

COORD-ISS-10-03



Abril, 2003



Servicio de Investigación y Análisis

**Segundo Encuentro de los Congresos en México:  
El Legislador Profesional**

**Conferencia Magistral  
"Técnica Jurídica de la Controversia Constitucional."**

**Conferencista:**

**Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Guillermo Ortiz Mayagoitia**

Edición:

Dr. Jorge González Chávez  
Lic. Víctor D. Pitalúa Torres.

*Abril de 2003*

---

Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque,  
México, D.F., 15969  
Tels: 56-28-13-18, Fax: 56-28-13-16  
E-Mail: [liahut@cddhcu.gob.mx](mailto:liahut@cddhcu.gob.mx)

## **Segundo Encuentro de los Congresos en México: El Legislador Profesional**

**Miércoles 12 de marzo del 2003, Palacio Legislativo de San Lázaro**

**Conferencia Magistral. “*Técnica Jurídica de la Controversia Constitucional*”**

**Conferencista: Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Guillermo Ortiz Mayagoitia**

**Moderador: Diputado Federal Enrique Cárdenas**

**-EL C. DIP. ENRIQUE CÁRDENAS:** Señores Senadores y Diputados Federales, soy el Diputado Enrique Cárdenas, Presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado de Tamaulipas, es para mí un honor hacer la presentación, el día de hoy, de esta Conferencia Magistral, en el cual el tema que se expondrá es la Técnica Jurídica de la Controversia Constitucional, a cargo del Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Ortiz Mayagoitia.

El señor Ministro, dentro de las últimas funciones que ha ejercido, en las muchas que ha tenido en su vida, ha sido Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial y actualmente es destacado Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Creo que el poder hablar un poco más sobre estos temas quedaría corto ante un gran personaje como es el señor Magistrado. Es un profesional en el Derecho.

Le concedo el uso de la palabra al Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Guillermo Ortiz Mayagoitia.

**-EL C. MINISTRO GUILLERMO ORTIZ MAYAGOITIA:** Muchas gracias, señor Diputado.

Señoras y señores Legisladores, es para mí un gusto y un honor venir esta mañana a compartir con ustedes algunos aspectos de técnica jurídica en torno a la controversia constitucional.

Antes de iniciar, les expreso un cordial saludo de parte del señor Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Mariano Azuela, quien fue invitado directamente para venir a exponer esta plática, pero por razones de sus ocupaciones, que ahora se han multiplicado, me pasó a mí esta honrosa comisión.

Al abordar el tema de la técnica jurídica de la controversia constitucional, conviene hacer mención de que esta figura apareció prevista desde la Constitución de 1824, también lo estuvo en la de 1857, y desde luego, casi en los mismos términos pasó a la de 1917, cuyo artículo 105, antes de la reforma que sufriera a finales de 1994, contemplaba la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se suscitaran entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado, en relación con la constitucionalidad de sus actos, o entre la Federación y uno o más Estados.

También se da competencia al Poder Judicial de la Federación para conocer de todos aquellos asuntos en que la Federación fuese parte, pero lo característico de la controversia es que es un pleito judicial entre entidades políticas, Federación, Estado, ahora Municipios, o Poderes.

Este es el signo distintivo, es un pleito entre poderes, en el cual se pone como árbitro resolutor a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De conformidad con la investigación que me presentaron, tomada directamente de los archivos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a 1994, se promovieron 42 controversias constitucionales. En todo este período de setenta y tantos años, solamente hubo 42 controversias constitucionales, en tanto que

ahora, a partir de la reforma que entró en vigor el 1 de diciembre de 1995, hemos visto incrementado el número de controversias notablemente.

Sólo por citar un ejemplo un tanto magnificado, la reforma constitucional sobre derechos indígenas dio lugar a más de 300 controversias promovidas por municipios de los estados de Oaxaca, fundamentalmente, pero también de Veracruz, y si mal no recuerdo, de Puebla.

En el diseño de la controversia constitucional, hasta 1994 no figuraban los municipios como entes políticos con la posibilidad de promover una controversia; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un esfuerzo de interpretación extensiva de la Constitución y de una manera, diría yo un tanto rebuscada, pero muy bien intencionada, llegó a la conclusión de que los municipios también son un Poder, porque en ellos se encuentran los genes del Poder Legislativo en la facultad que tienen los municipios para expedir bandos municipales, reglamentos y ordenanzas. Se encuentra desde luego, bien desarrollado el Poder Ejecutivo, y hay también una incipiencia de Poder Judicial, en cuanto a que son muchos los municipios que tienen órganos jurisdiccionales, tanto de jurisdicción plena y ahora de jurisdicción administrativa anulatoria.

En la tesis que aparece en la página uno del trabajo que he puesto a su alcance, dice: "Controversia constitucional, los municipios tienen legitimación para promoverla en los términos del artículo 105 constitucional, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994", y lo importante es, dice: "..y antes de la reforma, por interpretación jurisprudencial de dicho precepto vigente en esa época".

Esta tesis que legitimó a los municipios, obedeció a una cruda realidad conforme a la cual, frente a atentados de su autonomía municipal quedaban en completo estado de indefensión.

Municipios que resintieron este menoscabo de autonomía municipal por leyes o actos de las autoridades centrales del Estado, intentaron el juicio de amparo, y la Corte sobreselló estos amparos, con el argumento muy técnico e irrefutable de que el amparo es un medio de protección de las garantías individuales; el municipio es una autoridad y las autoridades no tienen garantías individuales, no es un medio impugnativo diseñado para ser ejercido por las autoridades, sino única y exclusivamente por los gobernados. Se les cerró la puerta del amparo e intentaron la controversia constitucional.

El primer caso que ganó un municipio, si mal no recuerdo, fue el de Delicias en el Estado de Chihuahua, frente a un acto de las autoridades centrales del Estado, conforme al cual lo despojaban del Registro Civil, que es una de las facultades municipales. Aquí la Corte le dio la razón al municipio, de ahí deriva esta tesis que comento y seguramente este criterio fue detonante para la posterior reforma constitucional.

Fue en diciembre de 1994, al inicio de la administración del presidente Zedillo, cuando éste envió una iniciativa de reforma constitucional al artículo 105 con el objeto, como se lee en la exposición de motivos, de hacer de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un Tribunal Constitucional.

En esta reforma se redimensionó a la controversia constitucional, se introdujo una nueva figura que ha sido de gran importancia y trascendencia para el orden jurídico mexicano como es la acción de inconstitucionalidad y tratándose de la controversia, se reconoció ya expresamente la potestad de los municipios para promover controversias constitucionales contra las autoridades de su Estado o contra la Federación inclusive; y se estableció la posibilidad de que actúen como partes en el proceso el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión.

Las diferencias entre las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales han sido ya establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, en la tesis que pueden ustedes ver en la página 3 del documento de la cual solamente leo el rubro: Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad: Diferencias entre ambos medios de control constitucional. Debo significar que en la controversia constitucional es posible impugnar también la inconstitucionalidad de una ley o de una norma general; pero se requiere, para esto que quien promueva la controversia sufra, con motivo de esta ley, un perjuicio en su esfera de competencias, en su autonomía.

En tanto que la acción de inconstitucionalidad es el primer medio de control abstracto que establece nuestro sistema jurídico para la defensa de la constitucionalidad, en sí misma, sin ningún interés.

La teoría mexicana, sobre los medios de impugnación, había sido constante en el sentido de que el ejercicio de todo medio de impugnación requiere necesariamente la afectación de un interés. Coloquialmente decimos: No hay amor sin interés, y tratándose de los medios de defensa, quien no tenga interés legítimo que defender, no tiene por qué plantear un medio de control de legalidad o de constitucionalidad.

Esto quedó muy claro en la reforma que sufrió el artículo 87 de la Ley de Amparo, cuando se dijo quiénes son los únicos facultados para interponer revisión en el amparo contra leyes. Y ahí se dijo que solamente el Congreso o Legislatura que haya emitido la ley o el Ejecutivo Federal o Estatal que la haya promulgado son los únicos que tienen facultad para interponer el recurso de revisión en el amparo contra leyes.

En la exposición de motivos de esta reforma queda muy claramente desarrollada la tesis mexicana de que, para promover un medio de impugnación, se requiere imprescindiblemente contar con un interés. También los códigos de procedimientos civiles establecen siempre, como una condición o requisito de las acciones civiles, el interés del actor.

Entonces, es una gran novedad en nuestro sistema jurídico, la acción de inconstitucionalidad que puede ser promovida sin que, a través de ella, se pretenda la defensa de un interés de quien la promueve. El interés es la defensa de la Constitución por sí misma. Es un control abstracto de constitucionalidad, en tanto que en la controversia sí existe siempre un interés. El municipio, el estado, el Distrito Federal, al promover una controversia, lleva una finalidad muy clara que es la defensa de su autonomía.

Derivado de la reforma al artículo 105 constitucional, el 11 de mayo de 1995, fue publicada la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la ley que regula todo lo relativo a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad y que señala, como ordenamiento supletorio aplicable, al Código Federal de Procedimientos Civiles.

