideramos que un mayor avance radica en la consolidación de una disciplina procesal, que de manera más sistemática, contemple las garantías constitucionales bajo el enfoque de la ciencia procesal. Lo cierto es que la denominación de derecho procesal constitucional se generaliza en la doctrina más reciente, y al respecto podemos citar las obras de conocidos tratadistas como el español Jesús González Pérez,<sup>34</sup> el Alemán Christian Pestalozza,<sup>35</sup> el Costarricense Rubén Hernández Valle,<sup>36</sup> y los Argentinos Alberto Osvaldo Gozaini,<sup>37</sup> y Néstor Pedro Sagüés.<sup>38</sup> Este último ha promovido la creación de cursos sobre el citado derecho procesal constitucional en las Facultades de Derecho de las Universidades argentinas. Recientemente ha aparecido la obra del tratadista peruano Elvito A. Rodríguez Domínguez, con la misma denominación.<sup>39</sup>

Si aplicamos los conceptos anteriores al ordenamiento mexicano, podemos afirmar que está en vías de formación una nueva disciplina, es decir, el derecho procesal constitucional mexicano, que tiene por objeto el análisis científico de la garantías constitucionales establecidas por la Carta Fundamental vigente de 1917, con sus numerosas reformas posteriores.<sup>40</sup> Sin embargo, es preciso aclarar que nuestra Ley Suprema todavía conserva la denominación tradicional de garantías constitucionales como equivalente a la de los derechos fundamentales consagrados en la misma Carta Federal. El capítulo I, del Título primero de la

<sup>33</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, Ensayos sobre el derecho de amparo, México, UNAM, 1993, pp. 353-357.

<sup>34</sup> Derecho procesal constitucional, Madrid, Civitas, 1979.

<sup>35</sup> Verfassungsprozessrecht (Derecho procesal Constitucional), 3ª Ed., Munchen, C H Beck, 1991.

<sup>36</sup> Derecho Procesal Constitucional, San José Editorial Juricentro, 1995.

<sup>37</sup> El Derecho Procesal Constitucional y los derechos humanos (Vínculos y autonomías), México, UNAM, 1995.

<sup>38</sup> Derecho Procesal Constitucional 2da. Ed., Tomos I y II, El recurso extraordinario (1988); Tomo III(4ª. Ed.) Acción de amparo (1995); Tomo IV, Hábeas Corpus, (1989), Buenos Aires, Astrea.

<sup>39</sup> Derecho Procesal Constitucional, Lima, Editora y Distribuidora Jurídica Grilley, 1997.

<sup>40</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La Justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", en Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario, México, UNAM, 1992, pp. 107-109.

Constitución Federal se denomina todavía "De las Garantías individuales" (artículo 1º al 29). Los cursos que se imparten en las Escuelas y Facultades de Derecho mexicanas, incluyendo la Universidad Nacional Autónoma de México, se califican de garantías individuales y sociales,<sup>41</sup> las cuales se refieren al estudio de los derechos fundamentales, pero todavía con un criterio tradicional, pues no comprenden los consagrados en los pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos que han sido ratificados y aprobados en los términos del artículo 133 constitucional y que, por lo mismo, ya forman parte del ordenamiento interno mexicano.<sup>42</sup> Sin embargo, se abre paso a la tendencia hacia el análisis sistemático de nuestros instrumentos de tutela de las normas constitucionales, y desde este punto de vista, consideramos que pueden señalarse como las más importantes las siguientes garantías constitucionales:

- I. El juicio político.
- II. La acción abstracta de inconstitucionalidad.
- III. El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia.
- IV. El juicio de amparo.
- V. El juicio para la protección de los derechos político-electorales.
- VI. El juicio de revisión constitucional electoral.
- VII. Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del ombudsman.
- VIII. **Las controversias constitucionales.**

En este apartado explicare brevemente cada una de las garantías constitucionales antes mencionadas, pero sobre todo lo que se refiere a la controversia constitucional.

### I. El juicio político.

---

<sup>41</sup> Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 28ª. Ed., México, Porrúa, 1996, CASTRO Juventino V., *Garantías y amparo*, 9ª. Ed., México, Porrúa, 1996.

<sup>42</sup> Cfr. TAPIA HERNANDEZ, Silverio, (compilador), *Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por México*, 2ª. Ed., Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1994.

Este se inspira en cierta medida en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, (artículo I, sección III, inciso c), de acuerdo con el cual corresponde al Senado Federal el enjuiciamiento de los altos funcionarios de los tres órganos del Gobierno. Por infracciones del tipo político, especialmente a la Constitución Federal, pero con la consecuencia, de que el fallo condenatorio únicamente implica la destitución e inhabilitación del responsable, el cual posteriormente, si su conducta está tipificada penalmente, puede ser sometido a un proceso ante los tribunales ordinarios.<sup>43</sup> Estos mismos principios, con algunas variantes, fueron establecidos en las Constituciones federales de 1857(artículo 103-105) y la vigente de 1917 (artículo 111 del texto original, actualmente artículo 110), pero sólo nos concretaremos a examinar al sistema vigente, ya que sería complicado señalar las modificaciones que se realizaron a partir de la citada Constitución anterior.

No obstante lo anterior, es preciso hacer mención previa de los lineamientos establecidos en el artículo 111 del texto original aprobado por el Constituyente de Querétaro, ya que de acuerdo con el mismo, que sigue con variantes al modelo norteamericano, sólo los funcionarios mencionados en el entonces artículo 108 eran responsables, por medio del juicio político, por delitos, faltas u omisiones cometidas durante el tiempo en que ejercieran sus cargos. Estos funcionarios eran: los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de justicia, los Secretarios del despacho y el Procurador General de la República, así como el Presidente de la República, pero sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común (en el artículo 103 de la Carta de 1857). El titular del Ejecutivo Federal, además de estas infracciones, podía ser acusado por violación expresa a la Constitución y ataque a la libertad electoral; mientras que los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las Legislaturas locales, podían ser acusados por violaciones a la Carta Fundamental y leyes federales. Esta inmunidad procesal ante los tribunales ordinarios fue calificada por la doctrina

---

<sup>43</sup> Cfr. GONZALEZ OROPEZA, Manuel, "La responsabilidad política en el derecho constitucional americano", en Anuario jurídico, XI, México, UNAM. 1984, PP. 459-489.

como "fuero constitucional".<sup>44</sup> El procedimiento para este enjuiciamiento especial estaba establecido en el anterior artículo 111 constitucional, de acuerdo con el cual, por medio de acción popular podían denunciarse las faltas, delitos y omisiones cometidas por los citados altos funcionarios en el ejercicio de sus funciones ante la Cámara de Diputados, la cual tramitaba la primera instancia, y si consideraba culpable al funcionario respectivo, dicha Cámara, por medio de una comisión, sostenía la acusación ante la Cámara de Senadores, la que revisaba el procedimiento de primer grado y resolvía en definitiva, si el citado fallo era nuevamente condenatorio, la consecuencia era la destitución del funcionario y su inhabilitación por determinado período, de acuerdo con la gravedad de la infracción. Si la conducta del responsable estaba tipificada como delito en leyes penales, podía ser sometido a un proceso ante los tribunales ordinarios competentes.<sup>45</sup> Este régimen fue modificado en las reformas constitucionales promulgadas en diciembre de 1982, ya que el citado artículo 111 fue sustituido por el vigente artículo 110, que conserva los lineamientos del citado procedimiento de dos instancias, pero cambió sustancialmente el sistema de la inmunidad procesal, ya que sustituyó a la enumeración de los altos funcionarios señalados expresamente en el anterior artículo 108, por un concepto, mucho más amplio e indeterminado, de servidor público, dentro del cual se comprenden a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito Federal, a los empleados y funcionarios y en general a **toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o del distrito federal**. Dicho concepto fue modificado en aspectos secundarios en las posteriores reformas constitucionales de diciembre de 1994, para incluir en la lista de sujetos al juicio político a los Consejeros de la judicatura Federal, y de las judicaturas de los Estados y del Distrito Federal y de agosto de 1996, para agregar en la lista a los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, así como al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal

<sup>44</sup> Cfr. GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José. Los delitos de los altos funcionarios y el fuero constitucional" México, Botas, 1946. CÁRDENAS, Raul F., Responsabilidad de los funcionarios públicos, México, porrua, 1982 (publicado antes de la reforma constitucional de diciembre de ese año), pp. 313-498.

<sup>45</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, curso de derecho procesal penal, 5ª. Ed., México, porrua, 1989, pp. 776-818.

Electoral. De manera inconsistente con los principios básicos del juicio, el cual ha sido regulado en la mayoría de las legislaciones contemporáneas con el objeto de establecer un enjuiciamiento especial o un procesamiento de los altos funcionarios del Estado, es decir, los titulares de los poderes públicos, a los cuales se dota de inmunidad procesal relativa para evitar que puedan ser entorpecidos en sus funciones por acusaciones temerarias o notoriamente influidas, el actual artículo 110, en su primer párrafo señala en su parte conducente lo siguiente:

***“Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos...”***

De la anterior transcripción podemos darnos cuenta que también se agrega a la lista a los Magistrados de circuito y jueces de Distrito; a los Jueces y Magistrados del fuero común del Distrito Federal; a los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, pero, lo que es más grave, también a los titulares de empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. No

obstante las mencionadas reformas de 1994 y 1996, en las cuales se tuvo la posibilidad de corregir el grave error que señalamos, éste se mantuvo inalterado. La confusión entre los organismos públicos descentralizados y las empresas o fideicomisos públicos se deriva de una desafortunada modificación de 1981 al artículo 90 de la Carta Federal, que incorporó una concepción notoriamente errónea de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1997, y por ello ese precepto fundamental dispone que "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida al Congreso"(que precedió a dicha modificación constitucional). Este texto ha propiciado una lamentable confusión entre los citados organismos descentralizados que sí forman parte de la administración, con las empresas y los fideicomisos públicos que carecen del carácter de autoridad, y sólo son fiscalizados por las verdaderas autoridades administrativas.

Además de lo anterior, el mencionado artículo 110 constitucional, extiende el juicio político, como lo hacía pero en forma más limitada el 111 anterior, a los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales por "violaciones graves a esta Constitución y a las leyes que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales" (esto último excede, en nuestra opinión, a la responsabilidad política), pero en este caso" la declaración de responsabilidad (hecha en segunda instancia por el Senado Federal) será únicamente declarativa y se comunicará a las legislaturas locales para el ejercicio de sus funciones y procedan como corresponda". En cuanto al Presidente de la República, el texto actual del artículo 108 reitera el precepto original en el sentido de que "durante el tiempo de su cargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común".

Por otra parte, y de acuerdo con el modelo estadounidense, el párrafo tercero del actual artículo 110 establece que "Las sanciones consistirán en la destitución

del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público\*.

Consideramos que el juicio político, de acuerdo con las diversas modalidades que se advierten en las legislaciones contemporáneas, posee el propósito esencial de evitar los enjuiciamientos indebidos de los titulares de los poderes públicos que puedan afectar sus funciones y, por otra parte, sancionar las infracciones a la constitución que puedan cometer dichos altos Servidores Públicos, cuya comprobación implica su destitución, inhabilitación, y en su caso, las sanciones establecidas en las leyes penales. En cuanto al ordenamiento mexicano, podemos aplicar dichos lineamientos, si tomamos en consideración las infracciones constitucionales que pueden originar el juicio político, establecidas, por los artículos 6º y 7º. De la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de diciembre de 1982, las que coinciden casi literalmente con las leyes de responsabilidades anteriores de 1939 y 1979, artículo 13 y 3º, respectivamente.

## **II. La acción de inconstitucionalidad.**

Esta garantía constitucional fue introducida por vez primera en nuestro ordenamiento constitucional en las reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994 y no tiene precedente en el modelo estadounidense que hemos seguido en otros aspectos. En efecto, esta institución surgió en el derecho constitucional europeo con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional (cortes, Tribunales constitucionales e inclusive el Consejo Constitucional francés), las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría especialmente en Austria, República Federal Alemana, Francia y Portugal.<sup>46</sup> **Dicha garantía constitucional debe considerarse como una acción de carácter "abstracto", es decir, tiene como objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental, por lo que no se requiere la existencia de un**

---

<sup>46</sup> Cfr. MEZZETTI, Luca, Giustizia Costituzionale ed Opposizione Parlamentare, Modelli Europei a Confronto. Rimini, Maggioli Editores, 1992

agravio ni de un interés jurídico específico para iniciar el procedimiento, y por ello generalmente se otorga la legitimación a los titulares de los poderes públicos (jefes de Estado o de Gobierno, las Cámaras parlamentarias, los gobiernos centrales o de las entidades federativas o de las comunidades autónomas; en algunos supuestos, también los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos creados de acuerdo con el modelo escandinavo del ombudsman o inclusive por medio de acción popular). Además, dichas acciones abstractas pueden ser de carácter previo, es decir, invocarse durante el procedimiento de discusión y aprobación, antes de la promulgación y publicación de la norma impugnada (como ocurre particularmente en Francia en la instancia ante el Consejo Constitucional),<sup>47</sup> o bien, a posteriori, es decir, cuando las disposiciones legislativas ya han sido publicadas. Este último es el modelo que sigue el ordenamiento mexicano.<sup>48</sup> En los ordenamientos europeos en los cuales se ha establecido esta acción abstracta de inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas en beneficio de un sector de los parlamentarios de la minoría, generalmente un treinta por ciento de los mismos, ha tenido un desarrollo importante y ha logrado una fiscalización constante y frecuente de los ordenamientos aprobados por las mayorías legislativas, en forma destacada en la República Federal de Alemania,<sup>49</sup> y en Francia.<sup>50</sup> Esta acción Abstracta de inconstitucionalidad, escasamente conocida en el derecho constitucional latinoamericano, debe considerarse como un instrumento importante para otorgar garantías jurídicas a la oposición, a fin de que pueda participar más activamente en las decisiones políticas de gobierno, según el principio de la "oposición política garantizada".<sup>51</sup> De acuerdo con lo establecido por la fracción II, inciso a) a e) de

<sup>47</sup> Entre otros, LUCHAIRE, Francois, LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Paris, Económica, 1980, pp. 106-144.

<sup>48</sup> Cfr. FIX FIERRO, Héctor, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", en ARS JURIS, Revista del Instituto de Documentación e Investigación jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, México, número 13, especial sobre reforma judicial, México, 1995, pp. 114-117.

<sup>49</sup> Cfr. MEZZETTI, Luca, GIUSTIZIA COSTITUZIONALE E OPPOSIZIONE, cit. SUPRA nota 114. Este autor considera que la jurisprudencia constitucional alemana se ha originado de manera predominante debido a los impulsos que provienen de la oposición, pp. 62-69. BÉGUIN, Jean-Claude, LE CONTRÔLE DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DES LOIS EN RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, Paris, Económica, 1982, pp. 64-78.

<sup>50</sup> En la obra de FAVOREU, Louis y PHILIP, Loïc, LES GRANDES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 7<sup>a</sup>. Ed., Paris, Sirey, 1993, puede observarse el porcentaje importante de instancias introducidas por los diputados y senadores de oposición contra las leyes aprobadas por mayoría, antes de su promulgación.

<sup>51</sup> Cfr. VEGA, Pedro, VERGOTTINI, Giuseppe de, y LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, Minoría y Oposición en el Parlamentarismo. Una aproximación comparativa Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, pp. 104 y ss., 220 y ss.

los artículos 105 constitucional y 62 de la Ley Reglamentaria, se encuentran legitimados para interponer dicha acción abstracta, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados; de la Cámara de Senadores; de la Asamblea de Representantes (a partir de las reformas de 1996 al artículo 122 constitucional, ahora Legislativa), del Distrito Federal así como de las legislaturas de los Estados.<sup>52</sup> También se ha otorgado legitimación al Procurador General de la República, el cual está facultado para actuar como parte en la tramitación de esta acción de inconstitucionalidad, en virtud de la atribución *ex officio* que le confiere el párrafo tercero del apartado A) del artículo 102 constitucional, como se ha señalado anteriormente. Según la reforma constitucional de agosto de 1996, que admitió la impugnación de las leyes electorales por medio de la citada acción abstracta de inconstitucional, se otorgó legitimación exclusivamente a las dirigencias nacionales o estatales de los partidos políticos, de acuerdo con la naturaleza de su registro (artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Federal, y el 62 de su Ley Reglamentaria, reformados por decreto legislativos publicados los días 22 de agosto y 22 de noviembre de 1996, respectivamente). Este precepto fundamental dispone, además; "La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo".

### **III.- El Procedimiento Investigatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Este instrumento de garantía establecido por la Ley Fundamental vigente está regulado por los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional.<sup>53</sup> El

---

<sup>52</sup> Podemos señalar de manera comparativa, que la legitimación para interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad se confiere en Austria a un tercio de los diputados del Consejo Nacional; en Francia, a 60 diputados o el mismo número de senadores; en España a 50 diputados o 50 senadores; en Alemania a un tercio de los miembros del parlamento Federal; en Portugal, a un décimo de los Diputados. El extremo está representado por la Constitución de Bolivia, en cuyo artículo 120, inciso a), reformado en agosto de 1994, se dispone que cualquier senador o diputado puede interponer la acción abstracta de inconstitucionalidad. Cfr. FIX FIERRO, Héctor, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", cit. SUPRA nota 116, pp. 115-117. ESTRADA SÁMANO, José Antonio, "La inconstitucionalidad de leyes en la reforma judicial", en REVISTA DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO, Vol. 19 México, 1995, pp. 407-434.

<sup>53</sup> MELGAR ADALID, Mario, "Artículo 97", en la obra CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA, tomo II pp. 958-969. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Función de investigación de la

texto original comprendía exclusivamente el entonces párrafo tercero de dicho precepto, de acuerdo con el cual, la Suprema Corte de Justicia estaba facultada para designar a alguno de sus miembros, un juez de distrito o magistrado de circuito, o nombrar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgara conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que se investigara la conducta de un Juez o Magistrado Federal; algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual, la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal.

Por reforma de Diciembre de 1997 se agregó el actual párrafo tercero del citado artículo 97 constitucional y se modificó ligeramente la redacción del párrafo anterior, ya que se suprimió la referencia a la investigación de delitos federales. El nuevo párrafo, ahora tercero, amplió la atribución de investigación de la Suprema Corte en materia electoral, en el sentido de que está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la unión. Los resultados de la investigación se harían llegar a los órganos competentes.

La doctrina ha estimado que se trata de un simple procedimiento y no de un verdadero proceso, en cuanto la actividad encomendada debe versar sobre violaciones de carácter constitucional y no respecto de cuestiones de simple legalidad cuyo esclarecimiento en materia penal corresponde al Ministerio Público. El resultado de la investigación respectiva culmina con un dictamen elaborado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el que debe entregarse a la autoridad que hubiese solicitado su intervención, o bien a la competente para resolver el asunto, esto último en los casos en que la propia Suprema Corte iniciara de oficio la pesquisa.<sup>54</sup> El citado procedimiento investigatorio no se inspiró en el derecho

---

Suprema Corte aportación de la primera legislatura revolucionaria a la Constitución de 1917". En REVISTA JURÍDICA JALISCIENCE, Guadalajara, Jalisco, mayo-agosto de 1992, pp. 95-105.

<sup>54</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge, COSSÍO DÍAZ, José Ramón y FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La jurisdicción constitucional en México, cit. SUPRA nota 100, pp. 795-798.

constitucional de los Estados Unidos, sino que es una creación original de la Carta de 1917, pero inclusive sus antecedentes son bastante imprecisos, por lo que se ha dificultado de manera considerable el análisis de la estructura jurídica y de las finalidades de la institución, ya que lo único que resulta indiscutible es que el Constituyente de Querétaro pretendió regular un instrumento para garantizar el cumplimiento de algunas disposiciones de carácter constitucional.

Varios factores han influido para determinar el funcionamiento esporádico y los resultados poco satisfactorios de este instrumento de garantía constitucional, si se toma en cuenta, por una parte, que no se ha expedido una ley reglamentaria que precise los alcances del referido texto fundamental, y por la otra, que en la mayor parte de los casos en los que se ha solicitado la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo ha sido en relación con la violación del voto público, materia en la cual el más Alto Tribunal se ha mostrado muy cauteloso, por considerar que se trata de cuestiones esencialmente políticas.

#### **IV.- El juicio de amparo.**

El Juicio de Amparo constituye la garantía constitucional por antonomasia y la Institución procesal más importante del ordenamiento mexicano. Los organismos autónomos de tutela de los derechos humanos constitucionalizados en la reforma de 1992 surgieron hace poco tiempo, por lo que hasta ese momento el amparo había sido el único instrumento de defensa constitucional con aplicación práctica, ya que de los que hemos descrito de manera breve en los párrafos anteriores, algunos tuvieron eficacia esporádica o cayeron en desuso, y mientras que los más recientes, creados en las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1996, ya son fundamentales para el país.

El Juicio de Amparo, primero en la Constitución Yucateca de 1841, debido al pensamiento de Manuel Crescencio Rejón, y posteriormente se consagró en el ámbito nacional en 1847 en el documento denominado "Acta de Reformas", para quedar asentado de manera definitiva en los artículos 101 y 102 de la Constitución

Federal de 5 de febrero de 1857; En su concepción original se configuró como un instrumento procesal sometido al conocimiento de los Tribunales Federales y, en última instancia, de la Suprema Corte de Justicia, contra leyes o actos de cualquier autoridad que violasen los derechos individuales de carácter fundamental (calificados entonces como "garantías individuales"), o bien contra Leyes o actos de la autoridad Federal que invadiesen la autonomía de los Estados o viceversa, pero siempre que hubiese la afectación a un derecho individual.

La concepción original del Juicio de Amparo Mexicano como instrumento para tutelar los derechos humanos se consagró también en el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del Hombre, suscrita en la Ciudad de Bogotá en mayo de 1948 y en el artículo 8º. De la declaración Universal de los Derechos del Hombre, expedida en París el 10 de diciembre de 1948. Además, dicho instrumento procesal se reguló por el artículo 2º., Fracción 3ª., del Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos de diciembre de 1996, y finalmente, en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada en la Ciudad de San José, Costa Rica, en noviembre de 1996.<sup>55</sup>

Debe precisarse que en el Juicio de Amparo mexicano sufrió una paulatina ampliación a partir de la segunda mitad del siglo XIX, ya que además de sus funciones originales de protección de los derechos fundamentales contra leyes o actos de cualquier autoridad, inspiradas en la Revisión Judicial del Derecho Norteamericano, se le incorporó el recurso de casación contra las resoluciones judiciales pronunciadas por todos los Jueces y Tribunales Locales y Federales, por medio de una interpretación desorbitada del impreciso texto del artículo 14 de la Constitución Federal de 1857, ya que se consideró, primero por la doctrina y después por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, que se infringía dicho precepto, situado en el capítulo de las "Garantías individuales", cada vez que un juez aplicaba de manera "inexacta" (es decir de manera incorrecta o indebida), una disposición legal ordinaria en una resolución judicial, la que por este

---

<sup>55</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor. LA PROTECCIÓN JURÍDICA Y PROCESAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ANTE LAS JURISDICCIONES NACIONALES. Madrid, UNAM-Civitas, 1982, pp. 27-29.

motivo podía ser impugnada por medio del juicio de amparo. En la misma forma, se le agregó el contencioso administrativo por infracción de leyes ordinarias con apoyo en el artículo 16 de dicha Carta Fundamental.<sup>56</sup>

El constituyente de Querétaro, después de una apasionada polémica, reconoció dicha transformación del derecho de amparo y la consagró expresamente en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal vigente de 1917, de manera que el propio amparo no sólo se puede emplear contra violaciones directas de la Constitución por afectación de los derechos fundamentales, tanto individuales como de carácter social, sino también por infracciones a las leyes ordinarias por parte de las autoridades públicas, especialmente las judiciales. Ello significa que el derecho de amparo mexicano actual implica la tutela de todo el ordenamiento jurídico mexicano, tanto federal como local, por conducto de los tribunales federales. En tal virtud, el juicio de amparo es la última instancia de todos los procedimientos y procesos del propio ordenamiento.