Hasta aquí mi referencia a la acción de inconstitucionalidad para centrarme en el tema que nos fue sugerido que es, las controversias constitucionales.

Si vemos el artículo 105 de la Constitución, tratándose de controversias, estima como partes legitimadas para intentar esta vía procesal a la Federación, a los Estados, al Distrito Federal, a los Municipios, al Congreso de la Unión, a cualquiera de las Cámaras de éste y a los poderes de un mismo Estado u órganos de gobierno del Distrito Federal.

Es muy precisa la enunciación que hace el artículo 105 constitucional y no deja la menor duda de que, constitucionalmente, los únicos que pueden intervenir en una controversia constitucional son entidades políticas: Federación, Estados, Distrito Federal o Municipios, o, Poderes Federales, o Poderes Estatales.

Sin embargo, en la Ley Reglamentaria se agregó a entidades y poderes otro sustantivo que es "órgano" y este cambio ha permitido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime y permita la participación, en controversias constitucionales, de algunos órganos que no constituyen uno de los poderes del Estado.

Esto lo trataré un poco más adelante, pero en torno a la designación de Federación, Estados y Distrito Federal se nos presentó también un problema que seguramente es del conocimiento de ustedes. Si la controversia es, por ejemplo, entre Distrito Federal y Federación, quién representa al Distrito Federal y quién representa a la Federación.

Parece ser que las leyes orgánicas de las administraciones, tanto Federal como estatales no habían puesto mayor atención a este problema de representación legal de toda la entidad política, sea Estado, sea Federación, sea Distrito Federal.

Por ejemplo, en el caso del Horario de Verano, el Jefe del Departamento del Distrito Federal pudo actuar con la representación del Distrito Federal porque en la Ley Orgánica estaba prevista esta legitimación, al decir que se requiere la publicación de acuerdo; la emisión, no publicación de un acuerdo del propio Jefe del Distrito Federal en el sentido de que va a intentar la Controversia Constitucional y en este acuerdo puede erigirse o facultarse a sí mismo o a otra persona para que tenga la representación del Distrito Federal, pero la demanda no podía entablarse contra el Ejecutivo Federal porque no está previsto en el 105 constitucional una Controversia entre una entidad política y uno solo de los Poderes de la Federación, sino que lo que está previsto es Estado contra Federación.

Aquí tuvimos un gran problema en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; yo propuse inclusive, que el señor Presidente de la República no tiene facultad



expresa para representar a la Federación, en las controversias que se presentan en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esto, porque en el artículo que habla de las facultades del señor Procurador General de la República, la Constitución señala expresamente que el Procurador de la República intervendrá en todas las controversias en las que la Federación se aparte.

Personalmente estimé que la representación de la Federación, para este tipo de pleitos, la representación legal le corresponde al Procurador de la República.

El sentir de la Corte es que igual que, en el Juicio de Amparo, interviene el Ministerio Público, también aquí interviene el Procurador, pero solamente como parte formal, no representa estrictamente el interés de la Federación, sino el interés de la Ley, es un *amicus curie* que orienta la decisión de la Suprema Corte y entonces sale una tesis muy interesante en el sentido de que la Federación, cuando es demandada puede ser representada por cualquiera de sus Poderes, aquél que tenga interés directo en defender el acto cuya constitucionalidad se reclama.

Esto ya había sucedido en un caso anterior, en donde el Gobernador del Estado de Tabasco intentó una Controversia Constitucional contra la Cámara de Diputados de este Honorable Congreso de la Unión y allí no reparamos mayormente en si la Cámara de Diputados representaba o no a la Federación.

Señalo también, que quien firmaba la demanda de Controversia Constitucional era el Presidente de la legislatura de Tabasco, él sí como representante legal del Estado, porque en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Tabasco se le otorga expresamente esta representación jurídica.

Quise significar estos temas, en la presencia de ustedes, porque es uno de los problemas técnicos que la Corte ha superado a base de Interpretación Jurídica, pero no sin ningún tropiezo.

En un caso del Estado de Durango, se sobreescribió el juicio con el argumento de que el señor Gobernador no representaba al Estado, sino que esta representación le correspondía al Procurador del Estado, porque existe una disposición en ese sentido; la Corte ha adquirido cierta laxitud en el reconocimiento de esta legitimación y hemos visto —como adelante lo señalaré— pleitos que no involucran necesariamente a dos entidades políticas. No es exactamente un Estado contra la Federación, sino un Estado contra un órgano de la Federación.

Éste es un punto; hay varias tesis sobre el tema de Legitimación que ustedes pueden ver en las páginas 6 y 7. En la página 6 y 7 subrayo, viene subrayada una parte en donde la Suprema Corte ha distinguido entre órganos originarios como aquéllos que están directamente establecidos en las constituciones Federal o estatales y órganos derivados, como aquéllos que son creados en ley secundaria y en esta tesis se dice: “los órganos derivados en ningún caso podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional...” es decir, ninguna Controversia Constitucional puede ser iniciada por un órgano que no sea poder o entidad federativa.

En cambio, en cuanto a la legitimación pasiva es decir, la que le corresponde al demandado, para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere necesariamente ser un órgano originario del Estado, por lo que en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al Principio de Supremacía Constitucional.

Hemos tenido varios casos, uno fue una Controversia de varios municipios contra el Gobierno Central de Puebla, en donde peleaban la aprobación de un crédito con

el Banco Internacional de Desarrollo; los municipios pensaban que este crédito no era propicio, pero lo estaba ejerciendo un órgano derivado, un organismo llamado Soapac, que era encargado del agua potable en varios municipios conurbados.

El crédito ya había sido autorizado, se estaba gastando el dinero en el desarrollo de estas obras de infraestructura, se pretendía la suspensión del acto impugnado para el efecto de que dejara de gastarse ese dinero y se mantuviera a resultas de la Controversia. Aquí se dijo que esto no podría darse mientras no se tuviera como demandado al propio organismo que estaba ejerciendo el crédito, porque el Gobierno había sido un mero intermediario, una garantía o aval del crédito, pero el acreditado era directamente el organismo.

Aquí por primera vez se dijo: “se puede demandar a un órgano derivado” y esto porque el artículo 11 de la Ley Reglamentaria habla de que son partes en la Controversia la entidad, poder u órgano que haya emitido el acuerdo impugnado.

Otro caso donde tuvimos como autoridad legitimada pasivamente, fue el del Fobaproa; al tocar la Suprema Corte de Justicia de la Nación el tema del Secreto Bancario, en el trámite de la Controversia se admitió la demanda, no solamente en contra del Presidente de la República, sino también en contra del Secretario de Hacienda y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Al final se dijo que bastaba con la condena al Presidente de la República porque había una relación directa de jerarquía y que él tenía la capacidad de ordenar a sus subalternos el cumplimiento de la ejecutoria, pero durante todo el trámite se tuvieron como autoridades demandadas.

Y un caso muy reciente, que personalmente estimo de gran trascendencia, consiste en un par de controversias constitucionales que han planteado una el Estado de Durango y otra, parece ser que es Campeche, en contra de la Comisión Federal de Competencias, aquí el pleito está entablado no en contra de la

Federación sino directamente en contra de un órgano derivado, no originario, no está previsto en la Constitución, un órgano derivado de la Federación, que es la Comisión Federal de Competencias.

En la discusión de este asunto se ha determinado por la Suprema Corte, que si es posible, este tipo de controversias, cuando sólo un órgano de la Federación que no está sometido jerárquicamente a ninguno de los poderes porque tiene autonomía de gestión y de decisión, sobre todo esta Comisión Federal de Competencias, que tiene facultades *cuasi* y jurisdiccionales, ningún poder de la Federación podría ordenarle que dicte resolución en tal o cual sentido, es un órgano desconcentrado que jerárquicamente no aparece sometido a ningún otro funcionario.

La Corte pues, en este caso especial, le ha reconocido legitimación pasiva y la sentencia habrá de vincular directa y exclusivamente a la Comisión Federal de Competencias.

Es bueno pues, tener en cuenta esto, la Ley en su artículo 11 lo permite y en cuanto al otro aspecto de que si bien estos órganos pueden figurar como demandados, no pueden figurar como actores o demandantes, en la página 8 encuentran ustedes un buen ejemplo en la tesis que dice: Organismos públicos descentralizados no están legitimados para promover controversias constitucionales.

Aquí hubo el caso ya de que un organismo público descentralizado, quiso por sí solo promover una controversia constitucional y se repitió en la tesis que aparece en la página 9, controversias constitucionales, un organismo público descentralizado estatal carece de legitimación activa en la causa.

Conforme al artículo 11 pueden ser, tanto actores como demandados, la jurisprudencia ha depurado este punto para llegar a decir, pueden ser

demandados pero no actores, la acción es exclusiva de un poder o de una entidad política.

Se ha sustentado también la tesis de que esta falta de legitimación para promover el juicio, da lugar al sobreseimiento de la controversia, la encuentran ustedes en la página 10 y esto, desde luego, es una causa no expresa en la ley, pero que como dice don Ignacio Burgoa, son de aquellos casos de improcedencia natural, él habla del juicio de amparo, en este caso de la controversia, cuando quien la promueve no tiene derecho a accionar, lo que procede es, bien desechar la demanda desde un principio, pero en caso de que se hubiera admitido dará lugar al sobreseimiento por improcedencia de la acción.