Por otra parte, tanto la carta anterior de 1857 como la actual de 1917, siguen formalmente el sistema de doble jurisdicción implantado por la Constitución de los Estados Unidos de 1787, es decir, con dos órganos de Tribunales, federales y locales, cada uno con su propia competencia. Sin embargo, la evolución del derecho de amparo significó la unificación de dichos tribunales, de manera que si en el texto de la Constitución federal actual se conserva la doble jurisdicción, en realidad los Tribunales locales están subordinados a los federales, precisamente por medio del Juicio de Amparo.

En la actualidad el juicio de Amparo mexicano comprende cinco instrumentos procesales, que no obstante su aparente unidad, poseen cada uno de ellos matices peculiares, puesto que generalmente son regulados de manera independiente en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas:

---

<sup>56</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, ENSAYOS SOBRE EL DERECHO DE AMPARO, México, 1993, pp. 197-234

- Como instrumento protector de la libertad personal, similar al habeas corpus, puesto que procede respecto de detenciones y afectaciones a la libertad e integridad personales, realizadas por autoridades administrativas, es decir, la Policía y el Ministerio Público;
- Como el único medio para impugnar las leyes inconstitucionales en casos concretos y entonces recibe el nombre de amparo contra leyes;
- Como medio de impugnación de último grado contra las resoluciones judiciales de todos los Tribunales del país, tanto locales como federales, sector al que se le ha denominado amparo casación;
- Como un instrumento para impugnar las resoluciones o actos de las autoridades cuando los mismos no pueden combatirse ante un tribunal administrativo, por lo que este sector funciona como un proceso de lo contencioso administrativo; y
- A partir de las reformas a la Constitución de octubre de 1962 y a la Ley de Amparo, de febrero de 1963, se introdujeron modalidades especiales para tutelar procesalmente a los campesinos sujetos a la Reforma Agraria (población ejidal o comunal y derechos individuales de ejidatarios y comuneros), disposiciones que se agruparon en 1976 en el Libro Segundo de la misma Ley. Esta institución ha recibido la denominación doctrinal de amparo social agrario, y su importancia ha disminuido en virtud de la creación de los Tribunales Federales Agrarios (Tribunal Superior y tribunales regionales) a partir de la reforma de 6 de enero de 1992 al artículo 27 Constitucional y las Leyes Agrarias y Orgánica de los Tribunales Agrarios, de 23 y 26 de febrero del mismo año de 1992, ya que desde entonces, la mayor parte de las controversias agrarias se someten a dichos tribunales y sus sentencias definitivas se impugnan por conducto del "amparo casación".<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, ELEMENTOS DE DERECHO PROCESAL AGRARIO, México, Porrúa, 1993, pp. 556-583

En conclusión, a partir de varias reformas constitucionales y legales en 1988, y con mayor razón con posterioridad a las modificaciones de 1995, la Suprema Corte de Justicia de México recuperó su carácter de intérprete final de las disposiciones constitucionales, por ello se incrementaron de manera notable sus atribuciones para resolver los juicios de amparo en los cuales se plantean cuestiones directamente constitucionales, ya que se ha superado la etapa en la cual funcionaba de manera predominantemente como un Tribunal de Casación, atribuciones estas últimas que se confirieron a los Tribunales Colegiados de circuito, cuyo número se ha incrementado de manera constante en toda la República.

#### V.- El juicio para la protección de los derechos político – electorales.

Este instrumento introducido en las reformas constitucionales y legales de 1996 debe considerarse como un mecanismo paralelo del juicio de amparo, en su función primordial de protección de los derechos humanos. En efecto, la jurisprudencia que se inició el siglo anterior en la Suprema Corte de Justicia hizo la distinción entre los derechos civiles y los de carácter político, inspirada en la separación del derecho público norteamericano entre civil rights y political rights, pero se confundió a los primeros con las garantías individuales o derechos del hombre, por ello se consideró que los derechos políticos no podían ser objeto de tutela por mismo derecho de amparo.<sup>58</sup>

Este criterio tradicional dio lugar a la controversia entre las ideas de José María Iglesias sobre la incompetencia de origen,<sup>59</sup> de acuerdo con las cuales, el artículo 16 de la Constitución de 1857 que, al establecer la exigencia de que todo acto de afectación a los particulares debía emanar de autoridad competente,

<sup>58</sup> Cfr. VALLARTA, Ignacio L., EL JUICIO DE AMPARO Y EL WRIT OF HABEAS CORPUS, México, Imprenta de J.J. Terrazas, 1896, pp. 126-170. Sobre la doctrina y jurisprudencia norteamericanas de su época acerca de la separación entre las cuestiones jurídicas y las políticas.

<sup>59</sup> ESTUDIO CONSTITUCIONAL SOBRE FACULTADES DE LA CORTE DE JUSTICIA, México, imprenta de León y Whit, 1874. Este trabajo fue reproducido con estudio preliminar de Santiago Oñate en REVISTA DE LA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA, México, num. 30, abril-junio de 1946, pp. 257-295.

comprendía el origen legítimo de la misma autoridad,<sup>60</sup> e Ignacio Luis Vallarta, quien al asumir posteriormente la presidencia de la Suprema Corte entre mayo de 1878 y el 21 de noviembre de 1882, combatió de manera decidida la tesis anterior (la que, al ser publicada de manera extrema por el propio Iglesias como anterior Presidente de la misma Corte, determinó el desconocimiento de las elecciones presidenciales de 1876 en las que obtuvo el triunfo Sebastián Lerdo de Tejada), por considerar el propio Vallarta que la legitimidad se refería a la persona, al individuo nombrado para el cargo público respectivo, y la competencia establecida por el citado artículo 16 de la Carta Federal de 1857, tenía un carácter político y por ello debía suponerse y prescindirse de ella para examinar únicamente la cuestión jurídica de si cabe en el círculo de atribuciones de una autoridad determinada expedir una orden que afectara a un habitante de la república. Este último fue el criterio que adoptó la Suprema Corte a partir de su decisión de 23 de agosto de 1878 en el Juicio de Amparo solicitado por el destacado jurista y político León Guzmán, y es el que ha predominado hasta la actualidad, debido a la redacción similar del artículo 16 de la Carta Federal de 1917.<sup>61</sup> A partir de entonces, la Suprema Corte ha evitado la decisión de cuestiones políticas en los juicios de amparo, aun cuando se ha pronunciado en forma muy restringida sobre algunas de estas cuestiones en los asuntos muy escasos en que ha conocido de controversias constitucionales con anterioridad a las reformas de 1995 o al realizar investigaciones de acuerdo con el artículo 97 constitucional.<sup>62</sup> Esta cautela de nuestro más Alto Tribunal se explica por la trascendencia que por muchos años tuvo en Latinoamérica la tesis de la Corte Suprema Federal norteamericana que se autolimitó en lo que calificó como "Política Questions",<sup>63</sup> pero que ha modificado

---

<sup>60</sup> Cfr. MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier, JOSE MARIA IGLESIAS Y LA JUSTICIA ELECTORAL, CIT SUPRA NOTA 127 Pp. 81-166

<sup>61</sup> Cfr. VALLARTA, Ignacio Luis VOTOS, CUESTIONES CONSTITUCIONALES, México, edición de Antonio de J. Lozano (impresión particular), 1894, pp. 78-80; FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Ignacio Luis Vallarta, la incompetencia de origen y los derechos políticos" en A CIEN AÑOS DE LA MUERTE DE VALLARTA, México UNAM, 1994 pp. 19-39. Esta es la tesis de jurisprudencia todavía vigente, número 983, INCOMPETENCIA DE ORIGEN, en APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN publicado en el año de 1988, Segunda Parte, Tesis Comunes al Pleno y las Salas Tomo II p. 1595

<sup>62</sup> Cfr. GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, LA SUPREMA CORTE Y LA POLÍTICA, 2ª ed., México UNAM, 1994, Pp. 31-62

<sup>63</sup> Cfr. SCHWARTZ, Bernard, LOS PODERES DEL GOBIERNO, COMENTARIO SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS, tomo I, trad. De José Juan de Ollague Labastida, México, UNAM, 1996 pp. 576-579. EVANS HUGHES, Charles, LA SUPREMA CORTE DE LOS ESTADOS UNIDOS, trad. De Roberto Molina Paquel y Vicente Herrero 2da Ed. México, FCE, 1977, pp. 56-58. ALONSO GARCÍA, Enrique, "El Tribunal Burger y la doctrina de las "Políticas questions", en Estados Unidos", en REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO CONSTITUCIONAL, Madrid, núm. 1, enero-abril de 1981 pp. 287-299

paulatinamente para considerar justiciables cuestiones que anteriormente se estimaban de naturaleza estrictamente política, como las de carácter electoral, aun cuando siempre por conducto de una controversia judicial.<sup>64</sup> Lo cierto es que en México esta evolución no se ha realizado, especialmente por lo que se refiere a la tutela de los derechos políticos consagrados en nuestra Constitución Federal por conducto del Juicio de Amparo, ya que hasta la actualidad se aplica la anacrónica tesis de jurisprudencia, actualmente superada de manera definitiva, y que todavía establece:

***"DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales".<sup>65</sup>***

Es indiscutible que los derechos políticos son derechos humanos, como lo demuestran las Constituciones contemporáneas, incluyendo las latinoamericanas, así como los tratados internacionales de derechos humanos.<sup>66</sup> Nuestra Carta Fundamental también los consagra y los ha incrementado de manera paulatina, especialmente en materia electoral,<sup>67</sup> por lo que ha superado definitivamente el criterio decimonónico de confundir los derechos humanos con los llamados "derechos civiles", frente a la amplitud actual de los derechos de la persona humana.<sup>68</sup> En virtud de la tesis tradicional citada anteriormente, se advertía en el ordenamiento jurídico mexicano la ausencia de un instrumento procesal para

<sup>64</sup> Cfr. LOEWENSTEIN, Karl, "La función política del Tribunal Supremo de los Estados Unidos", en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, Madrid, núm. 133, enero-febrero de 1964, pp. 5-39.

<sup>65</sup> Tesis 623, APÉNDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, publicado en el año de 1988, Segunda Parte Tesis Comunes al Pleno y a las Salas, tomo II, P. 1061.

<sup>66</sup> Basta citar entre dichos tratados, el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Europea sobre la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cfr. El análisis de conjunto de estos instrumentos de ROBERTSON, A. H., "Pactos y Protocolo Opcional de las Naciones Unidas, Convención Americana y Convención Europea sobre Derechos Humanos Estudio comparativo", en LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE BALANCE Y PERSPECTIVAS, México, UNAM, 1983, PP 145-189.

<sup>67</sup> Cfr. FIX-FIERRO, Héctor, "Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano", en REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MÉXICO, México, nums. 203-204, septiembre-diciembre de 1995, pp 59-92, TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, "El juicio de amparo y los derechos político-electorales", en JUSTICIA ELECTORAL, México, num. 8, 1996, pp 101-112.

<sup>68</sup> Aun cuando la bibliografía sobre la materia es inagotable, citaremos en vía de ejemplo, por su examen integral del tema, a la obra del destacado tratadista argentino BIDART CAMPOS, Germán J., TEORÍA GENERAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, México, UNAM, 1989.

proteger los derechos políticos de carácter individual, ya que los colectivos, especialmente los electorales, se han tutelado por medio de diversos instrumentos, inclusive por conducto de una jurisdicción especializada. Por ello, un sector de la doctrina sostuvo, con anterioridad a las reformas de 1996, la necesidad de ampliar la procedencia del juicio de amparo hacia algunos de estos derechos.<sup>69</sup> Fue un acierto, por tanto, que se estableciera el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para tutelar procesalmente dichos derechos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un instrumento paralelo al juicio de amparo que como se ha visto, tradicionalmente no procede para la tutela de los derechos políticos. Sin embargo, debe estudiarse la posibilidad de que algunos derechos políticos queden fuera del campo de protección de este nuevo instrumento, como por ejemplo, los de libre expresión de las ideas, el de la libertad de expresión en los medios de comunicación, y el de petición, todos ellos en materia política, cuando dichos derechos no tengan directa o indirectamente propósitos electorales (artículo 6º. A 9º. Constitucionales). Estos preceptos fundamentales no hacen referencia expresa a la materia política, salvo el último, el cual dispone en su parte relativa "...sólo los ciudadanos de la República podrán tomar parte en los asuntos políticos del país".

La doctrina señala que el antecedente del juicio para la protección de los derechos políticos-electorales se encuentra en la llamada apelación ciudadana, regulado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) con anterioridad a la última reforma de 1996,<sup>70</sup> el que podía plantearse ante el anterior Tribunal Federal Electoral por los ciudadanos afectados por las decisiones del Instituto Federal Electoral responsable de la inscripción, cuando se hubiesen declarado improcedentes las solicitudes de los propios afectados para corregir los supuestos en los que no se les hubiese expedido oportunamente la credencial de elector con fotografía, o bien no hubieran aparecido en las listas

<sup>69</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor "La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano", cit SUPRA nota. 90, pp. 185-188.

<sup>70</sup> Cfr. TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, y DELA MATA PIZANA, Felipe, "juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano", en la obra ESTUDIO TEÓRICO PRÁCTICO DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, México, centro de capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997 pp. 270-272

nominales de lectores de los distritos de su domicilio, o bien se les hubiese excluido o incluido indebidamente en dichas listas (artículo 151 de dicho Código en su redacción anterior). Esta apelación podía interpretarse tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos, cuando hubiesen sido afectados, tanto en el lapso entre dos elecciones (artículo 294, incisos b) y c) anterior) o bien en el período electoral (artículo 295, inciso b), por lo que es evidente que coincide en varios aspectos con el juicio de protección que se analiza.<sup>71</sup> Este, llamado indebidamente "recurso de apelación" tuvo una significativa repercusión en las elecciones federales de 1994, ya que según los datos aportados por el entonces Tribunal Federal Electoral, en ese período electoral se plantearon ante dicho organismo jurisdiccional un total de 80,083 recursos, de los cuales 80,023 fueron interpuestos por ciudadanos y únicamente 60 por partidos políticos.<sup>72</sup> En un trabajo anterior señalamos que era incorrecta la apreciación del legislador al calificarlo como recurso, ya que en realidad debía considerarse como un proceso o juicio impugnativo, y que tampoco correspondía a la figura del recurso por excelencia, que recibe en el proceso ordinario el nombre de "apelación".<sup>73</sup> Por ello consideramos que es más correcta la denominación actual. Por lo que respecta a la competencia para conocer de este instrumento, el mismo puede presentarse ante la Sala Superior, en única instancia, cuando se trate de la violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para formar parte en forma en los asuntos jurídicos del país (artículo 99, fracción V, de la Carta Federal; 189, fracción I, inciso f), de las leyes, Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 83, inciso a), fracciones I y II, e inciso b) de la General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Federal)<sup>74</sup> y durante

<sup>71</sup> Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "La apelación en el contencioso electoral", en el volumen MANUAL SOBRE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, México, Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, pp. 53-117

<sup>72</sup> Cfr. MEMORIA 1994, México, Tribunal Federal Electoral, 1995, tomo I, pp. 322-323

<sup>73</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Introducción a la teoría de los recursos en el contencioso electoral, pp. 31-32.

<sup>74</sup> El artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone al respecto "El juicio para la protección de los derechos políticos electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo I del siguiente artículo (cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las Leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política). La demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización política agravada"

el periodo electoral y ante las Salas Regionales del mismo Tribunal,<sup>75</sup> cuando no se entregue al afectado el documento necesario para ejercer el voto, o no aparezca, o considere se le ha excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio documentos relativos (mismo precepto constitucional, y los artículos 195, fracción III y 83, inciso b) de las Leyes, Orgánica del poder Judicial Federal y la del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respectivamente). Están legitimados los ciudadanos individualmente considerados que hubiesen sido lesionados en sus derechos políticos-electorales, pero sólo podrán promover el juicio cuando hubiesen agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto. En su caso, deberán agotar previamente las instancias administrativas, y en ese supuesto las autoridades electorales les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de las demandas respectivas (artículos 80 y 81 de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electora).

Existe una regla particular en un supuesto de promoción del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando el afectado, habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, considere que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política ya que en esa hipótesis, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada (artículo 79 y 80, c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral). Estos preceptos carecen de precisión, pues no queda claro si se trata de la tutela de un interés individual, el del ciudadano, o de carácter colectivo, el de la asociación de la que forma parte.

---

<sup>75</sup> Debe tomarse en cuenta que durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales. Ordinarios o

De acuerdo con lo establecido por el artículo 82 del ordenamiento procesal que se analiza, cuando por causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, los ciudadanos afectados no podrán interponer el juicio de protección de sus derechos políticos-electorales, sino que deberán acudir al juicio de inconformidad, y en su caso, al recurso de reconsideración respectivo, cuando se trate de procesos electorales federales, pero cuando esta situación se presente en comicios de carácter local, el agraviado sólo podrá promover el citado juicio de protección, en el supuesto de que la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos, o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.

La tramitación de este proceso de tutela de los derechos político-electorales se sujeta a las reglas de carácter general del Capítulo VIII de la Ley General de Medios de impugnación en Materia Electoral, ya que no se señalan reglas específicas para el procedimiento de este instrumento.<sup>76</sup> Previamente es preciso señalar que la demanda debe presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o la resolución impugnados, o se hubiere notificado de conformidad con la Ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el citado ordenamiento (artículo 8). En cuanto al cómputo de los plazos, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles, de manera que contarán de momento a momento y si están señalados por días, se considerarán de veinticuatro horas. De manera distinta, si no se trata del periodo de desarrollo de un proceso electoral federal, el cómputo de dichos plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles señalados por la ley. Por lo que respecta a la tramitación en sentido estricto, se desenvuelve en las siguientes

---

extraordinarios, estas controversias deben someterse a las Sala Superior en una instancia.

<sup>76</sup> En relación con las disposiciones generales que regulan el trámite en materia procesal electoral, cfr. GALINDO BECERRA, Eduardo, "Sistemas de medios de impugnación en materia electoral", en la obra cit. SUPRA nota 158, pp 59-67.

etapas: a) la autoridad a la que se le impute el acto o la resolución reclamados, al recibir el escrito de impugnación, dentro del plazo de setenta y dos horas deberá dar aviso por la vía más expedita al órgano competente, en este caso, al Tribunal Electoral, señalando al promovente, el acto o la resolución combatidos, fecha y hora exacta de su recepción. Además, está obligada a hacerlo del conocimiento público, mediante estrados o cualquier medio fehaciente. En el mismo plazo deberá presentar sus escritos los terceros interesados, en caso de haberlos. b) Vencido dicho lapso, la autoridad que reciba la demanda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, deberá enviar al Tribunal la demanda y demás documentos, incluyendo los relativos a los medios de convicción, así como los escritos de los terceros interesados. También debe remitir un informe circunstanciado en el cual deberá contener si el promovente o compareciente tiene reconocida la personalidad, los motivos y fundamentos para sostener la constitucionalidad del acto o resolución y la firma del funcionario que lo rinde, informe que se puede acompañar de cualquier otro documento que se estime necesario. c) Una vez recibida la documentación respectiva, el presidente del Tribunal la turnará al Magistrado ponente, quien realizara los actos y ordenará las diligencias necesarias para la substanciación de los expedientes, incluyendo la solicitud de presentación, por parte de cualquier autoridad, partidos y organizaciones políticas o personas, de los documentos o elementos de convicción que se requieran para la mejor resolución del asunto. Dicho Magistrado debe revisar el expediente para verificar que reúna todos los requisitos y, en particular, que no se incurra en alguna de las causas de improcedencia señaladas por los artículos 9 y 10 de la Ley. Si existe motivo de improcedencia el Magistrado propondrá a la Sala respectiva el proyecto de resolución, a fin de que deseche de plano la demanda, Además, el Magistrado Electoral podrá formular requerimientos a los promoventes para que corrijan las comisiones en que hubiesen incurrido, y lo mismo a la autoridad demandada, con apercibimiento de no presentados los documentos necesarios si no se cumple el requerimiento dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de la notificación. Si la autoridad no presenta el informe circunstanciado de manera oportuna, se tendrá por ciertos los hechos señalados

en la demanda. d) La no presentación de medios de prueba no será motivo para desechar la demanda, ya que se deberá resolver el asunto con los elementos que obren en el poder del Tribunal, sin perjuicio de que el Magistrado ponente pueda requerir los documentos necesarios, según se ha expresado, y pueda perfeccionar o desahogar los elementos de convicción respectivos; y, e) si la demanda reúne todos los requisitos establecidos en la Ley, el magistrado instructor dictará el auto de admisión que corresponda. Una vez substanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción, por lo que el propio Magistrado elaborará el proyecto de sentencia y lo someterá a la consideración de la Sala correspondiente (artículo 19).<sup>77</sup> En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establecen disposiciones específicas en cuanto a los efectos de las sentencias pronunciadas en los juicios de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. En efecto, además de determinar que los fallos son definitivos e inatacables, se dispone que las resoluciones favorables a los demandantes pueden tener los siguientes efectos: a) confirmar el acto o resolución impugnados, o b) revocar o modificar dicho acto o resolución y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado (artículo 84). Además en virtud de los problemas que se presentaron en la realidad en la aplicación de los fallos favorables a los ciudadanos en el anterior recurso de apelación, el artículo 85 de dicho ordenamiento ordena que, tratándose de la violación de sus derechos relativos a la expedición de las credenciales de elector o de figurar correctamente en las listas nominales respectivas, si por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material la autoridad electoral federal o local responsable no pueda incluir a los afectados en la lista nominal correspondiente o expedirles el documento que exija la Ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutive del fallo así como de una identificación, para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de

---

<sup>77</sup> Cfr. DIAZ ORTIZ, Angel Rafael, "Justicia Electoral", en la obra coordinada por Jaime F. Cárdenas García y Jacinto Fava Viesca, LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DEL ESTADOS MEXICANO, Santiago de Querétaro, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España. A. C., 1997, pp. 105-110

casilla que correspondía a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial en los términos de la Ley de la materia.<sup>78</sup>

#### VI.- El juicio de revisión constitucional electoral.

Este instrumento fue introducido por el artículo 99 constitucional y por la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral con el objeto de establecer la posibilidad de combatir la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas,<sup>79</sup> si se toma en consideración que no existe otro procedimiento por el cual pudiesen combatirse los actos concretos de las autoridades electorales locales que infrinjan directamente la Constitución Federal, ya que como hemos dicho, no procede el juicio de amparo, según la jurisprudencia tradicional, contra la violación de los derechos políticos, por el contrario, si pueden impugnarse las disposiciones legislativas electorales locales por conducto de la acción abstracta de inconstitucionalidad.<sup>80</sup> En efecto, de acuerdo con lo establecido por el artículo 86 de la Ley mencionada, el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, pero siempre que se satisfagan determinados requisitos, cuyo incumplimiento determinará que se deseche de plano el medio de impugnación respectivo. En tal virtud, el citado ordenamiento exige que los actos o resoluciones combatidos, tengan, en primer lugar, el carácter de definitivos y firmes; que violen algún precepto de la Constitución Federal; que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso

<sup>78</sup> Cfr. TERRAZAS SALGADO, Rodolfo y DE LA MATA PIZANA, Felipe, "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano", cit SUPRA nota 158, pp. 274-276

<sup>79</sup> En la parte relativa de la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que sirvió de base a las reformas constitucionales de agosto de 1996, se manifestó que "Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución Federal y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional - Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el estado de Derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas..."