Otro tema es, ¿quién representa a las entidades que accionan?, no en el aspecto que antes les decía, sino ¿quién puede ostentar esta representación? Y la respuesta es que la Ley habla de la representación legal propiamente dicha, pueden venir a la controversia aquellas personas físicas que ocupan un cargo público y que conforme a la Ley tienen esta representación.

Creo que el caso más claro es el de los síndicos, que conforme a la mayoría de las leyes municipales tienen la representación jurídica de los ayuntamientos, pero digo conforme a la mayoría, porque hemos encontrado casos de leyes municipales en donde la representación jurídica la ostenta el presidente municipal y no el síndico, hay que estar atentos a lo que disponga la Ley.

Y el artículo 11 establece que la personalidad se acreditará en los términos que señala la Ley, pero que si esto no se hace, debe presumirse la representación legal.

La tesis y la postura de la Corte aquí, es que no puede haber presunciones contrarias a derecho, que si conforme a la Ley la representación legal le corresponde, por ejemplo, a los síndicos, cuando viene el presidente municipal no

se puede presumir que él tiene la representación, porque esta presunción humana está desvirtuada por el contenido de una norma jurídica.

Este caso se nos dio con un municipio paralelo que se quiso instalar en Tepozotlán y que promueve una acción de controversia constitucional, reclamando ni más ni menos que su reconocimiento como autoridades oficiales y legales de esta entidad. Ahí, la respuesta de la Corte es que la representación le corresponde al síndico electo en elección popular y no a quien por otras causas se erige y se dice, a sí mismo, ser síndico de un Ayuntamiento que, por otro lado, estaba legalmente constituido.

Vamos, la figura de la presunción no puede ser absurda ni tan general, lo que debe entenderse es que si alguien dice, soy síndico de tal municipio y con ese carácter vengo a promover, lo que hacemos es decirle, acréditalo con la documentación correspondiente, pero si no lo hiciera y no hay objeción, la presunción es en el sentido de que el señor, efectivamente es síndico del municipio y si la Ley le da a los síndicos la representación legal, así es como juega y se integra la presunción de representación.

En cuanto a las Legislaturas Estatales, y esto pienso que es de particular interés para ustedes, encontramos varios casos de Legislaturas Estatales, que en su enunciado de competencias para el presidente de la legislatura o para el presidente de la mesa de debates o de la comisión de receso, no le dan la representación legal del órgano, dicen, representar a la legislatura en actos cívicos, en otro tipo de cosas, pero no se dice... tienen la representación legal de la legislatura para participar en contiendas jurídicas o de cualquier otra índole.

En amparo hemos desechado algunos recursos de revisión, planteados por el presidente de una mesa de debates, que tiene la facultad de presidir la Asamblea y señalar que están aprobados los acuerdos, etc., pero nunca aparece la representación legal, se los comenté, porque pienso que es un punto de particular

interés para ustedes, ver que en las leyes orgánicas de las legislaturas correspondientes, aparezca una previsión expresa de quién debe representar a la legislatura en las contiendas judiciales.

Dentro de este proceso de controversia constitucional, como ya lo decía yo, se pueden impugnar tanto actos, como normas generales, en tanto que la acción en constitucionalidad, solamente se pueden impugnar leyes.

Hay una jurisprudencia que ven ustedes en la página 15, en la que se dice y también es interesante el comentario; acción de inconstitucionalidad, es improcedente para reclamar el decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de 1998, por no tener el carácter de norma general.

Ésta trató de ser una impugnación abstracta del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, y entonces en acción de inconstitucionalidad se dijo, es improcedente, porque el Presupuesto de Egresos no es propiamente una ley, sino una autorización para ejercer un gasto determinado y consecuentemente no constituye una norma general. La verdad es que el criterio fue muy discutido, como que no ha satisfecho plenamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y cada vez que se da este problema, resurgen viejas discusiones.

Sin embargo, la vía clara para impugnar el presupuesto en la controversia constitucional, son muchos municipios de nuestra República los que, año, con año ejercen la acción de controversia constitucional, para impugnar determinadas partidas presupuestales u omisiones o indebida distribución de participaciones federales, etc., respecto de los presupuestos.

Hemos detectado y hablábamos recientemente de un caso, porque el presupuesto del 2002 le cesaron sus efectos al empezar el año actual, pero aquí lo que nos ha sucedido, es que como táctica dilatoria, las autoridades demandadas, que son las autoridades centrales del Estado, ofrecen una serie de pruebas que alargan el

proceso, de tal manera que si la acción se intenta a mediados de febrero, el asunto quede integrado hasta casi finales de año, lo cual priva de eficacia a este medio de impugnación.

Lo comentamos en la sesión del día de ayer, los Ministros y tomamos el acuerdo de que, como instructores, seamos drásticos en la admisión de pruebas a la demandada, de tal manera que aquellas que se vea que tienen una finalidad dilatoria, no se admitan, pero claro, frente al auto desechatorio de pruebas, vendrá el recurso de reclamación y de todas maneras, los trámites pueden –en alguna medida- dilatarse un poco a satisfacción de las partes.

Otro tema importante, es que en la controversia constitucional, se sustentó el criterio de que, -lo ven ustedes en la página 17- el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal, no es susceptible de control jurisdiccional.

Este tema es derivado de todos aquellos asuntos en los que se impugnó la reforma constitucional en materia de derechos indígenas, y aquí la Corte abandonó la tesis que había sustentado en el amparo promovido por el ex-jefe de Gobierno del Distrito Federal, en torno a una diversa reforma constitucional, en donde por mayoría de 6 votos, el pleno de la Suprema Corte dijo que si era procedente el amparo para impugnar una reforma a la Constitución.

Todas las razones que se dan ahora para decir que esto no es posible, aparecen resumidas en las tesis correspondientes, no los abrumo con esta carga informativa, están a su disposición en este documento, lo que sí les quiero significar, es que este punto es trascendente.

En este momento, en la Corte hay dos, amparos en los que se impugnan nuevamente procedimientos de reformas a la Constitución, pero no reformas recientes, bueno, estamos hablando de reformas del 95, pero abrir la acción de amparo o inclusive la de controversia, daría lugar a que la Suprema Corte,



estuviera en el compromiso de revisar casi una a una de las más de 400 reformas que ha sufrido nuestra Constitución, para ver si el procedimiento de incorporación de nuevos textos a la norma constitucional, se hizo o no debidamente.

Traigo aquí un par de preceptos de la Constitución de Colombia, en donde dice el artículo 241 de la Constitución de Colombia: "A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos de este artículo, con tal fin, cumplirá con las siguientes funciones:

Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad, que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

Está prevista en la propia Norma Constitucional Suprema de Colombia la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, respecto de reformas a la Constitución y está acotado el tema de estudio, única y exclusivamente, a vicios de procedimiento en su formación.

Creo que es algo de considerar que en el Derecho Comparado se da expresamente la acción a la Suprema Corte, en el nuestro podríamos establecerla supletoriamente, de hecho, así sucedió en el caso del Regente de la Ciudad de México, por interpretación directa de la Constitución, pero una interpretación tan dividida de 6, 5, que el cambio de criterio de uno solo de los ministros, nos lleva ahora a la tesis contraria.

Estamos en una posición donde una sola persona, un Ministro determina el sentido de un tema de tanta trascendencia, como es el de la posibilidad de impugnación de las reformas constitucionales.

Luego vienen los términos, que son de 30 días, por regla general y la única excepción que marca la Ley Reglamentaria es la que se refiere a conflictos de límite.

Como ustedes ven en la página 20, párrafo 3, se dice: "Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción cuarta de la Constitución, el plazo es de 60 días, contados a partir de la norma general o de la realización del acto que los origine".

Tenemos actualmente en trámite dos asuntos muy importantes por conflictos de límites interestatales. Uno, involucra a los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo; y el conflicto de límites deriva que en la Constitución del Estado de Yucatán se señalan los límites de esa entidad. Son muy pocas las Constituciones estatales que hacen la delimitación del territorio estatal correspondiente, fue la norma que desencadenó este problema del conflicto por límites.

El estudio es muy enjundioso, el procedimiento muy largo, pero tiene ya un año que se celebró la audiencia final del juicio y el Ministro ponente, en uno de estos casos, que es don Juan Díaz Romero, nos tiene al tanto de los avances que va realizando, pero es muy difícil, la emisión de esta resolución.

Hay más de 60 mil folios que estudiar, dictámenes históricos, dictámenes etnográficos, dictámenes de geoposicionamiento y una serie de etcéteras que han hecho este asunto verdaderamente complicado.

El otro conflicto de límites en el que por objetar un proyecto del propio Ministro Díaz Romero, me saqué yo la "rifa del tigre", es el conflicto de límites entre Colima y Jalisco, también está agotada la instrucción, hubo ya una pretensión de solución.