<sup>80</sup> Cfr. ELIZONDO GASPERÍN, María Macarita, "El juicio de revisión constitucional", en la obra citada SUPRA nota 158, pp. 283-310.

electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y finalmente, que se hubiesen agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales pudieran haberse modificado, revocado o anulado.

El conocimiento de este proceso de revisión constitucional corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en única instancia. Tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal (artículos 99, fracción IV, de la Constitución Federal; 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral). Únicamente los partidos políticos pueden promover dicho juicio de revisión constitucional electoral por conducto de sus representantes legítimos, siempre que dichos representantes estén registrados formalmente ante el órgano electoral responsable cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnados; cuando hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual recayó la resolución impugnada; los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual recayó la resolución combatida; o finalmente, los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que sean distintos a los precisados en los supuestos anteriores. La falta de legitimación o de personería será causa para desecharlo de plano del proceso de impugnación de que se trata (artículo 88 de la Ley General de Medios de Impugnación). La Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece algunas modalidades especiales para la tramitación de este juicio de revisión constitucional contra actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, las cuales: a)

una vez que reciban el escrito por el cual se promueva el juicio, lo remitirán de inmediato a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con todos sus anexos, el expediente completo en el cual se hubiese dictado el auto o resolución combatidos, y su informe circunstanciado, que deberá contener los motivos y fundamentos jurídicos que considere pertinentes para sostener la constitucionalidad de los citados actos o resoluciones que se reclaman; b) dentro del plazo de sesenta y dos horas en que debe darse a conocer públicamente la impugnación (artículo 17, inciso b) de dicho ordenamiento), el o los terceros interesados podrán formular los alegatos que consideren pertinentes, mismos que, en el caso que se presenten, deben ser enviados a la citada Sala Superior del Tribunal Electoral, y se informará a la misma de la conclusión del mencionado plazo y de la competencia de los terceros interesados; c) en el juicio no se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, cuando éstas sean determinantes para acreditar la violación reclamada; y d) finalmente, recibida la documentación en el Tribunal Electoral, el Presidente de la Sala Superior turnará de inmediato el expediente al Magistrado que corresponda, para que formule el proyecto de resolución respectivo (artículo 89-92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación). El artículo 93 de la referida Ley consigna reglas particulares respecto de los efectos de las sentencias que decidan los juicios de revisión constitucional electoral, ya que dichos efectos pueden consistir en la confirmación del acto o la resolución impugnados, o bien, en la revocación o modificación de los mismos, y consecuentemente, en el establecimiento de los medios necesarios para reparar la violación constitucional que se hubiese cometido.

#### **VII.- Los organismos protectores de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del ombudsman.**

La Comisión de Derechos Humanos tiene pocos años de funcionar en México, pero a pesar de ello se ha revelado como un instrumento eficaz para la defensa de los derechos de los mexicanos y tiene también en su haber una

experiencia institucional notable (como más adelante explicare), factores que le han dado carta de naturalización en el derecho nacional.

Por otra parte, ya hemos señalado que, si bien en estricto sentido no tendrían cabida dichos organismos dentro de la disciplina que hemos calificado como "derecho procesal constitucional", en cuanto no constituyen instrumentos de carácter procesal, su análisis se ha incorporado a esta nueva rama del derecho procesal debido a su vinculación con los organismos jurisdiccionales, a los cuales apoyan y auxilian en su labor de protección de los derechos humanos. Además, si realizamos un examen comparativo de diversas ramas procesales, podemos observar que son varias las instituciones que no son rigurosamente jurisdiccionales, pero que estudian como parte de dichas disciplinas y como ejemplos se pueden citar la jurisdicción voluntaria en el proceso civil y mercantil; la averiguación previa en el proceso penal, y el procedimiento administrativo en el proceso de esta materia.

En el ordenamiento mexicano, la creación del ombudsman ha sido también reciente y se ha desarrollado con inusitada rapidez. En efecto hasta principios de la década de los años ochenta, la institución era prácticamente desconocida en México, pero durante dicha década se realizaron varios ensayos para establecer organismos similares, aun cuando sin una comprensión muy estricta de la organización y funciones de la institución. Dentro de estos intentos, que no tuvieron eficacia en la práctica, podemos mencionar la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, establecida por una ley del Congreso local de 3 de enero de 1979; el Procurador de Vecinos, creado por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad de Colima el 21 de noviembre de 1983, y que se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima publicada el 8 de diciembre de 1984.<sup>81</sup> El primer organismo que ha funcionado en la realidad, aun cuando con una competencia registrada, lo ha sido la defensoría de los derechos universitarios, cuyo estatuto fue aprobado por el Congreso

---

<sup>81</sup> Cfr. AGUILAR CUEVAS, Magdalena, EL DEFENSOR DEL CIUDADANO (OMBUUDSMAN), México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, pp. 113-138.

Universitario de la UNAM el 29 de mayo de 1985.<sup>82</sup> Siguieron varias instituciones a nivel estatal y municipal, tales como la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986); la Procuraduría Social de la montaña del Estado de Guerrero (1987); La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988), y la Defensoría de los Derechos de los vecinos de la Ciudad de Querétaro (1988).<sup>83</sup> La evolución continuó con la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, creada por acuerdo del Jefe del departamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de enero de 1989, cuyo Manual de organización apareció en el Diario Oficial de 17 de julio del mismo año. El paso más importante en la institucionalización de los organismos no jurisdiccionales de tutela de los derechos humanos se dio con la creación de la **Comisión Nacional de Derechos Humanos**, por acuerdo presidencial de 5 de junio de 1990.

Si bien esta Comisión fue establecida como un órgano descentrado de la Secretaría de Gobernación, y su titular era nombrado libremente por el Presidente de la República, al designarse como su primer Presidente a Jorge Carpizo, adquirió una notable independencia y realizó una labor excepcional, no sólo en cuanto a la investigación de reclamaciones individuales por violación de derechos fundamentales por la conducta de carácter administrativo de las autoridades públicas, sino que también desarrolló una dinámica actividad en cuanto a la promoción, enseñanza, capacitación y divulgación de los propios derechos humanos, así como una profusa labor editorial.<sup>84</sup>

Una de las innovaciones de la organización de la citada Comisión Nacional, que se ha institucionalizado posteriormente en el ordenamiento mexicano, es la relativa a la creación de un consejo integrado por diez personas de elevada

---

<sup>82</sup> Cfr. BARRERA GRAF, Jorge, "La Defensa de los Derechos Universitarios: Análisis legal", en La Defensoría de los derechos universitarios de la UNAM Y La institución del Ombudsman En Suecia, México, UNAM, 1986, pp 23-32; CARRERAS MALDONADO, María y otros, Defensoría de los Derechos Universitarios (ombudsman de la UNAM), México, Cuadernos de Legislación Universitaria, UNAM, 1993; ID., concordancias y comentarios del estatuto y del reglamento de la defensoría de los derechos universitarios, México, UNAM, 1992.

<sup>83</sup> Cfr. MADRAZO CUÉLLAR, Jorge, Derechos humanos el nuevo enfoque mexicano, México FCE, 1993, pp 50-51

<sup>84</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, México, UNAM-Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, pp 11-29.

reputación y de diversas orientaciones sociales y políticas, para asesorar al Presidente del citado organismo y fijar los lineamientos generales de la política que debe seguir la institución.

La extraordinaria labor realizada por este organismo tuvo efectos de gran trascendencia, puesto que dio a conocer a la institución del ombudsman en su labor de protección de los derechos humanos y, además, inició la formación de una cultura sobre los derechos fundamentales que con anterioridad no existía, como lo demuestra el gran número de reclamaciones planteadas en los dos primeros años de labor de la propia comisión. Una de las consecuencias más significativas fue el establecimiento de un ambiente propicio para la constitucionalización de este instrumento en un plazo muy corto, si tomamos en cuenta su reciente introducción.

De acuerdo con la reforma constitucional de 27 de enero de 1992, publicada el día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó el artículo 102 de la Constitución Federal (que en su primera parte reglamenta la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público Federal que está bajo sus órdenes), con un apartado B, en cuya parte relativa se dispone: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos, formularan recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas...". Este precepto fue reglamentado por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. El reglamento de la propia Comisión fue aprobado por su Consejo y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. El Reglamento de la propia Comisión fue aprobado por su Consejo

y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre del mismo año de 1992.<sup>85</sup> En forma muy breve podemos señalar, que de acuerdo con los citados ordenamientos, la Comisión Nacional se integra por el Presidente, designado por el titular del Ejecutivo Federal con aprobación del Senado de la República (que es el procedimiento que se sigue con algunas variantes a partir de 1995, para el ordenamiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), por un período de cuatro años, con una posible reelección. También forman parte de la Comisión, de acuerdo con la experiencia del organismo anterior antes mencionado, hasta cinco visitadores (actualmente se han designado tres), quienes realizan, a petición de parte o de oficio, las investigaciones de las quejas individuales, así como por el personal técnico, profesional y administrativo que sea necesario para el desempeño de las funciones del organismo. Además como ya se ha mencionado, por el mismo procedimiento de designación del Presidente (proposición del Presidente de la República y aprobación del Senado) se nombra el Consejo asesor, integrado, con carácter honorífico, por diez personas de altos méritos y conocimientos de los derechos humanos, de diversos sectores sociales e ideológicos, y de los cuales al menos siete no deben desempeñar cargo o comisión oficial alguna. Cada año cesa el más antiguo de los nombrados.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, tiene funciones muy amplias, pero se pueden resumir en lo que establece la parte final del artículo 2° de la Ley de la materia, la cual establece que dicha comisión: **"...tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el ordenamiento jurídico mexicano"**.

Finalmente, cabe resaltar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos desde su fundación en 1990 como organismo descentralizado y a partir de junio de 1992 como institución autónoma, ha desarrollado una intensa labor de promoción, estudio, capacitación y divulgación de los derechos humanos, que se ha traducido en cursos, conferencias y reuniones así como en una intensa

---

<sup>85</sup> Cfr. RABASA GAMBOA, Emilio, Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. Análisis Jurídico de La Ley de la CNDH México, 1992. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, El ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos. México porfina, 1992, pp. 27-73.

actividad editorial de gran significación, la que ha contribuido en no poca medida, a lograr el conocimiento de los derechos humanos del ordenamiento mexicano y su defensa tanto ante los organismos similares al ombudsman como ante los Tribunales y las autoridades administrativas.<sup>86</sup> Por otra parte, debe señalarse que la reforma constitucional de 1992 regula también a los organismos que deben crear las Legislaturas locales de acuerdo con su competencia, y estableció el plazo de un año contado a partir de la publicación del Decreto respectivo (28 de enero de 1992) para cumplir con el mandato constitucional. Por tanto, en la actualidad existen además de la Comisión Nacional, 32 comisiones locales, de las cuales corresponden 31 a los Estados, más la del Distrito Federal.<sup>87</sup> Las Leyes Reglamentarias expedidas por las Legislaturas locales siguen el modelo de la nacional, con algunos aspectos peculiares. Los Presidentes de dichas comisiones son designados por los Gobernadores de los Estados con aprobación del Congreso local (en la misma forma en que son nombrados los magistrados de los tribunales superiores respectivos). En el caso del Distrito Federal, el Presidente es propuesto por el Presidente de la República y aprobado por la Asamblea Legislativa del propio Distrito Federal (artículo 9º. De la Ley Orgánica publicada el 23 de junio de 1993).<sup>88</sup>

Por tal motivo, puede afirmarse, sin exageración, que el ordenamiento mexicano ha regulado actualmente uno de los sistemas autónomos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos de mayor amplitud.<sup>89</sup>

En virtud de que ya mencionamos cada una de las garantías constitucionales establecida en nuestro país, explicare lo que es la controversia constitucional como garantía importante de control constitucional y como

---

<sup>86</sup> Cfr. LÓPEZ Chavarria, José Luis y otros, *Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.

<sup>87</sup> Cfr. GARCÍA Sánchez, Antonio y otros, *Sistema de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1994. ROCCATTI, Mireille, *Los Derechos Humanos y la experiencia del Ombudsman en México*, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1995. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Compilación de Leyes de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997.

<sup>88</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Hector, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, 2da. Ed., México, porua, 1996.

<sup>89</sup> Cfr. MADRAZO CUÉLLAR, Jorge, *El ombudsman Criollo*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996.

defensora de la división de poderes, que como ya mencionamos es un medio de prolegar nuestra Constitución.

## **2.- LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL.**

En este apartado sólo tocare en general algunas cuestiones como la definición de controversia constitucional y otros puntos importantes, ya que en el capítulo siguiente la estudiare específicamente en lo que se refiere a su naturaleza y al procedimiento.

De acuerdo a la definición que nos proporciona el Señor Ministro Juventino V. Castro y Castro, podemos decir que: **" Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o los cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o actos no legislativos de otros entes oficiales, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disidentes; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política."**<sup>90</sup>

Esta garantía constitucional, tiene sus antecedentes como ya mencionamos en la Constitución Federal de los Estados Unidos y actualmente se encuentra consagrada por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, desarrollada por el título II, artículos 10 a 58 de la ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>90</sup> CASTRO y Castro, Juventino, El Artículo 105 Constitucional, México, 1996. pp. 99-100

En la controversia constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación asume las funciones de defender la Constitución, definir su sentido e impedir que los entes y órganos de autoridad establecidos en ella, rebasen su campo de acción e invadan en que asigna a otros.

Aunque en la controversia constitucional hay un actor y un demandado la acción se endereza directamente contra el acto; se persigue que se declare su nulidad por medio de invocar, fundar y probar caudales de invalidez.

La controversia no busca sancionar a los autores de las violaciones e invasiones; ésa es una función que les corresponde al jurado de sentencia y a las autoridades precisadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, previa acusación formulada por el Ministerio Público o los particulares, en los términos dispuestos en los artículos 21 y 109, última parte.

La Constitución, en el caso de las controversias, atribuye a las sentencia que dicte el Pleno de la Corte efectos generales; en esa virtud, para reducir el número de cuestionamientos de los que debe conocer, y con en objeto de preservar el principio de seguridad jurídica, que pudiera ser cuestionado en forma reiterada si se permitiera a los particulares tener acceso a esa vía de defensa, sólo se permite recurrir a ella a ciertos entes, poderes u órganos expresamente determinados; se trata de una defensa con efectos generales, pero de acceso restringido.

## **CAPITULO II**

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

#### **1.- EN FRANCIA**

A lo lardo del siglo pasado, encontramos diversos antecedentes aislados de perfilar una jurisdicción constitucional, con lo que ello supone atribuir a unos

órganos preexistentes, o creados para el efecto de verificar un control de la constitucionalidad de las normas jurídicas.

Por lo anterior, en el presente capítulo se exponen algunos de los antecedentes del control de la constitucionalidad de las leyes.

El sistema de control de la constitucionalidad de las leyes que existe en Francia apareció, junto con el Consejo Constitucional (CC), con la Constitución vigente de 4 de octubre de 1958, por lo que se cuenta con más de 35 años de existencia virtual. Este sistema es ampliamente conocido por su carácter previo, lo que significa que tiene lugar precisamente en el espacio de tiempo que hay entre la aprobación de los proyectos de ley por el parlamento y el momento inmediato anterior a su promulgación, según lo dispone la Constitución del propio país.

Precisamente este carácter previo del control ha dado lugar a sostener que se trata de un control político, calificación que ha estado presente a lo largo de su existencia. Hoy en día, sin embargo, el control constitucional ha dejado de ser tema de actualidad en Francia, pero no en el extranjero como enseguida se menciona.

Otros antecedentes no tan remotos los encontramos en la Constitución de la Confederación Suiza de 1974, cuyo artículo 110 otorgó al Tribunal federal competencia para conocer de las controversias entre la Confederación y los Cantones, y de éstos entre sí; y la Constitución alemana de Weimar de 1919, misma que atribuyó al Tribunal de Justicia Constitucional la facultad de resolver los conflictos entre la Federación y las entidades federativas y de éstas entre sí.

Resulta pertinente mencionar, por otro lado, que en Alemania, actualmente se dan distintos sistemas de defensa de la Constitución; preventivos y represivos; constitucionales, administrativos y penales. En ese país, incluso existen órganos

administrativos, federales y locales, para la defensa administrativa de la Constitución.

En México como analizaremos posteriormente, el instrumento diseñado para la defensa no solamente de la división de competencias típica de toda forma federal del Estado, sino también para la protección del principio de división de poderes, no es otro que en las controversias constitucionales que se encuentra previsto en el artículo 105 de la Constitución.

## 2.- EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En este punto examinaremos brevemente el sistema que se ha calificado como "americano", no sólo por haberse establecido en sus lineamientos esenciales en la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787 (con antecedentes en la legislación, y en la jurisprudencia de las colonias inglesas en América) <sup>91</sup> sino también por haber servido de paradigma a la abrumadora mayoría de los países americanos, de Argentina a Canadá. <sup>92</sup>

En principio, este sistema americano de revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes se caracteriza, en forma abstracta, como la facultad atribuida a todos los jueces para declarar en un proceso concreto la inaplicabilidad de las disposiciones legales secundarias que sean contrarias a la constitución y con efectos sólo para las partes que han intervenido en esa controversia.

Ese principio básico ha sido calificado por el tratadista estadounidense J. A. C. Grant, como una contribución de las Américas a la ciencia política. <sup>93</sup>

Para pretender precisar una visión esquemática de este sistema llamado americano, podemos afirmar que sus elementos esenciales consisten en la

---

<sup>91</sup> Cf. Cappelletti, Mauro, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indianapolis-Kansas City, Nueva York, Bobbs-Merrill, 1971 pp 36-40

<sup>92</sup> Cf. Phanor J. Eder, "Judicial Review in Latin America", *Ohio Law Journal*, otoño de 1960, pp. 571 y 572.

<sup>93</sup> *El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*, México, UNAM, 1963, cuyo subtítulo es precisamente: "Una contribución de las Américas a la Ciencia Política".

facultad otorgada al órgano judicial difuso (es decir a todos los jueces sin importar su jerarquía), para resolver las cuestiones de constitucionalidad de las leyes, siempre que la cuestión respectiva sea planteada por las partes y aun de oficio por el juez que conozca del asunto, en una controversia concreta; lo que manera incorrecta se ha calificado como vía de excepción, pero que los procesalistas italianos han denominado, con mejor técnica, como cuestión prejudicial, si se toma en cuenta que el problema de la inconstitucionalidad debe considerarse como un aspecto incidental (procesalmente hablando) de la controversia principal en la cual se plantea.

Como podemos ver el papel que juega la justicia en el sistema jurídico norteamericano es muy importante, porque como buen país de tradición jurídica anglosajona, este sistema está fincado precisamente en los precedentes judiciales, a contrariu sensu de los sistemas neorromanistas, que somos países con tradición de legislación, más que de sentencias de los tribunales, sobre las cuales, por cierto, los norteamericanos fincan la filosofía de todo su sistema jurídico y buena parte del social.

Los Estados Unidos son los creadores del sistema del control o justicia constitucional a través de los tribunales, atribución que por cierto no tiene encomendada expresamente por la Constitución el Poder Judicial; esta atribución nace de la famosa interpretación de John Marshall dada en su sentencia de 1803 conocida como la *Marbury vs Madison*. Ahí se resolvió para siempre el sistema del control constitucional por la vía del Poder Judicial.

Este control queda encomendado en Estados Unidos en exclusiva a su Suprema Corte, que por cierto allá no es de justicia, como lo dijo Oliver Wendell Holmes, ya que después de ese órgano siguen los Tribunales de circuito, así como Juzgados de Distrito, para conocer de las causas, pero como tribunales de primera instancia. Cabe aclarar que la Suprema Corte norteamericana sólo conoce de manera referida, es decir, en apelación o lazada, pero jamás de otra forma, es

decir, de manera originaria, en todas las causas de inconstitucionalidad. Hoy día, debemos acotar que la Suprema Corte de Estados Unidos vive horas aciagas ahogadas por el conservadurismo de la mayoría de sus ministros, lo que le hace dar tumbos, en contra de los muy recientes días de Earl Warren, quien se preocupó por dejar una Suprema Corte digna de abordar con esos elementos los retos del siglo XXI, los cuales se han perdido completamente hasta la fecha.

Los instrumentos de resolución de conflictos entre los diversos órganos del poder que la división de poderes y el federalismo conllevan, en relación con las competencias y atribuciones asignadas a dichos órganos por las Constituciones de distintos estados, es lo que la doctrina denomina la "jurisdicción constitucional orgánica". El antecedente primario de estos instrumentos se encuentra en el artículo 3° de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica (sección 2, inciso 1), el cual facultó a la Corte Suprema de ese país para conocer de las controversias entre los Estados Unidos y un Estado en particular, o entre dos o más Estados, el que a la letra indica:

***"1. El Poder Judicial entenderá en todas las controversias, tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de esta Constitución, de las leyes de los Estados Unidos y de los tratados celebrados o que se celebren bajo su autoridad; en todas las controversias que se relacionen con embajadores, otros ministros públicos y cónsules; en todas las controversias de la jurisdicción de almirantazgo y marítima; en las controversias en que sean parte los Estados Unidos; en las controversias entre dos o mas Estados, entre un Estado y los ciudadanos de otro, entre ciudadanos de Estados diferentes, entre ciudadanos del mismo Estado que reclamen tierras en virtud de concesiones***

***de diferentes Estados y entre un Estado o los ciudadanos del mismo y Estados, ciudadanos o súbditos extranjeros.*"<sup>94</sup>**

Del precepto citado resulta que en los asuntos en que la Federación es parte, cualquier Tribunal Federal puede conocer del conflicto a través de un procedimiento ordinario promovido por un particular o por un Estado; en los conflictos que involucren a dos o más Estados se actualiza el único caso de competencia originaria de la Suprema Corte, misma que se sustancia a través de un procedimiento específico.

Como podemos apreciar los antecedentes de esa competencia originaria de la Suprema Corte Norteamericana se encuentra en primer lugar, en el Comité del Consejo privado del Rey (*Privy Council*) denominado *Lord Commissioners of Trade and Plantations*, en tanto correspondía la resolución de los conflictos de límites entre las colonias. En segundo lugar, en el artículo 17 del Acta de la Confederación, el cual disponía que el Congreso General resolvería en última instancia las disputas surgidas entre las partes con motivo de linderos, jurisdicción o cualquier otra causa.

Mediante su competencia originaria, la Suprema Corte de los Estados Unidos ha resuelto importantes casos (165 hasta 1993), en cuestiones tan diversas como disputas por límites (*New York vs. Connecticut, 1799, Rhode Island vs. Massachusetts, Mississippi vs Arkansas*) o por cuestiones relacionadas con agua (*Arizona vs California*) por citar algunos ejemplos.

En nuestro país las controversias constitucionales fueron introducidas en nuestros ordenamientos constitucionales, particularmente en las Cartas Federales de 1857 y 1917, de acuerdo con el modelo de la Constitución Federal de Estados Unidos, al encomendar a la Suprema Corte Federal la resolución de conflictos entre las entidades federativas, ya sea entre ellas o con las autoridades federales.

---

<sup>94</sup> Constitución de los Estados Unidos de América, 1787.