Y un poco lo que le decía yo en estos momentos a la reportera que me entrevistaba, los ministros no hacemos sino un documento de trabajo, que se pone

a la consideración del Pleno de la Corte, en donde todos, con toda libertad y buen sentido jurídico, las más de las veces, opinan en pro o en contra del proyecto, de tal manera que muchas veces la sentencia, aunque pudiera tener el mismo punto decisorio propuesto, es un documento muy diferente del que presentó originalmente el ponente.

Piense, sinceramente, y lo expreso ante ustedes, que amerita un tratamiento diferente el conflicto de límites. No es una controversia como las otras, muchas veces son con sentido anulatorio, pero en el caso del conflicto de límites es una controversia de jurisdicción plena, en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene que decir quién tiene la razón, como en una acción reivindicatoria, hasta dónde llegan los términos territoriales de una entidad y esto es harto complejo y delicado, pero la Constitución nos ha dado esa responsabilidad.

Afortunadamente el 73, fracción cuarta de la Constitución, prevé el posible acuerdo entre Estados para llegar a avenirse y solamente en los casos en que este convenio no es posible, entra la vía de controversia.

Es importante también señalar que, en el diseño, en la técnica de la controversia constitucional, se ha establecido la suplencia de la queja y esto ha permitido a la Suprema Corte, una actuación mucho más amplia que en aquellos casos de jurisdicciones estricta, en donde no se puede rebasar los linderos de los planteamientos jurídicos que formulan las partes.

La suplencia de la queja la hemos entendido con tal amplitud, que en el caso del municipio de Jalapa, que pretendió reivindicar el servicio público de tránsito para la ciudad, había equivocadamente señalado un acto que no era el que realmente le afectaba y en suplencia de la queja se enderezó la demanda de controversia, siento que esto es un gran acierto y la similitud de disposiciones entre la Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones uno y dos de la Constitución, y la Ley de Amparo, nos ha permitido a los Ministros de la Corte, con la experiencia y

recorrido que tenemos hecho del amparo, sin sentirnos a gusto con la ley como algo conocido y hemos transitado, aunque haciendo camino al andar, pero con cierta seguridad y tranquilidad a la luz de otros conceptos ya explorados.

En materia de pruebas, hay facultades para el Ministro Instructor de allegar aquellas que sean necesarias y existe también la facultad para desechar aquellas que a su juicio no guarden interés directo con la *litis* planteada, que es algo que les decía yo a ustedes en torno a los presupuestos estatales.

En el conocidísimo caso de la impugnación del decreto que permitía la generación de la energía eléctrica por particulares, en cantidades superiores a las señaladas en otro decreto presidencial anterior, hubo el ofrecimiento de una gran cantidad de pruebas que si las hubiéramos admitido, todavía estaríamos batallando con los peritos y con las autoridades que tenían que haber rendido todo este acervo probatorio.

Cuando el Pleno de la Suprema Corte advirtió en un recurso de reclamación, que las impugnaciones eran fundamentalmente jurídicas y que no hacía falta todo este conocimiento técnico del gran problema energético que tenemos, sino simplemente la comparación del reglamento con la ley y con la Constitución, decidimos que no era necesaria mandar desahogar todo este cúmulo probatorio.

Esto, son aciertos de la ley, que en general contiene un buen diseño, que nos ha permitido transitar, desde mi punto de vista, exitosamente en la resolución de estas controversias.

La materia electoral está excluida de las controversias constitucionales, el 105, fracción segunda, penúltimo párrafo es muy claro en la disposición que dice, que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para la impugnación de leyes electorales, así que siendo ésta la única vía, por más que en controversia

constitucional pueden atacarse también normas jurídicas generales, no sería el caso de leyes electorales.

Hay causas de improcedencia y de sobreseimiento similares a las del amparo, no vale la pena abundar en ellas, se ha reservado generalmente el estudio para el órgano colegiado y no para el ministro instructor.

En cuanto a las sentencias, es interesante el tema de los efectos de las sentencias que se dictan en controversias constitucionales; en el caso de normas generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnados por los estados, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, de dos poderes de un mismo Estado o de dos órganos de gobierno del Distrito Federal, la resolución tendrá efectos generales, cuando haya sido aprobada por lo menos ocho ministros, debiéndose publicar la sentencia, tanto en el Diario Oficial, así como en el órgano en el que se hubieran publicado primigeniamente.

Pero la declaración de invalidez, salvo en la materia penal, no tendrá efectos retroactivos; quiere esto decir que una sentencia de la Suprema Corte que enjuicie a la constitucionalidad de una ley, si no es aprobada por ocho votos, no tiene validez jurídica; y la ley secundaria, la reglamentaria del 105, dispone que el presidente hará la declaratoria de que no alcanzó la mayoría necesaria y tendrá por desechada la acción.

¿A qué obedece esto? El Constituyente, desde el 105 constitucional así lo dispone. Entendemos los Ministros que hay una presunción de constitucionalidad de la ley; sabemos que todos los órganos legislativos tienen la preocupación de apegar sus actos a la Constitución, tanto federal como estatal correspondiente y que de esto deriva el principio de que la ley se presume constitucional.

Esta presunción se sostiene a tal grado, que se requiere una mayoría de cuando menos ocho Ministros, para que la decisión de invalidez pueda afectar e invalidar la norma; ha habido comentarios en cuanto a lo sano, conveniente o inconveniente de esta disposición, pero salvo un par de casos en la Suprema Corte no se pudo obtener esta votación mayoritaria de ocho votos, por convicciones personales y muy firmes de los ministros.

Fue una de ellas el caso del tema del aborto, en donde se desestimó en parte la acción que impugnaba uno de los preceptos, porque no alcanzó ocho votos, y en alguna otra ocasión que no recuerdo el caso.

En todos los demás se ha alcanzado este número de votos indispensable para que nuestra función, como han llamado los académicos, del legislador negativo, expulsemos del derecho mexicano aquellas normas que resultan contrarias a la Constitución.

Esto yo siento que está bien, hay una presunción de que la ley se apega a la Constitución y esta presunción solamente puede ceder frente a una decisión en sentido contrario de la Suprema Corte, pero aprobada al menos por ocho Ministros.

Ah, ya recuerdo el otro caso, es el problema de la vigilancia a los bancos aquí en el Distrito Federal; pero aquí el caso es interesante, porque si bien no se invalidó la ley, quedó expresado en un voto de mayoría, pero inválido de siete Ministros, que la ley impugnada es inconstitucional y entonces tengo conocimiento, extraoficial pero cierto, de que los Jueces de Distrito están haciendo propio ese voto de siete Ministros para resolver en amparo las contiendas a título personal sometidas a su consideración. O sea que finalmente, aun cuando el efecto no fue devastador de la norma, sí merma su eficacia cuando se aplica en amparo para declarar su inconstitucionalidad con efectos relativos.

La otra regla es que si la acción se promueve por Municipios contra el Estado, así sea norma general, los efectos de la sentencia son relativos a la entidad, al municipio correspondiente. Esto no deja de causar cierto azoro porque el principio de la fórmula Otero, tan característica de la Ley de Amparo y que muchas veces se levantan para que ya lo abandonemos, se llevó también al campo de la controversia constitucional.

Y por ejemplo, en el Estado de Sinaloa, un municipio ganó recientemente la controversia que planteó respecto de un llamado impuesto ejidal, que a juicio de la Corte es un impuesto predial cobrado a los ejidos, y el municipio decía: "Esto es un impuesto predial y lo recaudado me corresponde a mí como municipio".

El Estado es el que percibe estos ingresos y luego los distribuye, pero los distribuye quedándose con un 60 por ciento y una parte para el municipio. Aquí la resolución de la Corte tuvo el efecto de que a este solo municipio se le entregue el 100 por ciento del impuesto ejidal que se recaude en sus términos territoriales, con lo cual establece un trato diferenciado, desigual, con respecto a los otros municipios que no plantearon la controversia.

También hemos entendido que aquella disposición que dice que las consideraciones de una resolución de la Suprema Corte, emitida en controversia constitucional, cuando son aprobadas por mayoría de ocho votos deberán aplicarse a los juicios de amparo que están en trámite, esto eleva a una sola decisión a la categoría de jurisprudencia; con una sola decisión la Corte integra un criterio obligatorio. Y claro, esto nos obliga a ser tanto más cuidadosos en la emisión de criterios, que con una sola decisión modifican nuestro orden jurídico nacional en el entendimiento y aplicación de las normas correspondientes.

Sé que estamos ya apretados por el tiempo y por eso me brinco el tema de los recursos, que sólo hay queja y reclamación, vienen explicados en el documento que está a su alcance. Me paso aquí al final, a la página 43 a este texto que dice:

"Es un hecho incuestionable que México vive momentos muy diferentes a los del pasado reciente. Hoy por hoy la sociedad mexicana está más informada y vinculada con el quehacer público. Los medios de comunicación presentan una intensa actividad. Por otra parte, los organismos llamados no gubernamentales se constituyen en puentes de comunicación entre la sociedad y el poder público.