### 3.- EN MÉXICO

#### **a) La Constitución Mexicana de 5 de febrero de 1857**

Los primeros antecedentes de la controversia constitucional se dieron en las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, las cuales establecieron en su artículo 118, fracción V, lo siguiente:

***“ Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:  
V. Conocer de la misma manera de las demandas  
judiciales que un departamento intentare contra otro.”***

En la Carta Magna de 1857 se presentaron tres etapas en las controversias constitucionales, la primera se reguló en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856; la segunda en el proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856 y la tercera ya propiamente en la Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857.

#### **Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856**

En su artículo 98, fracción primera, disponía:

***“La Corte Suprema de Justicia desempeñará las atribuciones que le concede la expresada ley (23 de noviembre de 1855), y además la siguiente:  
Primera. “... Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la Nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia.”***

Como se puede apreciar, el artículo anteriormente transcrito repite en esencia lo apuntado en los anteriores antecedentes, ya que se vuelve a establecer

que será la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien conocerá de los conflictos que puedan suscitarse entre uno y otro Estado de la nación Mexicana.

**Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 16 de junio de 1856.**

En este proyecto de Constitución Política lo referente a la figura de la controversia constitucional lo encontramos en el Quincuagésimo Noveno párrafo y en el artículo 99 que a la letra disponía:

*“ Quincuagésimo Noveno párrafo. Se propone ahora la comisión hablar al Soberano Congreso de la reforma tal vez más importante que tiene el proyecto al tratar de las controversias que se susciten por leyes o actos de la Federación o de los Estados que ataquen sus respectivas facultades, o que violaren las garantías otorgadas por la Constitución. Era nuestro sistema poner en público y serio combate la potestad soberana de la Federación con la soberanía de un Estado, o la viceversa: abrir una lucha solamente para declarar la nulidad de las leyes, o actos de un poder, que en su esfera tiene todos los atributos de la independencia, por el ejercicio de otro poder también soberano, que gira y se mueve en órbita diferente; confundir así los atributos de los poderes federales con los de los Estados, haciendo a estos agentes de la Federación unas veces, y otras convirtiendo a los de la federación en tutores o en agentes de los Estados. La ley de un Estado, cuando atacaba la Constitución o las leyes Generales, se declaraba nula por el Congreso; y la ley de éste, reclamaba como anticipadamente anticonstitucional, se sometía al juicio de la mayoría de las Legislaturas. En cualquier era una declaración de guerra de potencia a potencia, y esta guerra venía con todas sus resultas, con sus más funestas consecuencias. Los Gobernadores tenías obligación de promulgar y ejecutar las leyes del Congreso*

*Federal, como si fuesen empleados de esta administración, y el Poder Ejecutivo de la Federación expedía órdenes a los gobernadores como de superior a inferior. Unas veces las leyes o actos de los Estados se sobreponían a la autoridad federal, y otras al poder de la Unión hacía sucumbir al del Estado; en uno y otro extremo quedaba siempre desairada y envilecida una de las dos autoridades, sancionada la discordia y hasta decretada inevitablemente la guerra civil. No es este sistema federal, pues si éste fuera, sería necesario prescribirlo y execrarlo. Si nos fuera posible resumir en breves y concisas palabras toda la teoría, todo el mecanismo en breves y concisas palabras toda la teoría, todo el mecanismo del sistema federal, lo haríamos en esta sencilla fórmula: "para todo lo concerniente al poder de la Federación desaparecen, debe desaparecer los estados; para todo lo que pertenece a éstos, desaparece, debe desaparecer el poder de la Federación"... Pero nacen dudas, se suscitan controversias: ¿Quién califica? ¿Quién las decide? Repiten los que quieren el soñado equilibrio de un poder conservador. Las dudas y controversias entre la Federación y los estados, y entre ésta y aquéllos, se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos. No invocan su exclusiva autoridad, ni cada uno delibera como parte y como árbitro, ni se retan y se tiran guantes, ni apelan a las armas; van ante este tribunal, y ahí, en un juicio con todas sus formas, se decide la contienda, con la diferencia de que en el litigio de un individuo con otro, la sentencia es directa, universal, positiva. comprende todo el círculo de los derechos discutidos, mientras que en la contienda contra un soberano, la sentencia es indirecta, particular, negativa, no hace declaraciones generales, ampara, declara libres a los particulares quejosos de la obligación de cumplir la ley o el acto de que se quejan; pero deja intacta, con*

*todo vigor y prestigio, no ataca de frente a la autoridad de que emanó la ley o el acto que dio motivo al juicio."*

*"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 federales;*
- 2.- De las que se deduzcan del derecho marítimo;*
- 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 de 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;*
- 8.- De las que se originen a consecuencia de los tratados que se hicieran por las autoridades del poder federal;*
- 9.- De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.*

*Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia: el conocimiento de las controversias que se susciten de un estado con otro; de aquellas en que la Unión fuere parte; de las que se refieran a los tratados celebrados por la autoridad federal, y de las que intenten los embajadores y agentes diplomáticos de las naciones extranjeras. En los demás casos comprendidos en el artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, o bien de última instancia, conforme a la graduación que haga la ley, de las atribuciones de los tribunales de circuito y de distrito."*

De lo antes expuesto se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se consolida como la única competente para conocer de estos procesos en los que las partes serán la Federación y los estados, protegiendo así las facultades que la Carta Magna otorga a los Estados que forman parte del Pacto Federal, y respetando la Supremacía Constitucional establecida en el artículo 133 Constitucional.

#### **1.- Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857.**

La Constitución de 1857, en sus artículos 97 y 98, dispuso:

***"Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:***

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

***V. De las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos 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."***

En los artículos que se transcriben se plantea una figura diferente a nuestro amparo, pero que sin embargo tiene como finalidad una protección constitucional con referencia a la invasión de esferas. En esta figura se conocían los problemas que se pueden suscitar entre Estados y el competente para conocer de ellos y resolverlos era el Máximo Tribunal Judicial Federal. Es importante destacar este punto, ya que se empieza a considerar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un verdadero Tribunal Constitucional, al ser por excelencia el órgano controlador de la Constitución y del orden federal.

El comentarista de la época, Ramón Rodríguez, el artículo 98 en comento tenía serias deficiencias, pues al no otorgar competencia a la Suprema Corte de

Justicia de la Nación para conocer de cualquier asunto en que los Estados fueran parte, se dejaba a los propios Estados "... expuestos a que se les demande ante un Juez de Primera instancia y a los particulares en el peligro de que las grandes y poderosas influencias de un Estado hagan ilusorios sus derechos.<sup>95</sup>

El precepto contenido en la Constitución de 1857 no tuvo modificación alguna sino hasta el año de 1916 con motivo del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.

## **b) La Constitución Mexicana de 1917**

El Constituyente de 1917 estableció en su artículo 105 de la Constitución Federal del mismo año, lo siguiente:

***"Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre 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 fuese parte."***<sup>96</sup>

Así entonces, del artículo transcrito anteriormente se desprende que las controversias que surgieran entre dos o más Estados o entre los poderes de un mismo Estado, cuando provinieran con motivo de sus funciones o se refirieran a la constitucionalidad de sus actos, las resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como también se encargaría de conocer de los conflictos entre la Federación con uno o más Estados y de todos aquéllos en que la Federación fuera parte.

---

<sup>95</sup> Cossio, José Ramón en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada.

<sup>96</sup> H. Cámara de Diputados. LV Legislatura.

Es muy importante destacar que el debate del Congreso Constituyente de 1916 sobre el artículo 105 Constitucional se centró en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía conocer de juicios que tuvieran carácter político. La discusión se generó en el sentido de que la Corte no tenía facultades para conocer de conflictos políticos, la competencia la tenía el Senado según el artículo 76, fracción VIII, los legisladores se opusieron totalmente a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociera de las controversias que tuvieran carácter político, pero también esta facultad quedó anulada para el Senado, con lo cual se dejó en el aire la competencia que deberían de tener los conflictos políticos entre los Estados; los legisladores llegaron a la conclusión de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería conocer solo cuestiones referentes a la constitucionalidad y no asuntos de orden político, aquí surgió la interrogante de ¿Qué pasaría si un asunto político fuera también un problema constitucional?. Pero los Legisladores fueron tajantes al considerar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación solo debería de conocer de constitucionalidad por lo que el proyecto del artículo fue limitativo al agregar la palabra "solo" en vez de incluir una conjunción, con lo cual se restringe la competencia de la Corte a lo establecido por el artículo.

Tal precepto como podemos darnos cuenta, establecía una vía amplia, por lo que toca a aquellos en que la Federación fuera parte, y otra, angosta, en la que sólo podían plantearse cuestiones de constitucionalidad, las que surgieran entre los poderes de un Estado.

A partir de la expedición de la Carta Magna de 5 de febrero de 1917, el artículo 105 constitucional ha tenido tres reformas en su texto, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación de fechas 25 de octubre de 1967, 25 de octubre de 1993 y 31 de diciembre de 1994.

La reforma del 25 de octubre de 1967, se estableció lo siguiente:

***“ Artículo 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.”<sup>97</sup>***

De la lectura del Artículo antes transcrito se aprecia que el texto del proyecto es el que ostentaba el artículo vigente en esa época, excepción hecha de la frase final, ***“ en los casos que establezca la ley”***.

La siguiente reforma al artículo 105 Constitucional fue la del 25 de octubre de 1993 la cual estableció lo siguiente:

***“ARTICULO 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 aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.”***

### **c) Reforma Constitucional del 31 de diciembre de 1994**

Durante la campaña presidencial de 1994, los candidatos de los distintos partidos recibieron de parte de la ciudadanía reclamos y peticiones reiteradas acerca de la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia. Desde la misma sesión solemne de transmisión de poderes, el Presidente electo,

---

<sup>97</sup> Texto oficial conforme al Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967.

Ernesto Zedillo Ponce de León, hizo alusión a que enviaría una iniciativa en materia de justicia, misma que fue remitida al Senado el 5 de diciembre de 1994.

En palabras de la iniciativa ésta proponía "el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna, al funcionamiento y a las competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. Son cambios que permitirán a estas instituciones un mejor desempeño de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la sociedad y hacer que la ley sea la norma suprema de nuestra vida pública".

En su parte medular, la iniciativa presidencial explicó: "La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia". Por lo tanto añadió la iniciativa:

***"Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad, lo que exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones; exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales para dirimir las controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y fortalecer el pleno cumplimiento de su encargo."***

Cuando se presentó la iniciativa, levantó controversia en el medio jurídico y en la propia opinión pública y como resultado del debate público y sobre todo

legislativo, se hicieron trece modificaciones a la iniciativa del Ejecutivo Federal, mejorándola de manera notable. Con fecha diecisiete de diciembre de 1994, se realizó la discusión en el Pleno de la Cámara alta con proyecto de decreto suscrito por las comisiones competentes; dicho análisis se hizo en lo general y en lo particular en un solo acto, habiendo sido aprobado por 108 votos de los senadores presentes. El PRD se manifestó en tribuna en contra de la propuesta y se abstuvo de votar el dictamen.

La reforma de 1994 superó como podemos apreciar superó las limitaciones y omisiones que contenía el artículo 105 original. Esta reforma, que significó un avance extraordinario en el campo de la administración de justicia, está basada en una serie de factores que confluieron para hacerla posible.

Debemos destacar la circunstancia de que la reforma al artículo 105 constitucional, no puede entenderse si no se observa la intención gubernamental de fortalecer el Estado de Derecho en México, uno de cuyos prerrequisitos fundamentales es el fortalecimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su carácter de Tribunal Constitucional, ya que en 1994 se dieron los pasos finales para dar a la Corte dicho carácter culminando así la tendencia que se iniciara desde 1987.

Medidas tales como la reducción de Ministros, la creación del Consejo de la Judicatura y el nuevo sistema de nombramiento de los Ministros, han sido encaminadas a configurar efectivamente a la Suprema Corte como un Tribunal Constitucional. En otras palabras se redujo el número de ministros para que fuera un órgano compacto, que fuera capaz de deliberar con mayor agilidad; asimismo, el menor número de ministros dota a cada uno de ellos de mayor autoridad y fuerza en sus decisiones; correlativamente, la responsabilidad de cada uno de ellos será mayor y el peso específico de las opiniones de la Corte en la vida política nacional será también mayor.

Por otro lado, el consejo de la Judicatura habrá de descargar a la Corte del cúmulo tareas administrativas que antes la agobiaban, lo cual significa que ahora la Corte podrá dedicarse enteramente al desempeño de su función vital: vigilar la constitucionalidad de los actos de los Poderes Públicos en México. Además, el Consejo del Judicatura habrá de ser, como lo esta siendo ya, el instrumento principal para crear en la judicatura federal una verdadera carrera judicial, para beneficio de quienes buscan justicia como de quienes la imparten.

El factor que más influyó en la reforma de 1994 del artículo 105 constitucional, fue la voluntad gubernamental de reforzar el esquema de división de poderes a nivel federal y estatal, proporcionando un instrumento de justicia constitucional para la resolución de controversias entre poderes, que involucran no un conflicto de carácter político, sino de carácter constitucional.

El contenido de la reforma judicial, después de agotado el procedimiento del poder revisor, versó sobre los siguientes aspectos fundamentales: A) Estructura de la Corte, se reformó el artículo 94 constitucional para reducir el número de ministros al que originalmente tuvo en 1917. B) Régimen de los Ministros, se reformaron los artículos 74, 94 y 95 constitucionales, precisando este régimen y aumentando las restricciones para el cargo; C) Nueva competencia constitucional de la Corte, para consolidarla como un auténtico tribunal constitucional, en el artículo 105 se le ha asignado una competencia más amplia en dos vías: las controversias constitucionales y la declaración general de inconstitucionalidad; D) Consejo de la Judicatura, órgano que está a cargo, según el artículo 100 constitucional de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación; E) Modificaciones al Ministerio Público, en los artículos 102, apartado A y 21 constitucionales, que se refieren a los siguientes aspectos: 1) El Procurador dejó de ser el consejero jurídico del gobierno, se sujeta su nombramiento a la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente y se le puede hacer comparecer ante las Cámaras; 2) Se creó posteriormente para desempeñar la anterior función la Consejería Jurídica del Gobierno Federal; 3) En la acción penal

es ahora posible impugnar por la vía jurisdiccional su no ejercicio o el desistimiento por parte del Ministerio Público, y F) Sistema nacional de seguridad Pública, se han agregado dos párrafos al final del artículo 21 que se refieren al sistema de seguridad pública Federal, así como también concedió una facultad expresa al Poder Legislativo Federal, en la fracción XXIII del artículo 73, para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación en dicha materia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios.

En 1998 se limitaba al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus facultades judiciales solamente a la resolución del juicio de amparo contra leyes y a otros juicios menores, así como a las facultades de investigación, pero era necesario que ampliara sus facultades a otras formas de protección a la Constitución y a las garantías individuales y por ello en 1994 amplió sustancialmente su esfera de acción mediante el nuevo artículo 105 de la Carta fundamental.

El artículo 105 constitucional como ya lo mencionamos disponía lo siguiente en su texto de 1917:

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

Es decir, las controversias constitucionales ya estaban previstas en la Constitución desde el Constituyente de 1971, pero se limitaban a la pugna entre poderes de los Estados, entre sí o con la Federación.<sup>98</sup>

A partir de la reforma de 1994, el nuevo artículo 105 está integrado por tres fracciones, de las cuales la primera se ocupa de las controversias constitucionales, las cuales por primera vez incluyen a los Municipios y al Distrito Federal, y sus conflictos con los poderes del Estado o con la Federación. Antes de esta reforma, los Municipios carecían de un medio de defensa frente a los Estados y la Federación.

También se prevé que cuando las controversias versen sobre disposiciones generales, haya dos tipos de efectos en las resoluciones que dicta la Suprema Corte. Si la resolución se aprueba por mayoría de por lo menos ocho votos, tendrá efectos generales". En los demás casos, sólo tendrá efectos respecto a las partes en la controversia.

Durante el tiempo que transcurrió entre mayo de 1917 a diciembre de 1994 hubo 55 controversias constitucionales.<sup>99</sup> Como no había ley reglamentaria eran tramitadas conforme al Código Federal de Procedimientos Civiles y no podían plantearse por particulares. En las reformas de 1994, los órganos del Distrito Federal ya estuvieron autorizados para acudir a la controversia constitucional como actores o demandados y también los Municipios. Éstos tuvieron, de hecho, como antecedente, el amparo en revisión (4521/90) promovido por el Municipio de Mexicali contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo Estado de Baja California Norte y que fue resuelto por el Pleno de la Suprema corte el 7 de noviembre 1991.

---

<sup>98</sup> Véase el análisis del Ministro José de Jesús Guguño Pelayo en La Justicia Federal al final de milenio, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001, p 29

<sup>99</sup> Cosío, José Ramón "Artículo 105 constitucional", en la obra Derecho Procesal Constitucional. México, Editorial Porrúa, p 344. En el libro publicado por la Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cuadro Estadístico Histórico de Asuntos Relativos a Controversias Constitucionales tramitados entre 1917-1994, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, fueron detectados únicamente cuarenta y dos expedientes de controversias constitucionales en ese periodo

La controversia constitucional resuelve disputas que se presentan con motivo de disposiciones generales o actos específicos de los diversos niveles de gobierno. La sentencia de la Suprema Corte tiene efectos generales tratándose de disposiciones generales y no de actos específicos.<sup>100</sup> La sentencia de la Suprema Corte no tiene efectos retroactivos, excepto en materia penal. Su procedimiento admite la suspensión del acto impugnado cuando no involucra disposiciones generales, admite la suplencia del error y de la queja y permite aplazar los juicios de amparo que versen contra los mismos actos.<sup>101</sup>

Con la reforma de 1994 el artículo 105 fue modificado<sup>102</sup>; la competencia del Pleno ha sido ampliada; en lo sucesivo conocerá de controversias entre poderes y entre órganos de autoridad; por invasión de facultades y de atribuciones y establece lo siguiente:

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

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

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;

---

<sup>100</sup> Las controversias constitucionales son competencia del Pleno de la Corte, excepto cuando no involucran un problema de inconstitucionalidad que puede resolverlo una Sala.

<sup>101</sup> Hernández Chong Cuy Amparo y Juan José Olvera López "El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público", de la Obra Derecho Procesal Constitucional México, 2001. Ed Porrúa p 383.

<sup>102</sup> Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 31 de diciembre de 1994

d).- Un Estado y otro;

e).- Un Estado y el Distrito Federal;

f).- El Distrito Federal y un municipio;

g).- Dos municipios de diversos Estados;

h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

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

j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

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

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

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y;
- e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

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

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

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución."

Como lo podemos apreciar los Poderes Constituyente y Reformador, establecieron diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órganos jurídicos, federal, estatal, municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentra las controversias constitucionales, previstas en la fracción I del artículo

105 de la Constitución Federal, cuya resolución se encomendó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional.

### CAPITULO III

#### FINES Y ALCANCES DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

##### 1.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Se trata de un juicio entre poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas.

La controversia persigue, en un juicio simple, llano, exento de tecnicismos y sumario, constreñir la actuación de los poderes u órganos previstos por la propia Constitución Política del país a lo que ella dispone; las partes, cuando la plantean, buscan hacer cesar la invasión al campo de acción que como autonomía, facultades o atribuciones, tienen concedida a la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la Constitución.

La competencia de la Corte sólo se surte cuando estén de por medio cuestiones de constitucionalidad; no comprende otro tipo de materias; dado que se trata de una competencia privativa, debe entenderse que trata aquello que es eso estrictamente; quedan fuera de su conocimiento aquellas materias que no estén relacionadas expresa y directamente con la Carta Magna. No pueden plantearse mediante ella cuestiones de legalidad.

Por disposición expresa, quedan fuera de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las cuestiones que, aunque de naturaleza constitucional, tengan contenido electoral; se entiende que en su triple aspecto: Federal, Local y Municipal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las cuestiones de constitucionalidad que pueden ser motivo de una controversia son sólo aquellas que están relacionadas con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; aquellas que son de la misma naturaleza, pero que estén relacionadas o deriven de la aplicación de las Constituciones locales, son de la exclusiva competencia de los órganos jurisdiccionales locales, en aplicación del principio general que deriva del artículo 124 de la Constitución Federal que dice:

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

La redacción de los incisos h), i) y j) de la fracción I del artículo 105 pudiera llevar a suponer lo contrario, que la Corte tiene una competencia para conocer de las dos clases de inconstitucionalidades que pueden darse: las que tengan que ver con la general y las particulares de los Estados. A primera vista parece que las partes y la Corte gozan, en la materia, de una acción y competencia genérica: "... sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

Hasta ahora la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando menos en las controversias promovidas por los municipios de Mexicali contra el Gobierno del Estado de Baja California y del Municipio de Delicias contra el Gobierno del Estado de Chihuahua, se consideró competente para conocer de cuestiones relativas a constitucionalidad local.<sup>103</sup>

Cuando en la fracción I del artículo 105 se alude a cuestiones de constitucionalidad necesariamente se está refiriendo a aquellas que tengan relación con la Constitución general. No puede dejar de reconocerse que por virtud del sistema federal y de lo dispuesto por el artículo 124, el conocimiento de las

---

<sup>103</sup> Amparo en revisión 4521/90 y controversia constitucional 1/90.

controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de la Constitución local, corresponde en forma privativa a los órganos locales, que la resolución de las controversias es competencia exclusiva de los tribunales locales, concretamente del Tribunal Superior de Justicia, que es el único, dentro de una entidad federativa, que goza de una jurisdicción general; la que ha sido atribuida a otro tipo de Tribunales es especializada; aquello es lo correcto por cuanto a que se deriva de una aplicación cabal del citado artículo 124 Constitucional.

Por lo que se refiere al campo de acción de los poderes locales, la Constitución general ha optado por un sistema mixto de atribución de facultades; determinan la competencia de ellos la Constitución general (artículos 3º, 107 fracción XIII, 119, 120, 121, 132, 133, entre otros) y las particulares de los Estados. Dado el carácter de supremacía de aquella, es suficiente con que la general la atribuya, expresa o implícitamente, a los poderes de los Estados, para que se entienda conferida, independientemente de que así lo reconozcan o no las Constituciones locales. Suponer que es necesario que la atribución de la facultad se reitere en la constituciones y leyes locales, sería permitir la posibilidad de que la Constitución general perdiera su carácter de suprema y hacer que dependiera su vigencia de que así lo dispusiera el orden normativo local.

Si del texto de la constitución no se desprende que la resolución de las cuestiones de constitucionalidad local deban ser resueltas por los Tribunales Federales, dado a que ellas se dan y deben ser resueltas, en aplicación del artículo 124 Constitucional, debe entenderse que son competentes para conocer de ellas los Tribunales locales y de todos aquellos que existen en una entidad debe entenderse que le corresponde resolverlas a los poderes locales y sólo podrá hacerlo a aquel que dentro de ella goza de una competencia amplia y no especializada: el Tribunal Superior de Justicia, ello con independencia de lo que disponga la Constitución y Leyes locales.

Va contra la naturaleza de un sistema federal de gobierno el suponer que los tribunales federales, y no los locales, son competentes para conocer de todo tipo de controversias en que estén de por medio cuestiones de constitucionalidad; para que ello fuera así se requeriría de un texto expreso que, como salvedad al principio general que se desprende del artículo 124, así lo permitiera; pero no lo hay.

Las cuestiones de constitucionalidad que se susciten entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, la Constitución no determina que se trata sólo de actos o disposiciones generales, por lo mismo debe entenderse que las controversias que se planteen pueden versar sobre todo tipo de materias.

Al respecto resulta aplicable, analógicamente, la tesis jurisprudencial P./J. 98/99 de este Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página setecientos tres, que textualmente señala:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCION 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."

Por lo que se refiere a los Estados, el Distrito Federal y a los Municipios, son susceptibles de ser impugnados por vía de controversia, tanto los actos, como las disposiciones generales que ellos emitan, por lo mismo, dentro de este último rubro, quedan comprendidos las leyes, las reformas a las constituciones, los bandos de policía, los reglamentos.

Dado que con la controversia se trata de enmendar una violación a la Constitución, la resolución que dicte el Pleno debe disponer la anulación del acto impugnado por ser contrario a la Constitución; es en este contexto que se habla de conceptos de invalidez y no de agravios.

Como se ha dicho anteriormente, no pueden ser objeto de una controversia constitucional cuestiones de legalidad; el planteamiento y conocimiento de ellas se

hace por otros titulares, mediante el ejercicio de otras acciones, con efectos diferentes y ante otro tipo de tribunales.

Para concluir, podemos decir que la naturaleza de la controversia constitucional es la siguiente:

- La controversia constitucional es un medio de control constitucional, instaurado para garantizar el principio de división de poderes.
- Se plantea cuando existe una invasión de esferas competenciales establecidas en la Constitución Federal.
- Puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal.
- El promovente de la controversia constitucional plantea la existencia de un agravio en su perjuicio.
- En la controversia pueden impugnarse normas generales (con excepción de normas electorales) o actos.
- Los efectos de las sentencias que se dicten en las controversias consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, siempre y cuando haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 2.- ACTOS IMPUGNADOS

En la actualidad y en términos generales, la controversia constitucional es un juicio que tiene por objeto el control de la regularidad constitucional, mediante la resolución de disputas que se presenten entre diversos niveles de gobierno (federal, estatal o municipal) y entre órganos de un mismo nivel de gobierno (entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo Federal, entre poderes de un Estado y entre órganos del Gobierno del Distrito Federal); disputas que se presenten con motivo de **disposiciones generales y actos específicos**.

Cuando la fracción I del Artículo 105 constitucional señala que procede la controversia con motivo de "disposiciones generales", es de tal manera genérica la referencia que queda incluida en ella cualquier acto, administrativo o legislativo, que sea materialmente legislativo, es decir, cualquier acto, llámese como se llame, que contenga disposiciones generales, abstractas e intemporales podrá ser motivo de impugnación por esta vía. Precisión que no conviene hacer simplemente sólo para efectos académicos o teóricos, sino que de modo oportuno se ha hecho de manera implícita por el legislador, en especial al considerar que se ha legitimado a los Municipios para comparecer en estos juicios cuando carecen de facultades para la expedición de leyes (en sentido material y formal), pero si las tienen para emitir reglamentos administrativos y bandos de gobierno, que aun cuando, desde un aspecto técnico no son leyes si son disposiciones generales, abstractas e intemporales que pueden ubicarse dentro de los supuestos de impugnación que admite la fracción I en comento.

En muy importante para determinar el plazo para la interposición de la demanda, señalar si lo que se esta impugnando son normas generales o actos, ya que el artículo 21 de la ley Reglamentaria de la materia determina lo siguiente:

***"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.”.*

Con la lectura del anterior artículo, nos damos cuenta de la importancia de lo que se impugna en la controversia y de que además de normas generales y actos, también se puede recurrir a esta garantía cuando se trata de un conflicto de límites entre los diversos niveles de gobierno.

Para reforzar de alguna manera sobre que actos procede promover demanda en vía de controversia constitucional, la Suprema Corte ha determinado lo siguiente:

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS**

**Y OMISIONES.** De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, **por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.**

### **3.- LAS PARTES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

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

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

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

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

***b).- La Federación y un municipio;***

***c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;***

- d).- *Un Estado y otro;*
- e).- *Un Estado y el Distrito Federal;*
- f).- *El Distrito Federal y un municipio;*
- g).- *Dos municipios de diversos Estados;*
- h).- *Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i).- *Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j).- *Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*
- k).- *Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.”.*

Ahora conforme al artículo 105, fracción I constitucional, veremos quienes están legitimados para promover la controversia constitucional:

- 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;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

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.

De éste listado se advierte que los únicos sujetos legitimados para promover la controversia son:

❖ **Niveles de Gobierno**

Federación

Estados

Municipios

Distrito Federal

❖ **Poderes Federales**

Presidente de la República (Ejecutivo)

Congreso de la Unión (Legislativo)

Alguna de sus Cámaras e incluso la Comisión Permanente

❖ **Poderes Locales**

Gobernadores (Ejecutivo)

Congresos Estatales (Legislativo)

Tribunales de Justicia estatales (Judicial)

❖ **Órganos de Gobierno del Distrito Federal**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Jefe de Gobierno (Ejecutivo)  
Asamblea Legislativa (Legislativo)  
Tribunal Superior de Justicia (Judicial)

En lo que toca a la Ley Reglamentaria de dicha disposición constitucional en su Capítulo I del Título II no se transcriben los anteriores órganos indicados dándose por enunciadas constitucionalmente las entidades federativas que se estiman legitimadas para promover controversia, y en cambio en el artículo 10 de la citada Ley Reglamentaria se establece 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;***

***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."***

Ahora bien, para poder determinar de manera más clara y precisa lo que son las partes en la controversia constitucional, debemos precisar lo que entendemos por entidad, poder u órgano.

Por ente debe entenderse que se trata de la Federación, los Estados y los Municipios, cuando la materia sea atribuible, en lo general, a éstos.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Por Poder debe entenderse cada una de las partes en que, por mandamiento constitucional, se divide el poder para su ejercicio, tanto en el nivel federal como estatal; para ese efecto lo son el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, los Congresos Locales, los Gobernadores y los Tribunales superiores. Que se hable de poderes supone, necesariamente, que existen legal y realmente. Todo poder público tiene a su favor la presunción de ser legal.

Por órgano se entiende, toda aquella autoridad a la que no es dable reconocerle el carácter de poder, pero que ejerce autoridad, como son aquellos con los que cuenta el Distrito Federal -la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia- y los ayuntamientos y los Consejos Municipales.

Quienes no aparecen en la enumeración limitativa que hace la fracción I del artículo 105 Constitucional, no pueden recurrir a la controversia constitucional; así, están excluidos de promoverla una Diputación Permanente de determinada entidad, un Presidente Municipal, por sí mismo; ellos y las materias en que intervengan están sujetos a la competencia de los Tribunales ordinarios competentes.

Los entes, poderes y órganos, para estar en posibilidad de acceder a la controversia constitucional y ser parte de ésta, requieren un interés constitucional; la existencia de este elemento hace que, en principio, sean inaplicables los criterios que en materia de amparo existen para determinar cuándo, por ejemplo, la Federación o los Estados son parte en los juicios de garantías.

Los citados órganos de gobierno deben comparecer a la controversia conforme al artículo 11 de la Ley Reglamentaria por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen estén facultados para representarlos, y en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. De esto deriva que la representación, legal de los órganos o poderes de gobierno debe estar consignada en la ley que rige su actuar a favor de algún funcionario, en caso contrario, esto es, que si en dichas leyes no se encuentra consignada dicha representación, entonces podrá presumirse ésta.

Precisando lo anterior, hay que determinar cuales son las partes en la controversia constitucional, bajo el siguiente análisis conceptual:

- a) Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. A este respecto resulta muy pertinente aclarar que los particulares no están legitimados para plantear una controversia constitucional, y esta circunstancia es el origen de numerosas argumentaciones que se han suscitado entre varios juristas para clasificar las diferencias entre el juicio de amparo y las controversias constitucionales.

Recordemos que las fracciones II y III del artículo 103 constitucional disponen lo que es otro tipo de amparo, diferente a aquél que se interpone por la violación de las llamadas garantías individuales. En efecto, las últimas fracciones del artículo 103 disponen el llamado amparo-soberanía, por algunos autores, y que en el lenguaje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es conocido como amparo por invasión de esferas. Es una referencia a aquellas leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y desde diciembre de 1994 la esfera de competencia del Distrito Federal, o a la inversa: leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

En esta vieja polémica debe recordarse una vez más que la Suprema Corte de justicia, desde el siglo pasado, dictó este importante criterio:

**“INVASION DE ESFERAS DE LA FEDERACION A LOS ESTADOS Y VECEVERSA, AMPARO POR.** El juicio de amparo fue establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia Constitución, sino para proteger las garantías individuales; y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que sólo puede reclamarse en el juicio de garantías una ley federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de éstos, si invade la esfera de la autoridad federal, cuando exista un particular quejoso, que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución o con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión de interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara; pero no fue así, pues al través de las constituciones d 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las precedieron, se advierte que los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en juego para remediar las violaciones a la Constitución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnimodas, para oponerse a todas las providencias inconstitucionales, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer éste, tan sólo para la protección y goce de las garantías individuales.”.

Con ello se ha llegado a la conclusión, por muchos autores, de que en realidad las fracciones II y III del artículo 103 constitucional resultan obsoletas, ya que si la invasión de soberanías o esferas entre la Federación y los Estados solamente puede plantearse legítimamente en virtud de que tal invasión viola garantías constitucionales individuales, bastaría que persistiera únicamente la fracción I, y dentro de las demandas de amparo que con tal motivo se interpusieran solamente sería una particularidad especial del concepto de violación por afectación de las garantías personales, el que la Federación y los Estados o el Distrito Federal, en vez de mantenerse dentro de sus atribuciones constitucionales traspase éstas y utilice, al dictar leyes o actos, facultades que

constitucionalmente se atribuyen en exclusiva a una diversa entidad de la Federación.

Para que quede bien claro, y sin posibilidad alguna de malentendido: la invasión de soberanías, esferas o atribuciones pueden impugnarse bien por las personas individuales que se ven lesionadas en sus derechos, y en ese caso estamos dentro de un juicio de amparo; o bien, la invasión, vulneración o restricción son reclamadas por las entidades oficiales a que se refiere la fracción I del artículo 105 constitucional, y en este último caso estaremos frente a otro juicio distinto al del amparo, y que llamaremos controversia constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de sus integrantes podrá, mediante acuerdos generales, acordar el aplazamiento de la resolución de los juicios de amparo radicados en ella, hasta en tanto se resuelva una controversia constitucional, siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueren las mismas. En este supuesto, no correrá el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo.

Lo anterior deja clara la íntima conexión que existe entre amparo contra leyes y controversia constitucional. En ambos se impugnan (o, tratándose de las controversias, se pueden impugnar) normas generales. En ambos el concepto de la impugnación es el mismo: tales normas son contrarias a lo que dispone la Constitución. Lo que representa la diferencia es la naturaleza de los demandantes que impugnan. En amparo es un particular, al cual los artículos del 1° al 29 constitucionales le reconocen y garantizan derechos fundamentales. En las controversias constitucionales el actor o actores son entidades federadas en un Pacto de Unión, en donde se establecen atribuciones exclusivas. En amparo se defienden las garantías constitucionales; en las controversias el sistema federal tal y como lo enuncia la Constitución Política y lo interpreta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En amparo hay un agravio personal y directo; en la controversia constitucional hay defensa de la constitucionalidad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El aplazamiento de los amparos contra leyes ( o normas generales) hasta que se resuelva una controversia en que se plantea exactamente lo mismo, es decir la inconstitucionalidad de esa norma general, pretende evitar sentencias y por tanto criterios contradictorios, y pone de manifiesto la prioridad constitucional: primero la controversia, que inclusive puede invalidar la norma; y después las acciones de amparo, que son impugnaciones "personales y directas", y que no pueden anular leyes, sino sólo inaplicarlas.

De ahí la importancia que tiene la fracción I del artículo 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional.

Asimismo es importante lo que ha sostenido Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a la falta de legitimación activa en su tesis número P./J.77/2001, publicada en la página quinientos veintidós, Tomo XIII, junio de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE EVIDENCIA QUE CONFORME A LA LEGISLACION ORDINARIA APLICABLE, NINGUNO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE COMPARECIERON A INTERPONERLA TIENE FACULTADES PARA REPRESENTAR AL ENTE PÚBLICO LEGITIMADO EN LA CAUSA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.** De acuerdo con el criterio establecido por este Tribunal Pleno en la tesis P./J. 91/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 706, la falta de legitimación procesal de los promoventes en la controversia constitucional, no conduce a sobreseer en la misma sino a declarar que carecen de ella. No obstante lo anterior, y tomando en cuenta que quienes suscriben la demanda de controversia constitucional en representación de una entidad, poder u órgano, lo hacen ejerciendo una acción para reclamar derechos que no les son propios sino que atañen al ente público que representan, es decir, que la legitimación en la causa la tienen los entes públicos, puede concluirse que tal

circunstancia no puede impedir que la acción ejercida culmine con un punto decisorio concreto, esto es, que aquélla se declare improcedente y se sobresea respecto de quien o quienes se ostenten representantes de esos entes, si se evidencia que de conformidad con la legislación ordinaria aplicable, ninguno de los que comparecieron a interponer el referido medio de control de la constitucionalidad tiene facultades para representar a la entidad de que se trate y, por ende, carecen de legitimación activa en la misma, sin que sea obstáculo para concluir así el que la falta de legitimación no esté prevista expresamente como causal de improcedencia en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues si conforme a lo dispuesto en la última fracción del diverso artículo 19 de ese ordenamiento legal, puede derivar de cualquier disposición de la ley, debe decirse que al carecer los promoventes de la controversia de las mencionadas facultades, en términos de la legislación ordinaria que los rige, se actualiza la causal de improcedencia contenida en esa fracción, en relación con el diverso artículo 11 de la mencionada ley reglamentaria, debiéndose sobreseer en dicha controversia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, de la propia ley.”.

Es decir, que si ninguno de los promoventes de la controversia constitucional tiene facultades para representar a la entidad de que se trate y, por ende, carecen de legitimación activa, se declarará sobreseer en el asunto de que se trate.

b) Como demandado, la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria señala también a otros órganos públicos, o sea a una entidad, poder u órgano que hubieren emitido y promulgado la norma general, o pronunciado el acto que es objeto de la controversia.

En este inciso habrá que subrayar que la entidad demandada puede haber dictado un acto (acuerdo, determinación, dictamen o proveído de cualquier especie), o bien podríamos ubicarnos en el caso de que alguna de las entidades

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mencionadas, cuyos actos son objeto de impugnación, hubiere emitido o promulgado una norma general.

En virtud de lo anterior, pueden ser demandadas, directa y expresamente, la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; pero dicho precepto va más allá de lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Federal, pues prevé la posibilidad de que sean demandados los poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general o el acto que sea motivo de controversia, por esto pueden ser demandados el Presidente de la República, el Congreso de la Unión, los Gobernadores de los Estados, los Congresos locales, los Ayuntamientos e, incluso como lo fue, el Procurador General de la República; son poderes u órganos.

Es importante mencionar que pasa con los órganos de gobierno derivados, es decir aquéllos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley secundaria, éstos evidentemente, no pueden tener legitimación activa en este tipo de procedimientos, al no ubicarse dentro del supuesto de tutela jurídica de este medio de control; sin embargo, dichos órganos derivados sí cuentan con legitimación pasiva en determinados casos, esto es, si pueden tener el carácter de demandados, solo cuando sean autónomos de los sujetos que, siendo demandados se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional, pero cuando dicho órgano esté subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los señalados en el citado artículo constitucional, carecerá de dicha legitimación.

Para deducir la legitimación pasiva de los órganos públicos señalados como demandados, es decir las entidades, poderes u órganos, se debe atender a la subordinación jerárquica, como lo determina la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis número P./J. 84/2000, publicada en la página novecientos sesenta y siete, Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

**"LEGITIMACION PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ORGANOS SUBORDINADOS.** Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.", para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, 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 105, fracción I, 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.

Es decir, no puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, solo si se trata de un órgano derivado autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder, resulta improcedente señalarlo como demandado.

En otro aspecto, cuando se trata de los Secretarios de Estado, es distinto, ya que la Corte ha determinado que, conforme a los artículos 92 de la Constitución Federal y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del Presidente de la República, a cargo de dichos Secretarios de Estado reviste autonomía, por lo tanto, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, todo lo anterior con apoyo en la tesis número P./J. 109/2001 dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2001, promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, publicada en la página mil ciento cuatro, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación, que a la letra dice:

**"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACION PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."** Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los "órganos de gobierno derivados", es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

c) **Tercero interesado**, tal figura esta contemplada en la fracción III del citado artículo 10, el cual establece que son las entidades, poderes u órganos referidos en la fracción I del artículo 105; pero éstos no en su calidad de actores o demandados, sino de partes ajenas a aquéllas dos y que pudieren resultar afectadas por la sentencia definitiva que dictare la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Ley sólo reconoce el carácter de tercero interesado, como ya lo mencionamos a las entidades, poderes u órganos que pudieran resultar afectadas con la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los particulares, sean personas físicas o morales, no pueden tener injerencia, por ningún concepto y en ninguna de las etapas del procedimiento, lo anterior por la naturaleza de los asuntos, además en este supuesto se incluyen los partidos políticos.

Es importante mencionar que cuando una controversia constitucional se encuentre en estado de resolución y de su estudio desprenda que no se llamo a juicio a posibles terceros interesados, no procederá reponer el procedimiento, si la resolución que se dicte no causa agravio alguno, así lo establece la tesis número P.J. 46/1997, publicada en la página trescientos noventa y seis, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, del Semanario Judicial de la Federación, que dice:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EMPLAZAMIENTO DE POSIBLES TERCEROS INTERESADOS. SU FALTA NO PROVOCA LA REPOSICION DEL PROCEDIMIENTO CUANDO SE ADVIERTE QUE LA SENTENCIA QUE SE DICTE NO SERA CONTRARIA A SUS INTERESES.”** Encontrándose una controversia constitucional en estado de resolución y advirtiéndose de su estudio que no se llamó a juicio a posibles terceros interesados, no procede reponer el procedimiento si de su análisis se desprende que el sentido de la resolución que

se dicte no será contrario a sus intereses y, por ende, no les causará agravio alguno; además, a nada práctico conduciría y únicamente retardaría el procedimiento y la resolución del asunto.

Si bien en el futuro es de preverse que mucha de la jurisprudencia que en los juicios de amparo se ha establecido respecto del tercero perjudicado, habrá de aprovecharse útilmente, también es de creerse que se establecerán diferencias apreciables.

d) El Procurador General de la República, la fracción IV del artículo 10 de la Ley Reglamentaria lo establece como la última de las partes que pueden intervenir en las controversias constitucionales.

Merece especial consideración esta última parte legitimada, ya que el Procurador General de la República inviste numerosas facetas, no siempre fáciles de ser asimiladas.

En efecto, primordialmente muchos autores ubican al Procurador General de la República como el Jefe del Ministerio Público Federal, persecutor este último de los delitos del orden federal. Gran parte de su personalidad conocida se centra en esta atribución como investigador de conductas contrarias a las disposiciones penales federales, o como accionante ante los jueces federales, exigiendo sanción penal por la comisión de los delitos correspondientes, cuando llegue a la conclusión de que hay delito que perseguir, y responsabilidad probable del indiciado.

Es así el personero de un estado al cual corresponde el *jus puniendi*, que a su vez es el referido al derecho que tiene la sociedad para castigar las conductas que afecten a su convivencia pacífica. De ahí que se afirme que el Ministerio Público representa a la sociedad, porque en último extremo es en efecto en ésta, en su

estructuración ordenada, en la que piensa el persecutor de los delitos, en extremo final.

Pero en la controversia constitucional de ninguna manera puede apreciarse que el Procurador General de la República intervenga en la defensa, reparación o preservación de una sociedad afectada por las conductas contrarias a la norma penal federal. No es ésta la razón por la cual se pudiere haber incluido al Procurador General de la República como parte (por supuesto permanente y obligatoria) en todas las controversias constitucionales.

Otra faceta del Procurador General de la República que debemos analizar ahora es aquella atribución que tiene, y le reconoce el artículo 102, apartado A, párrafo tercero de la Constitución Federal, como representante de la Federación, cuando el patrimonio de ésta se encuentre en predicamento. Aquí el Ministerio Público Federal, y su Jefe el Procurador General de la República, no son sujetos procesales que persigan el buen orden en el país, en materia de sus atribuciones penales. Bajo este aspecto el Procurador toma partido como defensor del patrimonio de la Federación frente a los particulares, Estados, Municipios o entidades públicas que en cualquier forma pudieren afectar al patrimonio federal.

Bajo este nuevo aspecto, tampoco se entiende la razón de la intervención del Procurador General de la República en las controversias constitucionales. Ello se entendería si se dispusiera para el caso de una probable sentencia dictada después de tramitarse una controversia constitucional, que llegare a afectar el patrimonio de la federación. Pero entonces, de acuerdo con el concepto de la fracción III del artículo 10 de la Ley Reglamentaria, el Procurador General de la República podría intervenir como tercero interesado. No se requiere de una legitimación especial para tal fin.

En el pasado, el Procurador General de la República era el Consejero Jurídico del Gobierno, y bajo tal personalidad podría quizás llegarse a alguna conclusión

respecto de su papel en las controversias constitucionales. Pero la reforma de diciembre de 1994, que entró en vigor en 1995, lo despojó de tal función, que está por ser precisada en una Ley Reglamentaria diversa. Por ello esta característica que existió del Procurador General de la República, y que ha desaparecido, tampoco nos sirve para llegar a alguna conclusión.

No me queda otra consideración que la de suponer que el Procurador General de la República ha sido señalado como parte permanente en las controversias que examinamos, al entenderse que es una especie de supervigilante de lo constitucionalmente reglamentado; Procurador del pacto federal; destacado opinante social del ordenamiento jurídico nacional.

Estoy consciente de lo excesivo de los adjetivos que manifiesto, pero no en otra forma entiendo cual es la motivación profunda de la fracción IV, tomando en cuenta el distinguido y preeminente destacamiento del Procurador General de la República.

La iniciativa presentada a fines de 1994 por el Presidente de la República ante el Congreso, para modificar varios artículos constitucionales, entre ellos el 105, y que es conocida como la Reforma Judicial, en lo que se refiere a estos temas concretos se expresa así: "Debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias del juicio de amparo, las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República."

Por otra parte, en la iniciativa del propio Ejecutivo para la expedición de la ley Reglamentaria del artículo 105, una vez aprobada la reforma constitucional, se reitera la apreciación en la siguiente forma: "En estos juicios (controversias constitucionales) se da intervención, oficiosa y obligatoria, al Procurador General de la República, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del

apartado A) del artículo 102 constitucional, misma que se justifica por el carácter que tiene este servidor público, como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución."

Añadamos pues, con base en estas expresiones del autor de las iniciativas, a los epítetos que he consignado, la calidad de representante de los intereses de la Nación, y responsable en la guarda de la Constitución.

En otro orden de ideas debe entenderse que, además de las consecuencias que para los efectos del juicio, produce la naturaleza procesal de parte, hay otras implicaciones para quienes se colocan en esa calidad respecto a las sentencias.

Las partes en las controversias constitucionales pueden ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquéllas que sean contrarias a derecho, en los términos del artículo 31 de la Ley Reglamentaria, que señala:

***"ARTICULO 31. Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva."***

Mucho se ha examinado, (tratándose de juicio de amparo) la razón para desechar la prueba de posiciones. Por supuesto no estamos hablando de la prueba confesional, que de ninguna manera está prohibida o debe considerarse desechada. Es una referencia a esa prueba, pero desahogada en forma de absolución de posiciones, que debe formularse mediante un pliego que se contesta en forma escrita.