La pirámide demográfica de México nos va revelando un incremento sustancial de los mexicanos en edad madura. Nuestro país está paulatinamente dejando de ser un país de gente joven. Se ha incrementado el número y forma de actuación de los partidos políticos y entre los actores del quehacer nacional se han tomado acuerdos que permiten organizaciones encargadas del funcionamiento del sistema electoral.

Todos estos factores, a los que se podrían sumar muchos más, demandan instituciones públicas sólidas, pero la solidez de las instituciones descansa en el respeto a la ley, que implica someter la contienda a los cauces del derecho; contar con tribunales cuya actuación es estrictamente jurídica y respetar las decisiones jurisdiccionales correspondientes.

México lleva casi 200 años de vida independiente a los que se suman siglos de historia prehispánica y colonial. Es por ello crisol de culturas, sincretismo de realidades múltiples que a veces parecen antagónicas.

México es puente entre el norte y el sur del continente y entre el este y oeste del viejo mundo y el nuevo oriental.

En síntesis, la composición social de México, su historia y ubicación geopolítica, nos obligan como nación a sujetarnos al escrutinio de la jurisdicción, que no es otra cosa que decir el Derecho, en el entendido que el Derecho es ante todo un



discurso ideológico dictado por lo que fuimos, con el ánimo de seguir siendo y de llegar a ser".

Como miembro del Poder Judicial de la Federación agradezco la oportunidad que se me ha brindado para dirigirme a tan distinguidos Legisladores. Es, a no dudarlo, un encuentro entre quienes encarnamos uno de los mayores orgullos, que es servirle a México. Muchas gracias por su atención.

(Aplausos).

**-EL C. DIP. ENRIQUE CÁRDENAS:** Gracias, señor Magistrado. Quisiera hacer la presentación del Diputado Federal José Manuel del Río Virgen, de estar aquí presente con nosotros.

Entramos rápidamente a las preguntas y respuestas que nos pudiera dar el señor Ministro, que si las Diputadas o Diputados que lo deseen, favor de decir de qué estado y su nombre, por favor.

**-EL C. DIP. MELQUIADES PEREZ GONZÁLEZ:** Diputado Melquíades Pérez González, del Estado de Tlaxcala.

Quisiera, señor Ministro, que me ampliara un poco más el tema de las controversias constitucionales con respecto a los presupuestos que se dan a los Estados.

**-EL C. MINISTRO GUILLERMO ORTIZ MAYAGOITIA:** Con todo gusto, señor Diputado.

En número no podría yo manifestarle, pero es uno de los temas recurrentes en la promoción de controversias constitucionales.

Debido a la táctica dilatoria que generalmente emplean los órganos centrales del estado, son pocos los casos que hemos llegado a resolver, restituyendo a los municipios parte de aquello a lo que tienen derecho, fundamentalmente en el tema de participaciones y aportaciones federales.

Ha habido disposiciones, por ejemplo, en el estado de Nuevo León, en donde se emitió una disposición que decía que el Estado por administración y distribución de estas participaciones, retendría -no decía por honorarios, pero es el concepto-, retendría para sí un 1.5% del total de la gran masa de aportaciones y participaciones federales.

La impugnación fue que este hecho era indebido, se resolvió a tiempo y se vinculó al Estado, se le obligó a dejar sin efectos esta disposición y a no cobrarle gastos de administración a los municipios.

En el tema de presupuestos, se combaten muchas veces las partidas de gasto social, de solidaridad y el reparto esquemático de estos fondos comunes a los municipios.

Son varios casos en los que la Corte ha dictado resoluciones favorables a los municipios, hay también otras en las que se estimó que la pretensión de la controversia no es justificada, pero desgraciadamente lo que nos está sucediendo es el hecho de que las autoridades centrales del Estado alargan, por así decirlo, el trámite del proceso, ofreciendo pruebas, y esto da lugar a que muchas veces nuestra decisión ya no sea oportuna.

**-EL C. DIP. MELQUIADES PEREZ GONZÁLEZ:** Gracias.

**-EL C. DIP. ENRIQUE CÁRDENAS:** Alguna Diputada o Diputado que desee hacer algún otro comentario.

Diputado, su nombre y su Estado.

**-EL C. DIP. MELQUÍADES PÉREZ GONZÁLEZ:** Sabemos que la Suprema Corte tiene opiniones encontradas en el sentido del veto del presupuesto.

En Tlaxcala, acabamos de atravesar en estos días una situación muy similar. Tenemos en la Constitución local un artículo que habla de la supresión del Presupuesto para el Ejercicio en el caso de que no se apruebe; el Poder Legislativo hace el ejercicio, aprueba el Presupuesto y lo manda al Ejecutivo y el Ejecutivo simplemente no lo publica, y hace el efecto de veto, lo regresa con algunas observaciones, incluyendo observaciones a su propio proyecto original y en este momento, la madrugada de este día se aprobó esas modificaciones y se le regresa al Ejecutivo.

La Constitución Federal en el 72, establece que es facultad exclusiva del Poder Legislativo poder emitir el decreto de Presupuesto.

Sabemos que va a interponer por su propia voz del Ejecutivo del Estado una controversia constitucional, ¿qué efectos tendría en este momento, cuando ya se subsanaron las observaciones que en su momento hizo él? Gracias.

**-EL C. MINISTRO GUILLERMO ORTIZ MAYAGOITIA** Bueno. En este punto empezó usted con una afirmación a la que yo debo referirme.

En la Suprema Corte hay criterios diferentes en torno al veto del Presupuesto, le digo con todo respeto, no se ha visto esta diferencia criterial todavía porque no nos ha llegado el caso.

En cuanto a qué pasará con una posible controversia que está por iniciarse, definitivamente estoy impedido para hablar de un caso no juzgado, porque los jueces no debemos adelantar criterios, pero además sería muy audaz de mi parte

emitir una opinión al respecto, cuando el único conocimiento que tengo de los hechos es el que usted acaba de expresar. Los jueces necesitamos ser estudiosos y actuar con mucha serenidad en la toma de nuestras decisiones, y en la formación de nuestro criterio personal.

Le pido muy respetuosamente, que me releve de dar contestación a esta pregunta.

**-EL C. DIP. LOCAL POR CHIAPAS:** Yo sí quisiera preguntar, señor Ministro. Desde hace poco más de dos años, hay una controversia en el Estado de Chiapas, está en la Suprema Corte, donde se ha visto de que hay como todo grupos mayoritarios, grupos minoritarios dentro de un Congreso Local, y ahí se hizo una modificación abrupta, donde todas las fracciones son iguales, no importa la cantidad de diputados que tenga cada una de las fracciones.

¿Qué hay al respecto? ¿Eso todavía no se termina del análisis serio?

**—EL C. MINISTRO GUILLERMO ORTIZ MAYAGOITIA::** Eso sí puedo informarle, señor Diputado, en cuanto a lo acontecido hasta el momento.

El proyecto de esta controversia lo terminó el señor Ministro Díaz Romero desde hace mucho tiempo y lo entregó a la Secretaría de Acuerdos del Tribunal Pleno, solamente que nuestro programa de listado de asuntos no ha permitido la discusión de muchos casos importantes. El Pleno ha tomado algunos acuerdos que alguno de mis compañeros ha dicho "acuerdos heroicos", para desprenderse de la mayor cantidad de competencia posible, reservándose para sí los asuntos de mayor importancia y trascendencia.

En el tema de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, solamente en los casos de sobreseimiento muy claro se ha permitido que los resuelvan las salas. Cuando hay estudio de fondo debe hacerlo el tribunal pleno.

Le informo a usted que ya hubo una primera discusión de este asunto y se ordenó conforme a diversos comentarios y participaciones de los Ministros, reestructurar este proyecto de resolución del Estado de Chiapas. Desgraciadamente nos faltó información que contuviera el proyecto para que fuera del conocimiento de todos. Tengo entendido de que es una de las prioridades de la Suprema Corte y que seguramente muy pronto habrá decisión en este caso.

**—EL C. DIPUTADO ENRIQUE CÁRDENAS:** ¿Alguien más que desee hacer otro comentario?

A nombre de las Mesas Directivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores agradecemos la brillantes exposición del Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Ortiz Mayagoitia, con lo que hemos dado inicio a las actividades del segundo día de este II Encuentro de Congresos Locales.

Señor Ministro: Muchísimas gracias por estar aquí presente con nosotros.

**—EL C. MINISTRO GUILLERMO ORTIZ MAYAGOITIA:** Ha sido un gusto. Gracias.

# A N E X O

## TÉCNICA JURÍDICA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

**Mtro. Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.**

Por razón de método, es importante hacer una revisión histórica de la figura procesal en estudio, esto es de la Controversia Constitucional, en tal sentido, tanto en las Constituciones de 1824 en su artículo 137, fracción I; de 1857 en sus artículos 97 y 98, así como en el texto primigenio del artículo 105 de la Constitución en vigor, se contemplaba la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las Controversias que se suscitaran: a) entre dos o más Estados; b) entre los Poderes de un mismo Estado en relación a la constitucionalidad de sus actos; c) entre la Federación y uno o más Estados, y d) todas aquéllas en que la Federación fuese parte.

Con motivo de lo anterior, de conformidad a una investigación en los archivos de la Corte, de 1917 a 1994, se promovieron cuarenta y dos Controversias Constitucionales (Cfr. *“Cuadro Estadístico Histórico de asuntos relativos a Controversias Constitucionales tramitadas entre 1917-1994”*), es de llamar la atención, que en ese lapso la Corte determinó que aun cuando en el texto del artículo 105 no se contemplara a los Municipios, éstos se encontraban facultados (legitimados) por cuanto órganos de poder, para intentar este tipo de procesos, situación que se corrobora conforme a la siguiente jurisprudencia:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA**

**ÉPOCA. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo del mismo año, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales surgidas entre los Estados y sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales, quedando dichos Municipios, por tanto, legitimados para promover la acción correspondiente. Pero antes de las reformas al referido artículo 105 constitucional en los términos expuestos, los Municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, porque este Alto Tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sentido de considerar al Municipio como un poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional, con lo cual se garantizó la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, reformado por decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Abril de 2000, Tesis: P./J. 29/2000, Página: 811)**

De igual forma, la Corte también determinó que a falta de Ley Reglamentaria debía aplicarse el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Fue hasta diciembre de 1994, en el inicio de la administración del Presidente Ernesto Zedillo, que éste envió una iniciativa de reforma constitucional



al numeral 105, con el objeto, como se lee de la exposición de motivos, de hacer de la Suprema Corte de Justicia de la Nación un Tribunal Constitucional.

La reforma en comento redimensionó a la controversia constitucional e introdujo la figura procesal de la acción de inconstitucionalidad; por lo que hace a la controversia constitucional, se incorporaron a los Municipios, así como al Distrito Federal y sus órganos de gobierno, y se estableció la posibilidad de que actúen como partes en el proceso el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; por lo que atañe a la acción de inconstitucionalidad, ésta fue incorporada a los mecanismos de control constitucional.

Las diferencias entre las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales han sido definidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la jurisprudencia que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

***“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad son dos medios de control de la constitucionalidad, también lo es que cada una tiene características particulares que las diferencian entre sí; a saber: a) en la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la propia Ley Fundamental; b) la controversia constitucional sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal a diferencia de la acción de***

***inconstitucionalidad que puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos y el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma; c) tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma; d) respecto de la controversia constitucional, se realiza todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia), mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento; e) en cuanto a las normas generales, en la controversia constitucional no pueden impugnarse normas en materia electoral, en tanto que, en la acción de inconstitucionalidad pueden combatirse cualquier tipo de normas; f) por lo que hace a los actos cuya inconstitucionalidad puede plantearse, en la controversia constitucional pueden impugnarse normas generales y actos, mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo procede por lo que respecta a normas generales; y, g) los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional tratándose de normas generales, 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, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que cuando menos haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte, mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales***

***siempre y cuando ésta fuere aprobada por lo menos por ocho Ministros. En consecuencia, tales diferencias determinan que la naturaleza jurídica de ambos medios sea distinta.*** (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: P./J. 71/2000, Página: 965).

Derivado de la reforma al artículo 105 constitucional, el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la "***Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***", es así que esta ley regula las figuras procesales relativas a las controversias constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad; asimismo previene que a falta de disposición expresa en ésta, se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Centrado nuestro objeto de estudio, esto es, la controversia constitucional, es de llamar la atención que la Constitución emplea como entes legitimados para intentar la vía procesal de mérito: a la Federación; Estado; Distrito Federal; Municipio, Congreso de la Unión, las Cámaras de éste; Poderes de un mismo Estado, y Órganos de Gobierno del Distrito Federal, en tanto que en la Ley se habla de entidad, poder u órgano, éste cambio semántico puede generar en la práctica problemas, así, por ejemplo, cuando la Constitución se refiere a "Federación" como parte en el proceso, surge la interrogante ¿quién representa a la Federación?, o en su caso, ¿puede figurar como parte demandada un Poder de ésta?, situación que también aplica por cuanto hace a los Poderes de un Estado.

Dado que en la Ley también se señala que pueden ser actor o demandado un "órgano", ha sido motivo de pronunciamiento de la Suprema Corte, qué debe de entenderse por órganos originarios y por órganos derivados, lo que de suyo es

determinante para efectos de legitimación. Los criterios judiciales de mérito llevan por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

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

**espectro de su tutela jurídica.** (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: VIII, Diciembre de 1998, Tesis: P. LXXIII/98, Página: 790).

**“LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS 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”.** (Novena Época, Instancia: Pleno,

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: P./J. 84/2000, Página: 967).

En íntima relación con lo anterior, la Corte ha determinado que los organismos públicos descentralizados no tienen legitimación para promover controversias constitucionales, esto al tenor de los siguientes criterios judiciales:

***“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. Conforme al artículo 105, fracción I de la Constitución General de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre dos o más niveles de gobierno (Federación, Estado o Municipio) o entre dos o más poderes, sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales emitidas por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias; por otra parte, la fracción I del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, establece que tendrá el carácter de parte actora en las controversias constitucionales, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. De dichas disposiciones se advierte que no todo órgano público podrá acudir a este mecanismo de control constitucional, ni cualquier acto podrá ser materia de impugnación, ya que en estos procedimientos constitucionales se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Por tanto, acorde con la propia naturaleza de estas acciones y de los fines que se persiguen, los organismos públicos descentralizados carecen de***

***legitimación para promover controversias constitucionales, pues aunque forman parte de la administración pública en cuanto atienden con sus propios recursos necesidades colectivas, son entes distintos al Poder Ejecutivo al no tener por objeto el despacho de los negocios relacionados con las atribuciones de este poder***". (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Febrero de 2000, Tesis: 2a. VI/2000, Página: 284).

***"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO ESTATAL CARECE DE LEGITIMACIÓN ACTIVA EN LA CAUSA. La fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, establece limitativamente los órganos, poderes o entidades legitimados para promover la acción de controversia constitucional, de tal suerte que al no estar comprendido un organismo público descentralizado estatal dentro de la enumeración efectuada por el precepto de la Ley Fundamental citado, debe concluirse que carece de la legitimación activa para promover este mecanismo de control constitucional. Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional, donde se establece que esta garantía constitucional tiene como finalidad preservar el sistema de distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos poderes, por lo que debe concluirse que la controversia constitucional es el mecanismo de control constitucional para las denominadas doctrinariamente relaciones de supraordinación. Así, un organismo público descentralizado estatal, dotado de***

***personalidad jurídica y patrimonio propios, al no identificarse con un nivel de gobierno ni con un poder se ve imposibilitado para accionar la controversia constitucional, con independencia de que preste un servicio público municipal”.***  
(Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, Junio de 1998, Tesis: 2a. LXXXVIII/98, Página: 421)

Independientemente de las precisiones que posteriormente se harán respecto a las causas de improcedencia, vale la pena tener presente desde ahora, que conforme a una tesis aislada de la Primera Sala, la falta de legitimación de la parte actora representa precisamente una causa de improcedencia, esto al tenor literal siguiente:

***“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA. Si bien la falta de legitimación no está expresamente considerada como causa de improcedencia dentro del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, también, la fracción VIII dispone que dicha improcedencia puede derivar de alguna disposición de la propia ley. Por tanto, si de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1o. y 10, fracción I, de la ley reglamentaria que rige este procedimiento, sólo las entidades, Poderes u órganos a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal podrán promover la acción de controversia constitucional y si la parte promovente no tiene este carácter, es claro entonces que ésta no puede ejercer la acción constitucional de mérito y que este motivo de improcedencia deriva de la ley en cita. Asimismo, si el promovente también carece de facultades para representar***



***al ente público, en términos de lo dispuesto por la legislación ordinaria que lo rige y no hay motivo para presumirla, es evidente que no se surten los extremos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria, que establece los medios para acreditar la representación y capacidad de los promoventes; y de ahí que también, por esta causa, surja la improcedencia de la vía de la propia ley. En estas condiciones, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria". (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Agosto de 1997, Tesis: 1a. XIX/97, Página: 465).***

Un problema estrechamente vinculado con la legitimación, esto es quién puede tener la calidad de actor o demandado, es el relativo a la representación, es decir, quién actúa a nombre del actor o demandado, al respecto la Ley ordena que conforme a las normas (por lo regular orgánicas), que rigen al Poder u órgano de que se trate, la representación se acredita conforme lo previsto por tales normas.