El mencionado artículo 31 de la citada Ley Reglamentaria establece, como ya lo vimos que en cualquier caso corresponderá desechar de plano, o sea sin forma de substanciación, aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia, o bien pruebas que no influyan en la sentencia definitiva, todo esto por el Ministro instructor, que es aquél previsto en el artículo 24 y designado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el turno que se lleva en la Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

Como se puede apreciar, el Ministro instructor utiliza su personal criterio para concluir que una prueba ofrecida no está directamente relacionada con la controversia, o bien que no es apta para influir en el sentido final de su resolución. Pero no debe olvidarse que el Plano de la Suprema Corte, con fundamento en la fracción V del artículo 51 de la Ley, podrá examinar los autos o resoluciones del instructor en los cuales se admitan o desechen las pruebas ofrecidas por las partes, si se interpone recurso de reclamación.

Es importante precisar que dentro de los trámites de la controversia 11/95, en el mes de febrero de 1996 se resolvió que no debe interpretarse el artículo 33 de la Ley Reglamentaria en el sentido de que en las controversias constitucionales se puede exigir que se acepte que todas las pruebas que ofrezcan los demandantes, inclusive bajo la exigencia de que se ratifiquen por el Ministro instructor, consistentes en notas o documentos en poder de otras autoridades, deben ser obligatoriamente aceptadas como prueba admisible en las controversias constitucionales.

Al resolverse el recurso de reclamación contra el desechamiento de pruebas por el Ministro instructor en esa controversia constitucional, se desechó parte de ellas con fundamento en lo dispuesto por la parte final del artículo 31 del siguiente tenor: "En cualquier caso, corresponderá al Ministro instructor desechar

de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o que no influyan en la sentencia definitiva".

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

Las pruebas en la controversia constitucional deben ofrecerse y rendirse en la audiencia a que se refiere el artículo 34 de la Ley de la materia, pero existe una excepción: la prueba documental, ya que esta puede presentarse con anterioridad a la celebración de la audiencia, pero sin perjuicio de que se haga una relación de ella o de ellas en la propia audiencia, y en esta circunstancia se tenga por recibida esa prueba documental en el acto en que se celebre y se le tenga así por aportada precisamente en ese acto.

Para pasar al estudio de los efectos de las resoluciones dictadas en las controversias constitucionales, primero explicaremos de que manera se tramitan los presentes juicios.

#### ❖ **Plazo para la interposición de la demanda.**

Como ya lo mencionamos el artículo 21 de la Ley Reglamentaria dispone un plazo general para promover la controversia de 30 días cuando se impugnen normas o actos, estableciendo reglas distintas para el plazo del cómputo respectivo, a saber:

- 1.- Tratándose de actos de 30 días contados a partir del siguiente

- a) Al en que conforme a la Ley del propio acto surta efectos la notificación del que se reclame
- b) Al en que se haya tenido conocimiento del acto o de su ejecución; y
- c) Al en que el actor se ostente sabedor del acto.

2.- Tratándose de normas generales de 30 días contados a partir del siguiente:

- a) A la fecha de su publicación; y
- b) Al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Igualmente se prevé en este artículo 21 que tratándose de conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV de la Constitución Federal (convenio amistoso celebrado entre los Estados), el plazo para interponer la demanda será de 60 días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que la origine.

#### ❖ **Requisitos que debe contener la demanda**

Los requisitos están contenidos en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria que prevé que 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.

❖ Trámite

En términos generales el trámite que se sigue en las controversias constitucionales es el siguiente:

Recibida la demanda, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicta un acuerdo de radicación en el que ordena formar y registrar el expediente, y designa por medio de una libreta de turno, que se lleva en la Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad a un Ministro para que funja como instructor del procedimiento.

El Ministro instructor es el encargado de examinar el oficio de demanda y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia la desechará de plano, cabe destacar que dicho motivo deberá ser notorio de tal manera que no dé lugar a dudas sobre el desechamiento.

Ahora bien, en caso de que del análisis de la demanda se advierta que dicho escrito es obscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al promovente para que aclaren su escrito dentro del plazo de cinco días.

Cuando el escrito de demanda no se ubique en las hipótesis anteriores, el Ministro instructor procederá entonces a admitir la demanda, ordenando emplazar a las autoridades demandadas para que dentro del plazo de 30 días produzcan su contestación, y dará vista a los terceros interesados, si los hubiere, para que en el mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga; igualmente dará vista al Procurador General de la República para que hasta antes de la celebración de la

audiencia de Ley emita su opinión respecto del asunto, asimismo el instructor podrá requerir todos aquellos elementos que estime necesarios para la resolución del asunto (artículo 35 de la Ley Reglamentaria), cabe destacar que ésta facultad puede ejercerla en cualquier momento o etapa del juicio; y, además, en caso de así solicitarlo el actor o bien de oficio, ordenará formar por separado el incidente de suspensión respectivo.

Al producir su contestación las autoridades demandadas, podrán en su caso, reconvenir al actor, para lo cual se seguirán las mismas reglas que para la demanda y contestaciones iniciales.

El actor podrá ampliar su demanda en 2 momentos:

1.- Dentro de los 15 días siguientes a que tenga conocimiento de la contestación de demanda si en ésta apareciere un hecho nuevo.

2.- Hasta antes de la fecha de cierre de instrucción si apareciere un hecho superveniente.

Una vez recibidas las contestaciones ya sea de demanda, de reconvención o de ampliación, el Ministro instructor señalará fecha para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos en la cual se hará la relación de las pruebas que obren en autos, se proveerá lo que corresponda respecto de las que ofrezcan las partes y se tendrán por presentados los alegatos que por escrito se presentarán; celebrada esta audiencia, se da por cerrada la instrucción y se ponen los autos para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

### **Suplencia del error**

Es la facultad que tiene el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que al dictar resolución, corrija los errores que advierte en la cita de los preceptos invocados y para examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

### **Suplencia de la queja.**

Igualmente, el Pleno se encuentra ampliamente facultado para suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

De lo anterior, se advierte con toda claridad que en las controversias constitucionales opera con una gran amplitud la figura de la suplencia, ya sea del error o de la queja, lo que implica que si la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte una violación a la Constitución que no se hubiere propuesto por el accionante, ella puede examinarla oficiosamente al suplir la demanda; por mayoría de razón, lo mismo opera si existen planteamientos que, por sí mismos, también pudieran prosperar, este mecanismo revela que el Órgano Reformador de la Constitución, consideró de tal importancia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará si se respetó el orden constitucional por las normas o actos impugnados, que determinó que lo hiciera sin las limitantes que podrían seguirse de citas equivocadas de preceptos, presentaciones confusas que dificultarán advertir lo efectivamente planteado o, finalmente, carencias o deficiencias que pudieran advertirse en la demanda, contestación, alegatos o agravios.

### **Improcedencia**

De lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Reglamentaria, se advierte que las controversias constitucionales son improcedentes:

- I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

- II. Contra normas generales o actos en materia electoral;
- III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;
- IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;
- VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
- VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; y
- VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

### **Sobreseimiento**

Por su parte el artículo 20 de la propia Ley Reglamentaria, prevé los casos en que opera el sobreseimiento en las controversias constitucionales.

- I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;
- II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;
- III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la

controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

- IV. Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.

Con todo lo expuesto podemos entrar de lleno a lo que son los efectos de las sentencias dictadas en la controversia constitucional.

#### **4.- LOS EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES**

En lo que se refiere a las sentencias, el capítulo VI de la Ley Reglamentaria, nos menciona, tanto los requisitos que esta debe contener, como los efectos o el alcance que se tendrá con la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por otro lado los diferentes tipos de sentencias que la misma Corte puede emitir.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede emitir los siguientes tipos de resoluciones:

**Definitoria** de materias constitucionales, ya que el Pleno de la Corte, debe buscar los elementos que la lleven a resolver la cuestión planteada.

**Declarativa**, por cuanto a que la Corte se pronuncia respecto de la procedencia de los conceptos de invalidez invocados por las partes y del acto o norma general que ha dado origen a la controversia.

**Vinculativa**, por virtud de que obliga a las partes a estarse en ella a pesar de ser entes, poderes y órganos de autoridad.

**Definitiva**, por el hecho de que no es susceptible de ser recurrida no existe tribunal que pueda conocerle recurso.

Además, el capítulo VI, que se titula de las sentencias, en su artículo 41, de la Ley Reglamentaria de la materia, se establece lo que deben contener las sentencias:

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 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 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, 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 efectos o el alcance que tendrán dichas resoluciones son vinculativos; siempre que versen sobre disposiciones generales de los Estados o los municipios, si la impugnación provino de la federación, o de los municipios, si la impugnación provino de los Estados, tendrá efectos generales, si aquellas son aprobadas por ocho votos de los Ministros.

Como ya lo hemos señalado, en las controversias constitucionales se impugnan normas generales emitidas o promulgadas por una entidad, poder u órgano; o bien, actos pronunciados también por otra entidad, poder u órgano, obviamente de gobierno público. Adicionalmente puede conocer igualmente de los conflictos respecto a límites de los Estados.

Por lo tanto, en las sentencias que se pronuncien en las controversias, debe distinguirse, para fijar los alcances y efectos de ellas, entre normas y actos, y en dictamen sobre límites, tratándose de contiendas entre Estados.

Esto contrasta con las distintas sentencias pronunciadas por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trata de acciones de inconstitucionalidad.

El artículo 105 constitucional, en su fracción II, primer párrafo, precisa que dichas acciones tienen por objeto *plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución*. Esto lo precisa aun más el artículo 61 de la Ley Reglamentaria cuando exige que la demanda contenga los órganos legislativos y ejecutivo que hubieren emitido y promulgado las normas generales impugnadas. En tal virtud los efectos de las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tan sólo deberán establecer la validez o invalidez de una norma general.

En las controversias constitucionales hay declaratorias de desestimación, en los términos del segundo párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional. El artículo 73 de la mencionada ley, ordena que las acciones de inconstitucionalidad se rijan por las normas establecidas por los artículos 41, 43, 44 y 45 de la ley, pero específicamente omite el 42, que se refiere a estos fallos especiales, exclusivos por lo tanto para las controversias constitucionales.

Como analizaremos con detenimiento cuando nos encontramos en el estudio de las normas comunes para controversias y acciones de inconstitucionalidad, las declaratorias de invalidez de una norma general, tendrán efectos generales, (erga omnes), cuando la declaratoria fuere aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los once Ministros. El párrafo segundo del mencionado artículo 42 de la Ley Reglamentaria, textualmente estatuye:

*"...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 declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente."*

Es decir, en caso de que se dicte sentencia definitiva, en una controversia, y de que seis o siete Ministros establecieran razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias que se hubieren dictado por mayoría, pero no la suficiente para resolver el fondo de la cuestión, no serán obligatorios esos criterios mayoritarios contenidos en las sentencias, para las Salas de la propia Corte, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, Administrativos y del Trabajo, sean estos Federales o Locales; pero ni siquiera podrá considerársele como una sentencia: Su desestimación más bien se parecería a un *sobreseimiento*, o sea a la conclusión de una instancia sin resolver a favor o en contra el fondo del asunto.

Quizás es esa la razón de la declaratoria de desestimación, para así superar el hecho de que un criterio mayoritario haya fundamentado una sentencia de fondo, perfectamente en orden desde el punto de vista procedimental, sentencia que no es suficiente para obtener el carácter de mandato invalidante, pero tampoco, y esa es la utilidad de la desestimación, para establecer un precedente, un criterio válido, respecto de otros asuntos similares.

Este tratamiento me hace recordar lo dispuesto por el artículo 94 de la ley de Amparo que establece: "Cuando la Suprema Corte de Justicia o alguno de los Tribunales Colegiados de Circuito conozca de la revisión interpuesta contra la sentencia definitiva dictada en un juicio de amparo, de que debió conocer un Tribunal Colegiado de Circuito en única instancia conforme el artículo 44, por no haber dado cumplimiento oportunamente el Juez de Distrito o la autoridad que haya conocido de él conforme a lo dispuesto en el artículo 49, la Suprema Corte de Justicia o el Tribunal Colegiado declara insubsistente la sentencia recurrida...".

Sin embargo, en amparo se observa el examen de un error en el planteamiento de la competencia, seguido de otro error ahora de sustanciación, mientras que en las controversias constitucionales no se plantea error

competencial, sino sentencia que por falta de votación requerida, no logra producir los efectos anulatorios que persigue la impugnación. Además, no se sigue la misma secuencia de efectos. En amparo el artículo 94 establece que una vez hecha la declaratoria de insubsistencia remitirá el juicio al correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o se avocará al conocimiento del amparo, dictando las resoluciones que procedan...".

En cambio, en las controversias constitucionales las sentencias mayoritarias insuficientes ya no tienen ningún trámite

La Ley Reglamentaria da a las resoluciones en controversia constitucional la naturaleza de sentencia y tiene las siguientes características:

Antes que otra cosa es definitiva de materias constitucionales; el Pleno, más que buscar elementos para declarar improcedente o sobreseer la demanda, con base en la obligada suplencia que dispone el artículo 40 de la Ley de la materia, debe buscar los elementos que lo lleven a resolver el asunto planteado.

El párrafo final del artículo 42 de la Ley Reglamentaria establece que las resoluciones finales "tendrán efectos únicamente respecto de las partes en controversia". Parecería una especie de fórmula Otero que se traslada del proceso de amparo a las controversias constitucionales, o sea: un principio de relatividad respecto de las sentencias que se dicten en esa controversia.

Estrictamente esto no es así. En algunas ocasiones las resoluciones que se dictan en las controversias constitucionales solamente tienen efectos entre las partes, como lo dice el artículo 42 citado, en su última parte. Pero en otras resoluciones sí se les da efectos *erga omnes*, siempre y cuando se atiende a lo que específicamente dice ese artículo en la Ley Reglamentaria.

En efecto, el artículo precisa que las declaraciones de invalidez, que hubieren sido **aprobadas por una mayoría de por lo menos ocho votos** de los Ministros, tendrán **efectos generales**. Pero esto solamente ocurre, tal como lo dispone dicho artículo 42, en aquellos casos en que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, o bien en aquellos otros casos referidos en los incisos c), h) y k), de la Fracción I del artículo 105 constitucional. Ahora bien, esos incisos se refieren a aquellas controversias que se planteen entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; el Poder Ejecutivo y cualquiera de las Cámaras del Congreso o de la Comisión Permanente; controversias que se planteen entre dos poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; o, finalmente, entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal, también sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Como puede apreciarse, la razón profunda de la declaratoria de invalidez es precisamente porque no se están contemplando actos administrativos inconstitucionales, sino normas generales que contradicen a la Constitución. Y si la argumentación de quien controvierte es acertada, según criterio de por lo menos ocho Ministros de la Suprema Corte, no podría regresarse a esa falsa fórmula de Otero de que la norma inconstitucional solamente deja de aplicarse a la entidad que la impugnó, pero si al resto de todas las otras entidades que no plantearon su acción dentro de una controversia constitucional.

Pero, con todo lo anterior, los efectos generales no son tan generales como podrían parecer, por lo siguiente:

Primero, porque la posibilidad se admite sólo en algunos de los múltiples supuestos en que procede la controversia constitucional.

Segundo, porque además de que sólo es posible en esos supuestos determinados, se exige que sea con determinado actor; es decir, no basta con que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sea un conflicto entre aquellos comprendidos en los incisos referidos, sino que haya sido promovido también por determinado sujeto.

***"ARTÍCULO 42. 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) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos..."***

Tercero, porque la posibilidad de una sentencia con efectos generales sólo es admisible cuando el acto impugnado sea una disposición general y no un acto en estricto sentido. Debe recordarse que la controversia constitucional procede contra actos y contra disposiciones generales.

Cuarto, porque se requiere de la mayoría calificada como ya hemos mencionado de ocho votos que señala la disposición multicitada.

Para finalizar el comentario respecto de los efectos de las sentencias, es claro que la declaratoria de inconstitucionalidad de un acto o disposición impugnada sólo tiene efectos a partir de que se dicta y nunca en forma retroactiva, excepto por lo que concierne a la materia penal, pues así lo establece la ley reglamentaria de la materia, que confirma lo dispuesto en el artículo 14 constitucional.

Para reforzar lo anterior, es pertinente destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a emitido las siguientes tesis, que indican:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES SOBRE DISPOSICIONES GENERALES. SE REQUIERE EL VOTO DE OCHO O MÁS DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE, PARA DECLARAR SU INVALIDEZ.** De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, actuando en Pleno, tiene atribuciones para declarar la invalidez de disposiciones generales, siempre que se alcance, por lo menos, una mayoría de ocho votos; de no alcanzarse esa mayoría calificada, se declarar desestimada la controversia.<sup>104</sup>

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS EFECTOS GENERALES DE LA Declaración DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, DEPENDEN DE LA CATEGORIA DE LAS PARTES ACTORA Y DEMANDADA.** De conformidad con el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley reglamentaria, en la invalidez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al menos por mayoría de ocho votos, respecto de normas generales impugnadas en una controversia constitucional, el alcance de sus efectos variará según la relación de categorías que haya entre el ente actor y el demandado, que es el creador de la norma general impugnada. Así, los efectos serán generales hasta el punto de invalidar en forma total el ordenamiento normativo o la norma correspondiente, si la Federación demanda y obtiene la declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o por un Municipio; así mismo, si un Estado demanda y obtiene la

---

<sup>104</sup> Tribunal Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo II, pp. 333.

*declaración de inconstitucionalidad de normas generales expedidas por un Municipio. De no darse alguno de los presupuestos antes señalados, dichos efectos, aunque generales, se limitan a la esfera competencial de la parte actora, con obligación de la demandada de respetar esa situación; esto sucede cuando un Municipio obtiene la declaración de invalidez de disposiciones expedidas por la Federación o por un Estado; o cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la invalidez de una norma federal.<sup>105</sup>*

#### CAPITULO IV

### EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Es necesario determinar que la palabra suspensión en general, se deriva del latín *suspensio*. Suspendere (suspendere) es levantar colgar o detener una cosa en alto, en el aire; diferir por algún tiempo una acción o una obra.

Gramaticalmente suspender es paralizar, impedir, paralizar lo que está en actividad; transformar temporalmente en inacción una actividad cualquiera.

Es impedir o detener el nacimiento de algo, de una conducta, de un acto, de un suceso. O si éstos se han iniciado, detener su continuación. Es pues, paralizar algo temporalmente; impedir que algo nazca, surja a la vida, detener su comienzo; y, si ya nació, impedir temporalmente que prosiga, paralizar los efectos o consecuencias aún no producidos, pero que están por realizarse.

Un incidente es un procedimiento que tiende a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal. El incidente puede aplicarse a todas las excepciones, contestaciones,

---

<sup>105</sup> Tribunal Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, pp. 206.



acontecimientos accesorios que se originan en un negocio e interrumpen, alteran o suspenden un curso ordinario.

Dentro de los sistemas jurídicos modernos, la justicia cautelar ocupa una importancia mayúscula, al grado tal de considerarse que de la eficiencia de la misma dependerá la posibilidad de la ejecución de la sentencia de fondo.

Medidas cautelares como "réfere expertise", francés, la "Adunanza Plenaria" italiana y la "Suspensión" española, entre otros, evidencias la flexibilización de la aplicación de las medidas cautelares propiciando su procedencia prácticamente a todos los casos y por ende convirtiéndose la suspensión en la regla general, y en la excepción, la ejecución de los actos impugnados.

En mayor o menor medida, como *"la finalidad última de la justicia cautelar, la conservación de la materia del proceso o procedimiento, lo que es fundamental pues den o ser así, la sentencia que dilucidare el fondo del asunto sería inútil, en el mejor de los casos y en el peor de ellos, la propia extinción de la materia del conflicto propiciaría la imposibilidad de un análisis de la cuestión sustantiva como ordinariamente acontece"*.<sup>106</sup>

Dentro de la denominada "Justicia de subordinación"<sup>107</sup>, las medidas cautelares han demostrado su total eficacia en la oposición que el gobernador realiza a los actos de la autoridad; pero, en la "Justicia institucional" estas medidas, y principalmente la suspensión, adquieren una importancia suprema, toda vez que en estos procedimientos se ventilan conflictos constitucionales de órganos públicos entre sí, cuya resolución necesariamente repercute en el denominado "bien común" y por ende en el bien individual de todos los miembros de la sociedad.

<sup>106</sup> NAVA MALAGÓN, Pedro Alberto. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Derecho Procesal Constitucional*. Ed. Porrúa, México 2001, pág. 397.

<sup>107</sup> VILLORO TORANZO, Miguel. "Introducción al estudio del derecho". Novena edición, Editorial Porrúa, México, 1990. Pag. 217.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La formulación de un incidente puede paralizar o no el juicio en lo principal. En el primer caso se trata de incidentes de previo y especial pronunciamiento, los cuales impiden que siga su curso el juicio mientras no se resuelvan, por referirse a presupuestos procesales sin los que el proceso no puede ser válido y han de resolverse mediante una sentencia que únicamente a ellos concierna y no por la definitiva en la que se deciden las cuestiones litigiosas. En los incidentes que no tienen ese carácter se verifica ese trámite, pero la resolución se deja para la sentencia definitiva que tiene que estudiar y resolver los problemas incidentalmente planteados.

Sabiendo lo anterior, podemos entrar al estudio en particular de la suspensión en la controversia constitucional, empezando por los fines que persigue dicha medida cautelar.

#### 1.- NATURALEZA JURÍDICA DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN

La suspensión en controversia constitucional como incidente de especial pronunciamiento.

Tradicionalmente, la doctrina ha considerado que los incidentes atendiendo a los efectos que producen, pueden clasificarse en:

- a) De previo y especial pronunciamiento; y
- b) De especial pronunciamiento.

Los primeros, son aquéllos que suspenden la prosecución del juicio principal, se substancian en la misma pieza de autos y por su naturaleza deben ser resueltos antes que la sentencia definitiva; y los segundos, se caracterizan porque no suspenden el curso del procedimiento principal, y se pueden substanciar en pieza separada tengan o no señalada una tramitación especial y de su resolución no depende la cuestión principal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En tratándose de los incidentes previstos en materia de controversias constitucionales, los artículos 12, 13 y 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalan:

***"ARTICULO 12.- Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva."***

***"ARTICULO 13.- Los incidentes de especial pronunciamiento podrán promoverse por las partes ante el ministro instructor antes de que se dicte sentencia.***

***Tratándose del incidente de reposición de autos, el ministro instructor ordenará certificar la existencia anterior y la falta posterior del expediente, quedando facultado para llevar a cabo aquellas investigaciones que no sean contrarias a derecho.***

***Los incidentes se substanciarán en una audiencia en la que el ministro instructor recibirá las pruebas y los alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda."***

***"ARTICULO 14.- 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. 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.***

***La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales."***

De un análisis de los preceptos en cita, podemos señalar lo siguiente:

Respecto de los incidentes de nulidad de notificaciones, de reposición de autos y el de falsedad de documentos, no obstante que la ley en cita los clasifica como de especial pronunciamiento, lo cierto es que desde mi punto de vista su naturaleza es de previo y especial pronunciamiento.

En efecto, el texto del artículo 12 precisa que salvo los citados incidentes y el de suspensión, todos los restantes incidentes se resolverán en la sentencia definitiva, es decir, los incidentes allí precisados deberán resolverse antes de dictada la sentencia con suspensión del juicio principal como lo corrobora el artículo 13 al precisar que estos incidentes (de previo y especial pronunciamiento) podrán promoverse antes de que se dicte sentencia, y que se substanciarán en una audiencia en la que el Ministro instructor recibirá las pruebas y alegatos de las partes y dictará la resolución que corresponda, así como del artículo 51, fracción III, de la propia Ley Reglamentaria que prevé la procedencia del recurso de reclamación en contra de la citada resolución.

Interpretar en otro sentido la ley, propiciaría la ineficacia de estos incidentes, pues con el dictado de la sentencia de fondo quedarían intocadas las incidencias planteadas sobre nulidad de notificaciones, reposición de autos o falsedad de documentos, lo que procesalmente hablando sería inaudito.

En este orden de ideas, la suspensión si constituye un incidente de especial pronunciamiento, en tanto que no suspende el procedimiento principal pues por el contrario, podrá ser substanciado y resuelto hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva, conforme a la tramitación que para tal efecto señala la propia Ley Reglamentaria, y además conforme al artículo 16 de



la propia Ley, su tramitación será por vía incidental es decir, **se substancia por cuerda separada en forma independiente del principal, pues deberán analizarse los elementos aportados por las partes o que de oficio haya recabado el Ministro instructor.**

Por lo anteriormente expuesto, podemos establecer con claridad que el incidente de suspensión es, sin duda un incidente de previo y especial pronunciamiento.

**a) FINES**

Los fines primordiales de la suspensión en la controversia constitucional es el detener la aplicación o consecuencias de los actos materia de la controversia. La regulación que se hace de esta materia tiene cierta similitud con la suspensión en el juicio de amparo; existen ciertos criterios en virtud de los cuales se determina una prelación de los intereses federales en detrimento de los locales; pero no hay razón para que exista una discriminación de esa naturaleza; en la controversia no hay agravio ni parte agraviada; se está frente a una invasión de competencias violatoria de la Constitución; tan graves son las violaciones que cometen las autoridades de los Estados y Municipios en el ámbito Federal como las que realizan las autoridades del centro.

## **2.- CLASES DE SUSPENSIÓN**

Del precitado artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, se advierte que en tratándose de controversias constitucionales, existen dos tipos de suspensión, que son las siguientes:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

a) De Oficio.

Este tipo de suspensión podrá ser concedida por el Ministro instructor con la limitante de que tome en cuenta los elementos proporcionados por las partes o bien aquéllos recabados oficiosamente por el mismo.

Como podrá observarse, esta facultad que posee el Ministro instructor es amplísima, toda vez que la ley no precisa con claridad los parámetros mínimos con base en los cuales podrá decretarse oficiosamente la medida cautelar.

Lo anterior, naturalmente obedece al tipo de procedimiento constitucional de que se trata y que, como quedó precisado, su resultado tiene un impacto social de gran magnitud, por lo que el Ministro instructor deberá en cada caso en particular, tomando en cuenta las características y peculiaridades del asunto, así como su trascendencia en el juicio principal, determinar la conveniencia de suspender los actos impugnados.<sup>108</sup>

El Ministro instructor concederá la suspensión con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por él en términos del artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal que establece:

***“ARTÍCULO 35. En todo tiempo, el Ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo...”***

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis CX/95, del Tribunal Pleno, de la Novena Época, publicada en la página ochenta y cinco, del Tomo II, correspondiente al mes de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra indica:

<sup>108</sup> NAVA MALAGÓN, Pedro Alberto, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Porrúa, México 2001, pág. 400.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETAR PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER.** En términos del primer párrafo del artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer "en todo momento", es decir, desde el inicio de la instrucción y hasta el dictado de la sentencia, sin que dicha facultad quede condicionada a que hayan sido desahogadas las pruebas de las partes y por lo tanto, tal poder comprende el tener expedita la facultad para decretar la práctica de cualquier prueba reconocida por la ley, aun de aquéllas no ofrecidas por las partes (ya que para éstas existe un período probatorio establecido en la ley de la materia que no rige para el juzgador), o que no provengan de éstas, con tal de que conduzcan al conocimiento de los hechos controvertidos. Esta facultad tan amplia del ministro instructor en materia probatoria se corrobora en el segundo párrafo del precepto citado, en donde se prevé que el propio ministro "asimismo", -esto es, con independencia de lo anterior-, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto, estableciéndose con ello como objetivo fundamental de la controversia constitucional, la tutela de las normas constitucionales sobre intereses particulares, ya que la convicción del juzgador acerca de los hechos debatidos en una controversia constitucional sometida a su decisión, no queda sujeta a subterfugios procesales de las partes que tiendan a beneficiar sus propios intereses."

Aunado a lo anterior, la concesión oficiosa de la suspensión, deberá necesariamente adecuarse a los lineamientos que la propia Ley Reglamentaria

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

establece para estos supuestos, lo que precisamente impide que esta facultad pueda ejercerse en forma arbitraria.<sup>109</sup>

#### b) A Petición de Parte.

Este tipo de suspensión, únicamente se diferencia de la anterior (de oficio), en que aquí existe una solicitud expresa de una de las partes (comúnmente de la actora), para que se provea sobre la suspensión.

Debe precisarse que en materia de controversias constitucionales, ambos tipos de suspensión se substancian y resuelven con los mismos criterios, según las disposiciones de la propia Ley Reglamentaria.

### 3.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN.

En el caso de la controversia constitucional como se ha señalado, la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal en sentido estricto, no prevé requisitos a cubrir para la procedencia de la suspensión, sino más bien enumera ciertas prohibiciones que impiden la concesión de la medida cautelar.<sup>110</sup>

No obstante lo anterior, existen ciertos requisitos que aun no estando señalados expresamente por la ley, atienden a la naturaleza propia de la suspensión y que por tanto deben cubrirse.

Estos requisitos son los siguientes:

- a) Que no se trate de un acto consumado.
- b) Que el acto sea de carácter positivo

<sup>109</sup> NAVA MALAGÓN, Pedro Alberto, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Porrúa, México 2001, pág. 400

<sup>110</sup> NAVA MALAGÓN, Pedro Alberto, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Derecho Procesal Constitucional*, Ed. Porrúa, México 2001, pág. 401.



En controversia constitucional adquiere una importancia especial la circunstancia de que los actos cuya suspensión se solicita no sean consumados.

Lo anterior, ya que el efecto de conceder la suspensión en tratándose de actos consumados, equivale a darle a la medida cautelar efectos restitutorios, lo que comúnmente sólo es materia de la sentencia de fondo.

Esta circunstancia en materia de controversias constitucionales adquiere mayor énfasis, en tanto que en estos procedimientos constitucionales salvo en materia penal, la sentencia de fondo no puede tener efectos restitutorios conforme al artículo 45 de la Ley Reglamentaria.

Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado lo siguiente:

***"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.- Resulta improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar,***

***máxime que el objeto de éste es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado.*"<sup>111</sup>**

Asimismo, el acto impugnado debe ser de carácter positivo, es decir, debe consistir en una actividad realizada por la autoridad demandada para ser susceptible de suspenderse.

Los actos negativos (aquéllos en que la demandada rehusa hacer algo) y los actos omisivos (aquéllos en que la demandada se abstiene de hacer), no pueden ser suspendidos, al no implicar una actividad u acción.

Expuesto lo anterior, se analizarán los casos en que no procede conceder la suspensión de los actos impugnados en controversia constitucional.

Las prohibiciones previstas en la ley, son las siguientes:

- 1) En aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.
- 2) Cuando se ponga en peligro la seguridad nacional.
- 3) En el caso de que se ponga en peligro la economía nacional.
- 4) En la hipótesis de que se ponga en peligro a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano; o
- 5) Pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiere obtener el solicitante.

---

<sup>111</sup> Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, Julio de 2000, página 573.

**a) Respeto de normas generales.**

Respecto a la prohibición de conceder la suspensión en tratándose de normas generales, la primera precisión que debe hacerse es que tal proscripción se refiere a actos materialmente legislativos que posean las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, es decir, Leyes Federales y Locales, Reglamentos Federales y Locales y Tratados Internacionales.

Al respecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido el siguiente criterio:

***"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS.- De acuerdo con el principio de que una norma es de carácter general cuando reúne las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, si en una controversia constitucional se hubiere impugnado un reglamento que tiene esos atributos, es improcedente decretar la suspensión que respecto del mismo se solicite, dada la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del numeral 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en el sentido de no conceder la suspensión cuando la controversia indicada se hubiere planteado respecto de normas generales."***<sup>112</sup>

En segundo lugar, debe señalarse que esta prohibición aplica tanto por lo que hace a la expedición de la norma general como a su aplicación in genere, es decir, no podrán ser materia de suspensión los efectos de la norma, pues de otra

---

<sup>112</sup> Tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, Septiembre de 2000, página 588.

forma se haría nugatoria esta limitación a la procedencia de la suspensión en tratándose de normas generales.

Lo anterior, no implica que no pueda suspenderse un "acto" que esté fundado en una norma general y que se impugne vía controversia constitucional, porque en este caso, la materia de la suspensión será un acto concreto y no la norma.

Respecto de las restantes hipótesis en que la ley proscribe el otorgamiento de la suspensión, debe señalarse que se trata de hipótesis ambiguas sobre las cuales el legislador no da elementos para establecer su contenido, por lo que la determinación de su amplitud, obligadamente recae en la interpretación judicial que al respecto realiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Como consecuencia de lo anterior, se dificulta enormemente establecer conceptos genéricos de estas prescripciones que puedan ser aplicadas a todos los asuntos, y más bien se requiere un análisis casuístico para determinar si en una hipótesis concreta se actualiza alguno de los supuestos de no procedencia de la medida cautelar.

No obstante lo anterior, trataré de establecer algunos puntos generales para dilucidar el contenido de las prohibiciones descritas.

#### **b) Cuando se pongan en peligro la seguridad y economía nacionales.**

El concepto de "seguridad nacional" escapa del ámbito jurídico y más bien se ubica en el ámbito sociológico-político.

Así es, si bien es cierto que el vocablo "seguridad" en el ámbito jurídico ha sido desarrollado en forma prolija, tanto por la doctrina como por nuestros tribunales, también lo es que en el caso específico al ser referido a lo "nacional"

pierde su acepción de afectación al ámbito individual del gobernado y nos ubica en aspectos de orden fundamentalmente político.

Al respecto, la Constitución Federal únicamente en su artículo 28, al referirse a la rectoría del Estado en las áreas prioritarias del desarrollo nacional (comunicación vía satélite y ferrocarriles), señala que el propio Estado *"... protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."*

De esta forma, podemos advertir que tampoco la norma fundamental desarrolla el concepto de "seguridad nacional", sin embargo sí nos permite inferir que a guisa de ejemplo, el dominio de las respectivas áreas prioritarias se considera un asunto de "seguridad nacional".

Al igual que en el caso anterior, el concepto de "economía nacional" es metajurídico, lo que dificulta su definición.

En este caso, la norma fundamental también en su artículo 28 utiliza el concepto de "economía nacional" al establecer que: *"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos de los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular..."*

De igual forma, el artículo 123 de la citada norma suprema, en su apartado A, fracción IX, inciso b) al referirse a la Comisión Nacional encargada de fijar el porcentaje de utilidades para los trabajadores, establece que dicha Comisión *"... realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales."*

De lo anterior se advierte, que tampoco existe un desarrollo de este concepto en la Constitución Federal.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido el citado concepto en los siguientes términos:

**"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE "ECONOMÍA NACIONAL" PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).- El artículo 15 de la citada ley establece que: "La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante." Ahora bien, el concepto de "economía nacional", en su connotación de estructura, orden interior o régimen del Estado que regula o persigue la satisfacción de las necesidades humanas de sus gobernados, se identifica con la organización de las actividades económicas establecidas por el Estado mexicano conforme a los lineamientos de la Constitución Política que lo rige, es decir, con los principios rectores del desarrollo económico estatuido en la Ley Fundamental en beneficio de todos sus gobernados, que es el fin último del Estado. Por tanto, sólo se podrá considerar actualizado el supuesto establecido en el precepto invocado, si en caso de concederse dicha suspensión, se lesionaran intereses de la sociedad en general y no en forma particularizada de un determinado número de sus miembros."** <sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, Junio de 1999, página 660.

En principio, la jurisprudencia en cita si recoge la teleología de la hipótesis en análisis, pues efectivamente el concepto se refiere a la organización de las actividades económicas establecidas por el Estado Mexicano en su Constitución y que se traduce en los principios rectores del desarrollo económico que persiguen como fin último el bienestar de la sociedad.

Sin embargo, no es el número de beneficiados como lo señala el criterio de la Corte, lo que permite establecer la procedencia de la suspensión, sino que, lo que deberá considerarse son los principios económicos que salvaguarda la Constitución Federal.

A guisa de ejemplo, el párrafo tercero del artículo 25 de la Constitución Federal, establece que al desarrollo económico nacional concurrirán el sector público, el sector social y el sector privado.

A lo largo de la historia no sólo de México sino de todo el mundo, se ha cuestionado si este esquema de economía es el adecuado para garantizar el "bienestar de la sociedad", o bien si tal finalidad se logra con diversos esquemas como son el de "economía socializada" o "libre mercado", entre otras.

En tal hipótesis, para la concesión o negativa de la suspensión, necesariamente deberá atenderse a los lineamientos que para tal efecto establece la Norma Fundamental y no sólo a un criterio meramente subjetivo, como lo es, el ámbito de afectación a los miembros de la sociedad.

Aunado a lo anterior, posteriormente veremos que la propia Ley Reglamentaria del Artículo 105, si prevé una diversa hipótesis de carácter subjetivo para determinar la procedencia de la suspensión.

**c) Cuando se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano.**

Esta hipótesis aunque de mayor amplitud que la anterior, confirma la salvaguarda de la Norma Fundamental en el otorgamiento de la suspensión en controversias constitucionales.

En efecto, el sistema jurídico mexicano fue fundado en una serie de principios que le dan forma e identidad y que permiten establecer sus notas características.

Así, conceptos como el de Soberanía, República, representatividad, democracia, sistema federal, supremacía constitucional, autonomía, división de poderes, etcétera, conforman las "decisiones políticas fundamentales"<sup>114</sup> del Pueblo Mexicano, las cuales han sido plasmadas en la Norma Fundamental.

Estos principios, son precisamente aquéllos que no podrán ser afectados al momento de determinar la procedencia de la suspensión en controversias constitucionales.

Lo anterior, ha sido analizado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio:

***"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, CONCEPTO DE INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO PARA LOS EFECTOS DEL INCIDENTE DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA).- El artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la suspensión no podrá concederse cuando, entre otros casos, se pongan en peligro las instituciones fundamentales del***

---

<sup>114</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *"Derecho constitucional mexicano."* Vigésimacuarta edición. Editorial Porrúa Mexico, 1990. Pág. 47.

*orden jurídico mexicano, entendiéndose como tales al conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la vida política, social y económica del país; de ahí que la suspensión resulta improcedente cuando se afecten las disposiciones constitucionales que proclamen tales principios o que contengan los lineamientos para hacer posible su observancia y mantenerlos vigentes, supuesto que se justifica por sí solo atendiendo a la finalidad que persigue la controversia constitucional de salvaguardar y restablecer el orden constitucional."*<sup>115</sup>

d) Cuando pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Esta última hipótesis en que el artículo 15 de la Ley Reglamentaria prohíbe la concesión de la medida cautelar en controversias constitucionales, contiene un criterio absolutamente subjetivo para tal efecto.

En este caso, aun cuando a juicio del Ministro instructor no se actualizara ninguna de las anteriores causas "legales" para negar la suspensión, pero a su juicio estimara que con la medida cautelar se podría afectar gravemente a la sociedad en aras de beneficiar al solicitante de la suspensión, podrá negar la misma.

Sobra decir que la actualización de esta causal de negativa de la suspensión, requiere de una especial motivación por parte del Ministro instructor, pues se reitera que aunque necesariamente deberá tomar en cuenta datos objetivos, lo cierto es que la negativa o concesión de la suspensión en este caso, recae totalmente en su criterio jurisdiccional.

---

<sup>115</sup> Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, Octubre de 2000, página 1091.

Para concluir con este apartado, debe señalarse que estas prohibiciones para conceder la suspensión en controversias constitucionales son absolutas, por lo que en ningún caso, cuando se actualice una de ellas podrá concederse la suspensión del acto impugnado, con independencia de la importancia del caso.

Así lo ha estimado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siguiente criterio:

***“SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE NEGARSE CUANDO SE ACTUALICE UNO DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A LA SOBERANÍA DE UN ESTADO.- La finalidad con la que se solicita la suspensión no puede ser tomada en cuenta por arriba de las prohibiciones que establece la ley para conceder la suspensión, esto es, para concederse la suspensión de los actos demandados es necesario que no se actualice ninguno de los supuestos que señala el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional (“La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante”), con independencia de los fines loables y de buena fe que se persigan al solicitarla, y si en el caso concreto se actualiza uno de esos supuestos, la finalidad que se persiga al solicitar la suspensión no evita la existencia de aquél.”***<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Octubre de 1995, página 164.

## Aplicación de los conceptos de peligro en la demora y apariencia del buen derecho.

Calamandrei define a la providencia cautelar como una anticipación provisional de ciertos efectos de la providencia definitiva, encaminada a prevenir el daño que podría derivar del retardo de la misma.<sup>117</sup>

Couture afirma que: "... las medidas cautelares son dispuestas por el juez con el objeto de impedir los actos de disposición o de administración que pudieran hacer ilusorio el resultado del juicio y con el objeto de asegurar de antemano la eficacia de la decisión a dictarse."<sup>118</sup>

En el mismo sentido, al referirse a las medidas cautelares, Chioyenda señala que: "... éstas medidas especiales determinadas por el peligro o la urgencia, se llaman medidas de seguridad o de cautela (cautelares) porque surgen antes de que sea declarada la voluntad de la ley que nos garantiza un bien, o antes de que sea realizada su actuación para garantía de su futura actuación práctica, y son distintas según la diversa naturaleza del bien al que se aspira."<sup>119</sup>

Fix Zamudio por su parte, en relación con las medidas cautelares dice que: "... son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de las partes o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso."<sup>120</sup>

<sup>117</sup> CASTRO Y CASTRO, Juventino. *"La suspensión del acto reclamado en el amparo."* Primera edición Editorial Porrúa, México, 1991. Pág. 42 y 59.

<sup>118</sup> COUTURE, Eduardo J. *"Vocabulario Jurídico."* Editorial Depalma, 1976. Buenos Aires, 1976. Pág. 405.

<sup>119</sup> CHIOYENDA, José. *"Principios de Derecho Procesal Civil."* Editorial Cárdenas, 1980. Pág. 278.

<sup>120</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor. *"Medidas cautelares."* en *"Diccionario Jurídico Mexicano."* Tercera edición. Editorial Porrúa México, 1989. Pág. 2091.

Por su parte, el incidente de suspensión en controversias constitucionales posee las siguientes características esenciales:

- 1) Procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.
- 2) No podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales.
- 3) No podrá concederse cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.
- 4) El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y,
- 5) Para su otorgamiento, deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

Estos elementos, permiten advertir que la suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares.

Así, estas medidas son un medio indispensable para compaginar la prontitud de la administración de justicia con la posibilidad de ejecutar un fallo favorable que en su oportunidad se dicte, así como con la necesidad de evitar los posibles daños y perjuicios que pueda sufrir el solicitante de la medida, ante la tardanza en la resolución del fondo del asunto.

Acorde con lo anterior, son dos los fundamentos de la justicia cautelar: primero, evitar el "peligro en la demora" por la tardanza en obtener fallo favorable; la doctrina se refiere al "*periculum in mora*"; y segundo, la medida cautelar únicamente puede decretarse cuando quien resuelva esté en presencia cuando menos de un aparente derecho de quien la solicita, a ello se denomina "*fumus bonis iuris*" o "aparición del buen derecho".

Desde luego, la actualización de estos supuestos no puede hacer a un lado la valoración del interés social o de las disposiciones de orden público que, referidas a cada caso concreto, puedan oponerse.

Tradicionalmente, en nuestro sistema jurídico se había sostenido que la suspensión (especialmente en juicio de amparo) era una medida cautelar meramente conservativa, puesto que la suspensión no tenía efectos restitutorios, ya que tal circunstancia únicamente podía ser efecto de la sentencia de fondo. Este criterio se aplicó en nuestro país desde 1936 y hasta prácticamente el año de 1996 en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis de jurisprudencia cuyos rubros son: "**SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO**"<sup>121</sup> y "**SUSPENSIÓN. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO**"<sup>122</sup>, estimó que en materia de amparo es factible analizar la aparición del buen derecho y el peligro en la demora, estableciendo por tanto que, dicha medida cautelar no sólo es conservativa sino innovativa.

---

<sup>121</sup> Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996, página 16.

<sup>122</sup> Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, Abril de 1996, página 36.

Estos elementos en general, son plenamente aplicables en el incidente de suspensión en controversias constitucionales en tanto que éste goza de las características de una medida cautelar.

En efecto, el artículo 18 de la Ley Reglamentaria de la materia, establece que para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional; y los artículos 39 y 40 de la propia Ley Reglamentaria, facultan a suplir la deficiencia de la queja a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Así, en el análisis de la procedencia de la suspensión en controversia constitucional, no sólo se comprende el estudio del planteamiento hecho por la parte actora, sino que, implica también el acto impugnado considerando sus características y trascendencia.

Además, a diferencia del juicio de amparo, el artículo 45, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria de la materia, establece que las sentencias dictadas en controversia constitucional no tendrán efectos retroactivos salvo en materia penal, con lo que la suspensión en esta materia adquiere una importancia especial, en tanto que, la sentencia de fondo no tiene la fuerza de operar hacia el pasado, es decir, no podría reparar las violaciones constitucionales acontecidas antes del dictado de la sentencia de fondo. Atento a lo anteriormente precisado, es dable el análisis de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora en el incidente de suspensión en controversia constitucional, por supuesto sin dejar de observar los requisitos y prohibiciones que para tal efecto señala la ley y que incluso son de análisis previo.

#### **4.- EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN**

En materia de controversias constitucionales, el único efecto que puede tener la suspensión, es el de paralizar la actuación de la autoridad demandada, es decir, impide que el acto impugnado se materialice o concrete, por lo que orilla a la autoridad a dejar de hacer.

Debe precisarse que en ningún caso, el efecto de la suspensión podrá ser innovativo, es decir, que tenga efectos restitutorios, creando situaciones jurídicas concretas que modifiquen los actos impugnados, aunque ya hayan sido ejecutados.

Lo anterior obedece a que, como se ha visto en materia de controversias constitucionales, conforme al artículo 45, segundo párrafo de la Ley Reglamentaria, ni la sentencia de fondo tiene efectos retroactivos o restitutorios, salvo en materia penal.

#### **5.- MODIFICACIÓN DE LA SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE.**

El artículo 17, primer párrafo de la Ley Reglamentaria establece que: "... en tanto no se dicte sentencia definitiva, el Ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por él mismo dictado siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente."

En principio, el hecho superveniente en materia suspensiva, es la circunstancia de facto surgida con posterioridad a la determinación de procedencia de la suspensión, que provoca su modificación o revocación.

No obstante lo anterior, en la doctrina no existe una postura unánime a este respecto.

En efecto, mientras que para Ricardo Couto la modificación de la suspensión se propicia "en función del carácter precario de las pruebas que sirvieron de base a la resolución que concedió o negó la suspensión"<sup>123</sup>, para Soto y Liévana Palma "La aportación de pruebas posteriores tendientes a la demostración del acto que ya fue analizado en la resolución de suspensión no entraña, y por ningún concepto constituye, un hecho superveniente; tal vez la prueba sea superveniente, pero ello no significa la existencia de un hecho superveniente, que es precisamente, lo que puede determinar el cambio de la situación jurídica creada a virtud de la resolución que concedió o negó el beneficio."<sup>124</sup>

Al respecto, en materia de controversia constitucional debe reiterarse que opera una suplencia de la queja absoluta, que incluso autoriza a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a examinar en su conjunto los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada (artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria) y además que los Ministros al actuar como instructores, en todo tiempo tienen la facultad de decretar pruebas para mejor proveer, por lo que en el incidente de suspensión, en controversia constitucional, la medida cautelar denegada se puede conceder y aquella concedida puede ser negada y el monto de la garantía modificado tanto por circunstancias de hecho como de derecho, que hagan cambiar los motivos de la resolución incidental.