Sobre el particular, sólo a manera de muestra, valga citar las jurisprudencias siguientes:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN LOS SÍNDICOS EN REPRESENTACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA. De conformidad con los artículos 41, fracción III, y 44, fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, los síndicos tienen la representación de los Ayuntamientos en procedimientos judiciales con facultades de mandatario judicial, así como para ejercer las acciones y oponer las excepciones de que sea***

**titular el Municipio y seguir en todos sus trámites los juicios en que éste tenga interés; por lo que, en estas condiciones y siendo que la controversia constitucional es un procedimiento de carácter judicial, se concluye que los síndicos están legitimados para promover a nombre y en representación de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Puebla una controversia constitucional en términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, Febrero de 2000, Tesis: P./J. 4/2000, Página: 513).**

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). De conformidad con lo dispuesto por los artículos 27, primer párrafo y 31, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y 8o. del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, ambos ordenamientos del Estado de Nuevo León, el presidente municipal del Ayuntamiento tiene la representación de éste y, por su parte, el síndico tiene la facultad de intervenir en los actos jurídicos que realice el Ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas y en aquellos en que sea necesario ejercer la personalidad jurídica que corresponde al Municipio, conjuntamente con el presidente municipal. Por tanto, ambos funcionarios tienen facultades para representar al Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, para el efecto de ejercer en su nombre una acción de controversia**

**constitucional**". (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: V, Junio de 1997, Tesis: P./J. 44/97, Página: 418*)

Sin embargo, de igual forma, la Ley prevé que salvo prueba en contrario, se presumirá que quien comparezca a juicio tiene la representación legal de la parte de que se trata, sirve de apoyo a lo anterior las tesis aisladas de la Primera Sala, cuyos rubros, textos y datos de identificación son los siguientes:

**"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN QUE LA RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, existen dos formas para tener por acreditada la representación de las partes: a) Porque derive de la legislación que las rige; y b) Porque en todo caso se presuma dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Atento los dos supuestos que prevé la norma y conforme al orden lógico y jurídico en que los propone, para acreditar la representación de quien actúa en nombre del ente público, debe estarse primero a lo dispuesto por la legislación ordinaria que prevé las facultades y sólo en caso de duda, en virtud de la deficiente regulación o laguna legislativa, o por alguna situación análoga, y siempre que existan elementos que lo permitan, deberá presumirse dicha representación. Esto lleva a considerar que la presunción aludida no puede darse de primer momento, pues sería erróneo considerar que opera en cualquier circunstancia y con independencia de las normas que reglamentan la legitimación del funcionario representante, pues esto llevaría al extremo de**

***hacer nula la regla establecida en la primera parte del primer párrafo del citado artículo 11, ya que de nada serviría atender a la regulación normativa ordinaria, si de cualquier manera se presumiría válida la representación, en términos de la segunda parte de dicho dispositivo, por el simple hecho de acudir a la vía y ostentarse con esas facultades***". (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Agosto de 1997, Tesis: 1a. XVI/97, Página: 466).

***“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA EVIDENTE DE FACULTADES DE REPRESENTACIÓN CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA IMPIDE PRESUMIRLA (ARTÍCULO 11, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). Al no existir duda en cuanto a la falta de representación de la fracción parlamentaria para promover a nombre del Congreso Estatal, cuando así se desprende claramente de las disposiciones de la legislación ordinaria que rige a las partes, no ha lugar a presumir dicha representación en términos de lo dispuesto por la segunda parte del primer párrafo del artículo 11 citado***". (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Agosto de 1997, Tesis: 1a. XVIII/97, Página: 466).

Antes de concluir con los temas de la legitimación y representación, conviene precisar que al tenor de la Ley, amén del actor y demandado, también pueden ser parte en el proceso el tercero o terceros interesado(s), es decir: las entidades, poderes u órganos previstos por la fracción I del numeral 105 constitucional, que pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a

dictarse; así como también tiene el carácter de parte el Procurador General de la República.

Identificadas las partes del proceso, conviene ahora precisar para qué sirve este proceso, es así como a través de la controversia constitucional pueden impugnarse tanto actos como normas generales, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad sólo se admite la impugnación de leyes o tratados internacionales, esta precisión tiene efectos prácticos, por ejemplo, para el caso de que se impugne un presupuesto de egresos, pues al no ser ley, no puede impugnarse en la vía de la acción de inconstitucionalidad, pero si por medio de la controversia constitucional, claro está satisfaciendo entre otros, los requisitos de legitimación y representación a los que se ha hecho mención.

Lo anterior, se apoya en la jurisprudencia que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL. Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder***

***Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente. (Novena Epoca, Instancia: Pleno". (Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Abril de 1999, Tesis: P./J. 24/99, Página: 251).***

Por último, debe tenerse presente que no es dable la controversia constitucional, para impugnar el procedimiento que se sigue para reformar la Constitución.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que llevan por rubros, textos y datos de identificación los siguientes:

***“PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía”.*** (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Septiembre de 2002, Tesis: P./J. 39/2002, Página: 1136)

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas**



**constitucionales”**. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Septiembre de 2002, Tesis: P./J. 40/2002, Página: 997*)

Identificadas quiénes pueden ser parte en las controversias constitucionales, así como los objetos de ésta, la siguiente interrogante a despejar es cuándo debe promoverse la controversia, para ello, resulta útil considerar que la Ley de la materia considera para efectos procesales, como hábiles, todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a contrario sensu, dicha norma previene en su artículo 163 lo siguiente:

**“ARTICULO 163.- En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley”**.

Tampoco correrán los plazos en los recesos, así como en los días en que suspendan las labores la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el particular deben tenerse presentes las previsiones de los artículos 3º, 70 y 159 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el artículo 23 de la Ley de Amparo, amén de las suspensiones que por diversos motivos llegue a acordar el Pleno de la propia Corte.

Expresado lo anterior, la norma nos habla de tres supuestos y sus correspondientes plazos para la presentación de la demanda:

1.- En el caso de actos, el plazo es de treinta días contados a partir del día siguiente en el que conforme a la ley del propio acto, surte efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; o bien en el que se haya tenido

conocimiento de dichos actos o de la ejecución de éstos; o en su caso en el que el actor se ostente como sabedor de los mismos;

2.- En el caso de normas generales, el plazo es de treinta días contados a partir del día siguiente de su publicación, o bien del día siguiente en el que se produzca el primer acto de aplicación de la norma impugnada, y

3.- Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución, el plazo es de sesenta días contados a partir de la norma general o de la realización del acto que los origine. Sobre este punto es conveniente hacer mención que aún no se han resuelto por la Corte dos conflictos de límites; en uno, los Estados contendientes lo son Colima y Jalisco, en este conflicto el Estado de Jalisco generó el acto de aplicación; en tanto que en el conflicto entre los Estados de Yucatán y Campeche el conflicto surge a partir de una norma general.

Ahora bien, en la demanda se debe contener la identificación del actor; de quien represente a éste; la identificación del demandado y su domicilio; la identificación, en su caso, del tercero interesado y su domicilio; la identificación de la norma general o acto cuya invalidez se demanda; la identificación de los preceptos constitucionales que se estiman violados; la manifestación de los hechos o abstención que entrañe los antecedentes de la norma o acto impugnado, y los conceptos de invalidez correspondientes. Conforme a la norma se deberá suplir la deficiencia de la demanda, así como corregir los errores que se adviertan en la cita de los preceptos examinando integralmente los razonamientos del actor a fin de resolver la cuestión planteada. Esto último, encuentra analogía en la jurisprudencia de la Suprema Corte, aplicable a la materia de amparo y que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

***“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.", en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo”. (Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su***

*Gaceta, Tomo: XII, Agosto de 2000, Tesis: P./J. 68/2000, Página:  
38).*

Recibida la demanda, se designa un Ministro instructor, el cual de no encontrar un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, admitirá la demanda ordenando el emplazamiento a la contraparte del actor, para que conteste en un término de treinta días, haciendo lo propio para el Procurador General de la República, como en su caso, para el o los terceros interesados. Como sucede en la técnica procesal, es dable la reconvenición por parte del demandado, así como dar por allanado a éste cuando no dé contestación a la demanda. También, en el supuesto de la contestación operarán las reglas de suplencia y análisis integral de la norma contempla para el caso de la demanda.

Si con motivo de la contestación apareciera un hecho nuevo, o superveniente, este último, hasta antes del cierre de la instrucción, el actor podrá llevar a cabo la ampliación de su demanda.

Acaecido el término para la contestación de la demanda, se señalará la fecha para el ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá llevarse a cabo dentro de los treinta días siguientes, pero para el caso de que la importancia y trascendencia del asunto lo amerite podrá ampliarse el plazo de referencia.

Por lo que se refiere a las pruebas, no son admisibles la de posiciones, así como las que resulten contrarias a derecho, y en el caso de la prueba documental, ésta podrá presentarse incluso antes de la celebración de la audiencia.

A efecto de que las partes puedan repreguntar, en el caso de las pruebas testimonial y pericial, éstas deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia. En tratándose de la pericial, el Ministro que conozca del asunto designará al perito o peritos correspondientes, pero las partes pueden designar un

perito que se asocie al nombrado por el Ministro o para que rindan su dictamen por separado.