Al respecto, debe precisarse que en controversia constitucional para que pueda existir la revocación o modificación de la suspensión por hecho superveniente, el mismo previamente debe ser incorporado a la litis.

---

<sup>123</sup> COUTO, Ricardo. "Tratado teórico-práctico de la suspensión en el amparo." Editorial Porrúa. México, 1957. Pág. 198.

<sup>124</sup> SOTO GORDOA, Ignacio y LIEVANO PALMA, Gilberto. "La suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo." Editorial Porrúa. México, 1959. Pág. 111.

En efecto, el artículo 27 de la Ley Reglamentaria, establece la hipótesis de la ampliación de demanda por la existencia de un hecho nuevo o un hecho superveniente.

El hecho nuevo se caracteriza por ser ajeno al núcleo de los actos originalmente consentidos, mientras que el hecho superveniente deriva directamente de la litis inicial y su efecto es cambiar el estado jurídico en el que se encontraba la situación al presentarse la demanda.

En este sentido, tal como lo afirma el Licenciado Pedro Nava Malagón, el término genérico de "hecho superveniente" que utiliza el artículo 17 de la Ley Reglamentaria en tratándose de suspensión, incluye los de "hecho nuevo" y "hecho superveniente" en sentido estricto a que se refiere el artículo 27 referidos a la ampliación de la demanda, pues evidentemente una vez que los mismos sean incorporados a la litis, son susceptibles de suspensión.<sup>125</sup>

Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado lo siguiente:

***"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECIDIR SOBRE LA SUSPENSIÓN POR HECHO SUPERVENIENTE O POR HECHO NUEVO ES PRESUPUESTO NECESARIO QUE ESTÉN INCORPORADOS A LA LITIS. De lo dispuesto por los artículos 14, 18 y 22, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, que para decidir sobre la procedencia de la suspensión en una demanda de controversia constitucional, sea de oficio o a petición de parte, es necesario, por una parte, que el actor haya señalado el acto o norma general respecto de lo cual se hará el pronunciamiento y, por otra parte, que ésta o aquél, se***

---

<sup>125</sup> NAVA MALAGÓN, Pedro Alberto. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Derecho Procesal Constitucional*, Ed Porrúa, México 2001, pág. 412.

***atribuyan a un ente demandado. Los anteriores presupuestos resultan aplicables tratándose de la suspensión por un hecho superveniente o por un hecho nuevo a que se refiere el artículo 17 de la propia ley, lo cual se corrobora si se tiene en consideración que en términos del artículo 18, en el eventual caso de que se concediera la medida cautelar, en el auto o interlocutoria de que se trate, se deben precisar los alcances y efectos de la suspensión y los órganos obligados a cumplirla y, por otra parte, en su oportunidad, al resolverse el fondo del asunto el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá pronunciarse también sobre el hecho sobrevenido o el hecho nuevo y, en su caso, establecer los alcances y efectos de la sentencia, señalando con precisión los órganos del Estado obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia, según lo dispone el artículo 41, fracciones I, IV y V, de la ley citada. Además, de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria, se desprende que la ampliación de la demanda de controversia constitucional se actualiza dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciera un hecho nuevo, y hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción, si apareciera un hecho superveniente.”***<sup>126</sup>

Debe precisarse que en el caso de que la suspensión hubiere conocido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación interpuesto en contra de la interlocutoria dictada por el Ministro Instructor, el propio Tribunal Pleno será el competente para determinar la modificación o revocación de la suspensión por hecho superveniente. Al respecto existe el siguiente criterio:

---

<sup>126</sup> Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época, publicada en el Semanario

**"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DE LA SUSPENSIÓN POR UN HECHO SUPERVENIENTE, COMPETE CONOCER AL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO ÉSTE, PREVIAMENTE, YA RESOLVIÓ SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA EN LA DEMANDA RELATIVA, A TRAVÉS DE UN RECURSO DE RECLAMACIÓN. De la interpretación teleológica del artículo 17 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el espíritu de la norma es el establecer que si el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la medida cautelar solicitada en la demanda relativa, a través de un recurso de reclamación, es a este mismo órgano a quien le compete modificar o revocar sus propias determinaciones cuando se invoque un hecho superveniente, pues, es principio general en nuestro sistema jurídico, que los órganos de primera instancia o los funcionarios judiciales instructores no pueden, respectivamente, modificar o revocar las determinaciones de los órganos superiores de segunda instancia o de los órganos colegiados a los que pertenecen, que son los que tienen competencia para emitir fallos definitivos tanto en los asuntos de fondo como en los recursos procedentes. Por tanto, acorde con esta interpretación y por un principio de seguridad jurídica, corresponde al Tribunal Pleno resolver la cuestión propuesta, por tratarse precisamente de una resolución que él mismo emitió, con la que resolvió en definitiva el recurso de reclamación respectivo y se pronunció sobre la procedencia de la suspensión solicitada, en contra de la cual se invoca un hecho superveniente."**<sup>127</sup>

---

Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de 1998, página 791.

<sup>127</sup> Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de 1998, página 787.

Del anterior criterio se desprende que si el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió sobre la medida cautelar a través de un recurso de reclamación, será el mismo órgano quien por un principio de seguridad jurídica resuelva sobre la modificación o revocación de la suspensión.

## **6.- OPINIÓN PERSONAL Y PROPUESTAS SOBRE EL TEMA**

La observancia de las garantías constitucionales han sido de gran importancia para nuestro país, ya que con la controversia constitucional se han dirimido diversos conflictos competenciales y territoriales entre diversas entidades, poderes u órganos, que han tenido una gran trascendencia para el futuro de México.

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se han tramitado diversas controversias constitucionales en las cuales las partes han solicitado la medida cautelar para diversos efectos, pero lo cierto es que en la Ley Reglamentaria de la materia, no se abordan diversas situaciones que para conceder o negar la medida cautelar son importantes, como las que más adelante señalaré.

Por lo antes expuesto, me pareció importante hacer el presente trabajo de investigación y hacer las siguientes propuestas:

Con la aparición de las garantías constitucionales en sentido contemporáneo, que constituyen en su conjunto el derecho procesal constitucional y, toda vez que nuestra Constitución aun conserva el concepto clásico de garantías como equivalentes a los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, considero que se debe modificar el Título I, Capítulo I, de nuestra Carta Magna, para denominarlos como derechos fundamentales del hombre.

En la sección II, del Capítulo II de los incidentes, se deben determinar los parámetros mínimos con base en los cuales el Ministro instructor podrá conceder oficiosamente la suspensión del acto reclamado

Se debe complementar el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, para que indique que el Ministro instructor puede conceder la suspensión del acto que motive la controversia constitucional; además, de sus efectos y consecuencias.

La Ley Reglamentaria de la materia, debe establecer una serie de requisitos en sentido estricto para la procedencia de la suspensión, ya que dicha ley únicamente se limita a enumerar una serie de prohibiciones para concederla como son las siguientes:

- a) Que no se trate de normas generales.
- b) Que no se ponga en peligro la seguridad nacional.
- c) Que no se ponga en peligro la economía nacional
- d) Que no se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano; o,
- e) Cuando pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

También se debe establecer la prohibición de que la suspensión no proceda tratándose de actos consumados, toda vez que implicaría dotar de efectos retroactivos a la medida suspensiva, los cuales ni siquiera son propios de la sentencia que en su momento se llegue a dictar.

En el artículo 15 de la Ley de la materia se debe dar el concepto de instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, entendiéndose como tales al conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la vida política, social y económica del país.

También en el mencionado artículo 15 de la Ley Reglamentaria se debe dar el concepto de economía nacional, que es la organización de las actividades económicas establecidas por el Estado mexicano conforme a los lineamientos de la Constitución Política que lo rige, es decir, con los principios rectores del desarrollo económico estatuido en la Ley Fundamental en beneficio de todos sus gobernados, que es el fin último del Estado.

## **7.- CRITERIOS SUSTENTADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Principales Jurisprudencias y tesis aisladas de la Novena Época, dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con relación al incidente de suspensión en controversia constitucional.

### **SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE DECRETARLA CUANDO SE IMPUGNE UN ACUERDO EXPEDIDO POR EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE REÚNA LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN Y OBLIGATORIEDAD PROPIAS DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL.**

De lo dispuesto en los artículos 122, apartado C, base segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 67, fracción II y 90 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se desprende que el jefe de Gobierno del Distrito Federal está facultado para promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que emita la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos, que deberán ser refrendados por el secretario que corresponda según la materia de que se trate. Ahora bien, aun cuando formalmente los acuerdos que emita el Ejecutivo Local tienen la naturaleza de actos administrativos y no de leyes, en razón del órgano del que emanan, lo cierto es que materialmente pueden gozar de las características de una norma general,

como son: generalidad, abstracción y obligatoriedad. En congruencia con lo anterior, se concluye que si en una controversia constitucional se impugna un acuerdo expedido por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le confiere el citado artículo 122 constitucional, en el cual se advierten los atributos característicos de una norma general, es improcedente decretar la suspensión que respecto de él se solicite, en virtud de la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en el sentido de no concederla cuando la controversia indicada se hubiera planteado respecto de normas generales.

**QUEJA RELATIVA AL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. QUEDA SIN MATERIA SI DURANTE SU TRAMITACIÓN EL REFERIDO MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL ES RESUELTO.** Si el recurso de queja fue motivado por una supuesta violación a la suspensión concedida en el expediente relativo a una controversia constitucional y es el caso de que ésta fue resuelta, es inconcuso que debe declararse que el citado medio de impugnación ha quedado sin materia. Ello es así, porque la suspensión de los actos cuya invalidez se demandó en la controversia constitucional y que motivó el recurso de queja por una supuesta violación de dicha medida cautelar, exclusivamente rige hasta el momento en que se dicte la sentencia que resuelva la controversia planteada, por lo que al haberse resuelto el asunto principal del cual deriva, tal recurso carece de materia, en virtud de su naturaleza accesoria.

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. ES FACTIBLE SU OTORGAMIENTO CONTRA LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE UNA NORMA ELECTORAL, CUANDO ESTOS ACTOS NO SE HAN EJECUTADO Y SE ALEGA, POR EL PODER EJECUTIVO, VIOLACIÓN AL DERECHO DE VETO.** En materia de controversia constitucional es factible conceder la suspensión en contra de la promulgación y publicación de una norma electoral, cuando estos actos no se han llevado a cabo y el Poder Ejecutivo aduce en su

demanda que el Congreso no le respetó su derecho de veto, ya que con su otorgamiento no se contravienen las disposiciones contenidas en los artículos 14, último párrafo y 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, por un lado, la prohibición contenida en el primero de los mencionados numerales de conceder la suspensión respecto de normas generales, se refiere a las que por razón de su promulgación y publicación ya han adquirido los atributos propios de la ley, como son la generalidad, la obligatoriedad y el inicio de su vigencia, prohibición que no opera cuando los citados actos no se han realizado; y, por el otro, en cuanto a los supuestos de improcedencia de la medida cautelar previstos en el artículo 15 de la ley de la materia, tampoco se actualizan, ya que no se pone en peligro la seguridad y economía nacionales, ni las instituciones del orden jurídico mexicano, pues si bien es verdad que el procedimiento legislativo de creación y modificación de leyes encuadra en ese concepto, también lo es que lo que se pretende con la paralización del procedimiento es, precisamente, salvaguardar el orden constitucional, evitando la promulgación y publicación de un decreto legislativo en cuyo proceso de formación pudieran no haberse observado las prescripciones constitucionales correspondientes; además de que con la concesión de la suspensión no se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, en tanto que existe un interés general en que el procedimiento legislativo se apegue a las prescripciones constitucionales, como es la facultad del Ejecutivo de vetar una ley o decreto aprobado por la legislatura; y, por otro lado, de no otorgarse la suspensión, el Ejecutivo tendría la obligación de promulgar y ordenar que se publique la ley, con lo que quedaría sin materia la controversia constitucional.

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, CONCEPTO DE INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO PARA LOS EFECTOS DEL INCIDENTE DE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA).** El artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la suspensión no podrá concederse cuando, entre otros casos, se pongan en peligro las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, entendiéndose como tales al conjunto de principios básicos consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la vida política, social y económica del país; de ahí que la suspensión resulta improcedente cuando se afecten las disposiciones constitucionales que proclamen tales principios o que contengan los lineamientos para hacer posible su observancia y mantenerlos vigentes, supuesto que se justifica por sí solo atendiendo a la finalidad que persigue la controversia constitucional de salvaguardar y restablecer el orden constitucional.

**SUSPENSIÓN. ES INAPLICABLE LO PRECEPTUADO EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 107 DE LA CARTA MAGNA, TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.** Los numerales 14, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, tratándose de las controversias constitucionales, regulan detalladamente la suspensión del acto que las motiva; por tanto, al decidir sobre esa medida cautelar es improcedente la aplicación analógica de la disposición contenida en la fracción X del artículo 107 de la Carta Magna, pues la misma únicamente regula la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo y no en las controversias constitucionales.

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE TRATÁNDOSE DE REGLAMENTOS.** De acuerdo con el principio de que una norma es de carácter general cuando reúne las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, si en una controversia constitucional se hubiere impugnado un reglamento que tiene esos atributos, es improcedente decretar la suspensión que respecto del mismo se solicite, dada la prohibición expresa contenida en el segundo párrafo del numeral 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

en el sentido de no conceder la suspensión cuando la controversia indicada se hubiere planteado respecto de normas generales.

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.** Resulta improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque equivaldría a darle a la medida cautelar efectos restitutorios que ni siquiera son propios de la sentencia de fondo, ya que por disposición expresa del artículo 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (disposición que se reproduce en el numeral 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria del precepto constitucional citado), la declaración de invalidez de las sentencias no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. Por tanto, si la sentencia de fondo que se dicte en ese juicio constitucional no tiene efectos retroactivos, menos podría tenerlos la resolución que se pronuncie en el incidente cautelar, máxime que el objeto de éste es impedir la realización de ciertos actos, lo que lógicamente sólo puede evitarse cuando no se han materializado.

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CONCEPTO DE "ECONOMÍA NACIONAL" PARA EFECTOS DE SU OTORGAMIENTO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).** El artículo 15 de la citada ley establece que: "La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.". Ahora bien, el concepto de "economía nacional", en su connotación de estructura, orden interior o régimen del Estado que regula o persigue la satisfacción de las necesidades humanas de sus gobernados, se identifica con la organización de las actividades económicas establecidas por el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Estado mexicano conforme a los lineamientos de la Constitución Política que lo rige, es decir, con los principios rectores del desarrollo económico estatuido en la Ley Fundamental en beneficio de todos sus gobernados, que es el fin último del Estado. Por tanto, sólo se podrá considerar actualizado el supuesto establecido en el precepto invocado, si en caso de concederse dicha suspensión, se lesionaran intereses de la sociedad en general y no en forma particularizada de un determinado número de sus miembros.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DE LA SOLICITUD DE MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DE LA SUSPENSIÓN POR UN HECHO SUPERVENIENTE, COMPETE CONOCER AL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO ÉSTE, PREVIAMENTE, YA RESOLVIÓ SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA EN LA DEMANDA RELATIVA, A TRAVÉS DE UN RECURSO DE RECLAMACIÓN.** De la interpretación teleológica del artículo 17 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que el espíritu de la norma es el establecer que si el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la medida cautelar solicitada en la demanda relativa, a través de un recurso de reclamación, es a este mismo órgano a quien le compete modificar o revocar sus propias determinaciones cuando se invoque un hecho superveniente, pues, es principio general en nuestro sistema jurídico, que los órganos de primera instancia o los funcionarios judiciales instructores no pueden, respectivamente, modificar o revocar las determinaciones de los órganos superiores de segunda instancia o de los órganos colegiados a los que pertenecen, que son los que tienen competencia para emitir fallos definitivos tanto en los asuntos de fondo como en los recursos procedentes. Por tanto, acorde con esta interpretación y por un principio de seguridad jurídica, corresponde al Tribunal Pleno resolver la cuestión propuesta, por tratarse precisamente de una resolución que él mismo emitió, con la que resolvió en definitiva el recurso de reclamación respectivo y se pronunció sobre la

procedencia de la suspensión solicitada, en contra de la cual se invoca un hecho superveniente.

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE NEGARSE CUANDO SE ACTUALICE UNO DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 DE LA CONSTITUCION FEDERAL, AUNQUE SE ALEGUE VIOLACION A LA SOBERANIA DE UN ESTADO.** La finalidad con la que se solicita la suspensión no puede ser tomada en cuenta por arriba de las prohibiciones que establece la ley para conceder la suspensión, esto es, para concederse la suspensión de los actos demandados es necesario que no se actualice ninguno de los supuestos que señala el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional ("La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante"), con independencia de los fines loables y de buena fe que se persigan al solicitarla, y si en el caso concreto se actualiza uno de esos supuestos, la finalidad que se persiga al solicitar la suspensión no evita la existencia de aquél.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

De las reflexiones anteriores se puede llegar a las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.-** La Defensa de la Constitución es el conjunto de instrumentos jurídicos y procesales que se establecieron para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación y reprimir su desconocimiento.

**SEGUNDA.-** La defensa de la Constitución se divide en dos categorías fundamentales, la protección de la Constitución y las garantías constitucionales.

**TERCERA.-** La protección de la Constitución, tiene por objeto limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la Carta Magna.

**CUARTA.-** Las garantías constitucionales, son los medios jurídicos de naturaleza procesal, que se encargan de la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder. El estudio de dichas garantías constitucionales ha conformado lo que ahora se denomina Derecho Procesal Constitucional.

**QUINTA.-** La controversia constitucional es una garantía constitucional instaurada para garantizar el principio de división de poderes, ya que se plantea cuando existe una invasión de esferas competenciales o atribuciones establecidas en la Constitución.

**SEXTA.-** Las sentencias dictadas en controversia constitucional pueden tener efectos generales, siempre y cuando la misma se haya promovido en contra de una norma de carácter general y siempre que la controversia verse sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o cuando se trata del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente, dos poderes de un mismo Estado o, en su caso, dos órganos del Gobierno del Distrito Federal; además, dicha resolución deberá ser aprobada por una mayoría de por lo menos ocho Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**SÉPTIMA.-** La finalidad última de la justicia cautelar es la conservación de la materia de la controversia, lo que es fundamental pues de no ser así, la sentencia que dilucidare el fondo del asunto sería inútil, en el mejor de los casos y en el peor de ellos, la propia extinción de la materia del conflicto propiciaría la imposibilidad de un análisis de la cuestión sustantiva.

**OCTAVA.-** El incidente de suspensión en la controversia constitucional es un incidente de especial pronunciamiento, ya que podrá ser substanciado y resuelto hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva sin suspender el procedimiento principal.

**NOVENA.-** El incidente de suspensión en la controversia constitucional paraliza la actuación de la autoridad demandada, es decir, impide que el acto impugnado se materialice o concrete.

**DÉCIMA.-** Los fundamentos de la justicia cautelar son: evitar el “**peligro en la demora**” por la tardanza en obtener fallo favorable; y segundo, la medida cautelar únicamente puede decretarse cuando quien resuelva esté en presencia cuando menos de un aparente derecho de quien la solicita, a ello se denomina “**apariencia del buen derecho**”.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

1. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. "Significado y funciones del Tribunal de Garantías Constitucionales", en su libro "Ensayos de derecho procesal civil, penal y constitucional". Buenos Aires, 1994.
2. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. "La reforma política de 1996 en México". UNAM, 1997.
3. ARTEAGA NAVA, Elisur. "La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco." Editorial Monte Alto. México, 1996.
4. ARTEAGA NAVA, Elisur. "Las nuevas facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación". México, UNAM, 1995.
5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano" 12ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1999.
6. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Las garantías individuales", 27a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1995.
7. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "¿Cuándo la Federación es parte en una controversia?", México, octubre de 1995.
8. BRAGE CAMANZANO, Joaquín. "La acción de inconstitucionalidad." Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.
9. CARPIZO, Jorge. "Estudios Constitucionales". 6ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1998.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

10. CARPIZO, Jorge. "Derechos Humanos y Ombudsman", México, UNAM, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993.
11. CASTRO Y CASTRO, Juventino. "El artículo 105 constitucional". 2ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1997.
12. CASTRO Y CASTRO, Juventino. "Hacia el amparo evolucionado". 5ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1997.
13. CASTRO Y CASTRO, Juventino. "La suspensión del acto reclamado". 1ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1991.
14. COUTO, Ricardo. "Tratado teórico-práctico de la suspensión en el amparo." Editorial Porrúa, México, 1957.
15. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, de 31 de diciembre de 1994.
16. DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES, año III, primer periodo ordinario, LVI Legislatura, 18 de noviembre de 1996, No. 25.
17. DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES, año III, primer periodo ordinario, LVI Legislatura, 18 de noviembre de 1996, No. 26.
18. FIX ZAMUDIO, Héctor. "Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano". Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1994.
19. FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La Constitución y su defensa". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1985.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

20. FIX ZAMUDIO, Héctor. "Medidas Cautelares." En: "Diccionario Jurídico Mexicano." Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1989.
21. FIX ZAMUDIO, Héctor. "Veinticinco años de la Evolución de la justicia constitucional (1940-1965)." México, UNAM, 1968.
22. FIX ZAMUDIO, Héctor. "Estado social de derecho y cambio constitucional." México, UNAM, 1984.
23. FIX ZAMUDIO, Héctor. "La defensa de la Constitucionalidad en la reforma judicial de 1994." México, UNAM, 1996.
24. FIX ZAMUDIO, Héctor. "Constitución renovada o nueva Constitución." Senado de la República, UNAM, México, 1997.
25. GARCÍA BELAÚDE, Domingo. "Sobre la jurisdicción constitucional." Editado por Anibal Quiroga León, Universidad Católica de Perú, 1990.
26. GARCÍA CASTILLO, Tonatiuh. "La defensa de la Constitución. El artículo 105 y el juicio constitucional." Editorial ASBE, México, 1997.
27. GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo. "La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional." Madrid, Civitas, 1981.
28. H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. "Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones." Tomo X. 4ª. Edición. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1994.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

29. **Instituto de Investigaciones Jurídicas.** "La actualidad de la defensa de la Constitución". Serie E: Varios, Número 89. Suprema Corte de Justicia de la Nación y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997.
30. **KELSEN, Hans.** "Teoría General del Derecho y del Estado." Imprenta Universitaria. México, 1949.
31. **LASSALLE, Ferdinand.** "¿Qué es una Constitución?". Ediciones Siglo Veinte. Buenos Aires, 1975.
32. **MORENO DÍAZ, Daniel.** "Derecho constitucional mexicano". 12ª. Edición. Editorial Pax, S.A. México, 1993. Pág. 524.
33. **OVALLE FAVELA, José.** "La división de poderes y el Poder Judicial." Temas y problemas de la administración de justicia en México, Antología. 2ª. Edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1985.
34. **POLO BERNAL, Efraín.** "El juicio de amparo contra leyes. Sus procedimientos y formulario básico". Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. Pág. 15.
35. **RABASA, Emilio.** "El artículo 14 y el juicio constitucional", 6ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
36. **SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique.** "Derecho Constitucional". 4ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1999.
37. **TENA RAMÍREZ, Felipe.** "Derecho Constitucional Mexicano." 30ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.
38. **TENA RAMÍREZ, Felipe.** "Leves Fundamentales de México 1808-1987." 14ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## LEGISLACIÓN

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Constitución de los Estado Unidos de América (1987)
- ❖ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- ❖ Ley de Amparo.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**