Es de tomar en cuenta la tesis aislada de la Segunda Sala que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

***“PRUEBAS. NO DEBEN ADMITIRSE SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA LITIS DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES O SI SE TRATA DE UNA CUESTIÓN DE DERECHO. Cuando en las controversias constitucionales la litis consista en determinar si las reformas y adiciones a un reglamento van más allá de lo que dispone la ley que reglamenta, lo que se traduce en una cuestión de derecho, para dilucidar la litis planteada sólo es necesario la interpretación de la norma legal, lo que corresponde a este Alto Tribunal al emitir la resolución correspondiente. Por tanto, si las pruebas que una parte ofrece tienden a acreditar la cuestión anotada, o no guardan relación con la litis, ninguna trascendencia tendrían al resultado de la sentencia, por lo que la determinación del Ministro instructor de no admitirlas, resulta apegada a lo dispuesto por el artículo 31 de la ley reglamentaria de la materia”. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Febrero de 2002, Tesis: 2a. VIII/2002, Página: 637).***

Es obligación de todas las autoridades expedir las copias o documentos que soliciten las partes, cuando éstos constituyan probanzas, guarda relación con esto la tesis aislada de la Primera Sala, que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL DIFERIMIENTO DE LA AUDIENCIA DE OFRECIMIENTO Y DESAHOGO DE PRUEBAS NO CONLLEVA EL QUE SE AMPLÍE EL TÉRMINO PARA QUE SE OFREZCAN NUEVAS PRUEBAS. De la interpretación armónica de lo dispuesto por los numerales 29, 31, 32, 33 y 34 de la ley reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que las pruebas, en tratándose de controversias constitucionales, deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, a excepción de la documental que podrá presentarse con anterioridad. Deriva, asimismo, que la solicitud de copias o documentos que las partes formulen a las autoridades, para ofrecerlas como pruebas en el procedimiento, deberá hacerse con la anticipación debida que permita su expedición oportuna, a fin de que la parte interesada esté en aptitud de rendirlas, a más tardar, en la audiencia, por lo que si bien es cierto que excepcionalmente ésta puede aplazarse, a petición de parte, cuando las autoridades no las hubieren proporcionado, ese diferimiento sólo tiene por objeto requerir a las autoridades para que cumplan con esa obligación, con la finalidad de no dejar a la parte que las propuso en estado de indefensión, y no el de ampliar el término de ofrecimiento y rendición de pruebas que, por regla general, está limitado a la fecha y hora señaladas para la primera audiencia”. (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: 1a. XXXV/99, Página: 877).**

Es facultad del Ministro que esté conociendo de la controversia, el decretar todas aquellas pruebas para mejor proveer, sirve de apoyo a esta jurisprudencia que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

***“PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SI LO CONSIDERA NECESARIO, PODRÁ ORDENAR, DE OFICIO, QUE SE RECABEN Y DESAHOGUEN AUNQUE YA LE HAYA SIDO PRESENTADO EL PROYECTO PARA SU RESOLUCIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 35 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El precepto mencionado faculta al Ministro instructor para ordenar, de oficio, en todo tiempo, que se recaben y desahoguen las pruebas necesarias para la mejor resolución del asunto, entendiéndose por la expresión "en todo tiempo", cualquier etapa del procedimiento de las controversias constitucionales, es decir, desde la admisión de la demanda hasta el momento en que el Ministro instructor somete a consideración del Pleno de este Alto Tribunal el proyecto de resolución respectivo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos del 24 al 36 de la ley reglamentaria de la materia, relativos al capítulo "De la instrucción". Por tanto, con fundamento en el artículo 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se debe considerar, por mayoría de razón, que si una vez presentado el proyecto al Pleno de este Alto Tribunal para su resolución, éste considerara necesario recabar y desahogar alguna prueba,***

***podrá ordenarlo de oficio”.*** (Novena Época, Instancia: Pleno,  
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo:  
XVI, Agosto de 2002, Tesis: P./J. 37/2002, Página: 906*)

Iniciada la audiencia se recibirán las pruebas y alegatos, concluida ésta, el Ministro someterá al Pleno de la Corte el proyecto correspondiente.

De manera preliminar, se hizo mención escueta de la improcedencia de la controversia; sin embargo, corresponde ahora, referirnos a las causas de improcedencia previstas en la Ley, y que son las siguientes:

1.- Cuando el acto que se reclama lo constituye una decisión de la propia Corte, esto es obvio por cuanto que la Corte constituye para efectos del derecho interno, una jurisdicción terminal que se traduce en garantía al principio de certidumbre o seguridad jurídica;

2.- Contra normas generales o actos en materia electoral, sobre el particular se impone la aclaración genérica, que en el caso de normas generales electorales la única vía para su impugnación lo es la acción de inconstitucionalidad; en tanto que en tratándose de actos electorales, éstos son impugnables ante los órganos jurisdiccionales especializados;

3.- En caso de existir litispendencia;

4.- En caso de existir cosa juzgada;

5.- En caso de que hayan cesado los efectos de la norma acto impugnado, valga el ejemplo de la materia presupuestaria;

6.- En caso de que no se haya cumplido el principio de definitividad, y

7.- En el caso de la presentación extemporánea de la demanda, principalmente.



Estas causas de improcedencia dan lugar al sobreseimiento procesal, que no es otra cosa que dar por terminado el juicio sin necesidad de resolver el fondo de la cuestión planteada. Empero, adicionalmente al sobreseimiento por causas de improcedencia, también pueden dar lugar a éste el desistimiento del actor, pero sólo en el caso de que la materia de impugnación haya sido un acto que no una norma general; también puede provocar el sobreseimiento cuando de autos se desprenda que no existe el objeto materia de la controversia, y por último en el caso de la amigable composición de las partes, siempre y cuando el objeto de controversia lo haya sido un acto que no una norma general.

Por último, sobre la improcedencia resultan ilustrativas las jurisprudencias que llevan por rubros, textos y datos de identificación los siguientes:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA, SI PARA ELLO EL MINISTRO INSTRUCTOR REQUIERE HACER UNA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE ALGÚN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Ministro instructor para desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo que implica que dicho motivo debe ser claro, sin lugar a dudas, evidente por sí mismo y surgir sin obstáculo alguno a la vista del juzgador, esto es, debe acreditarse de manera fehaciente y no inferirse con base en presunciones. Por tanto, si para pronunciarse sobre la improcedencia de una demanda de controversia constitucional el Ministro instructor requiere hacer una interpretación directa***

*de algún precepto de la Constitución Federal, es claro entonces que no se está en presencia de un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, pues para determinar su actualización se requeriría de un análisis más profundo, propio de la sentencia definitiva. (Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Enero de 2002, Tesis: P./J. 140/2001, Página: 1034).*

***“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES. Al Ministro instructor, de acuerdo a lo que preceptúan los artículos 24, 25 y 36 de la ley reglamentaria, le corresponde examinar, ante todo, el escrito respectivo de la demanda a fin de cerciorarse acerca de la eventual existencia de motivos manifiestos e indudables de improcedencia que generarían el rehusamiento categórico de la demanda; le compete también llevar a cabo el trámite de la instrucción del juicio hasta ponerlo en estado de resolución; le concierne, asimismo, elaborar el proyecto de resolución que deberá someter a la consideración del Tribunal en Pleno. Sin embargo, por ser las controversias constitucionales juicios con características y peculiaridades propias, si frente al motivo de improcedencia hubiere alguna duda para el Ministro instructor, entonces no podría decretarse el desechamiento de la demanda y, en consecuencia, las causas de improcedencia que se invocaran por los demandados sólo podrían ser analizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al pronunciar la sentencia definitiva. La característica de los motivos manifiestos e indudables de improcedencia de la demanda sobre***

***controversia constitucional, estriba en que su naturaleza ostensible y contundente autoriza al desechamiento de plano de la demanda; en cambio, las causas diversas de improcedencia que las partes interesadas puedan invocar durante la secuela del procedimiento, o que de oficio se adviertan, sólo significa que se decretan después de haberse abierto el juicio y con apoyo en las pruebas allegadas por las partes durante la etapa respectiva".***(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Junio de 1996, Tesis: P./J. 32/96, Página: 386).

***"CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. ORDEN PUBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL. Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha Ley previene que: "En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio." Síguese de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente.***

***Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: "Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...Tres días para cualquier otro caso", no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso".***  
*(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Junio de 1996, Tesis: P./J. 31/96, Página: 392).*

Ahora bien, las sentencias que llegaren a dictarse por causas ajenas al sobreseimiento, tienen ciertas peculiaridades, así, en el caso de normas generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, del Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, de dos poderes de un mismo Estado o de dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, la resolución tendrá efectos generales cuando haya sido aprobada por lo menos por ocho Ministros, debiéndose publicar la sentencia tanto en el Diario Oficial de la Federación como en el órgano en el que, en su caso, se hubieran publicado primigeniamente, pero la declaración de invalidez, salvo en la materia penal, no tendrá efectos retroactivos, en relación a esto es tomarse en cuenta el siguiente criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro, texto y datos de identificación son los siguientes:

**“CONTROVERSIA            CONSTITUCIONAL.            SENTENCIAS  
DECLARATIVAS    DE    INVALIDEZ    DE    DISPOSICIONES  
GENERALES.    SÓLO    PUEDEN    TENER    EFECTOS**

**RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL. Conforme a lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, la declaración de invalidez dictada en las controversias constitucionales no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, por lo que, al disponer el artículo 45 de la ley reglamentaria del citado precepto constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará a partir de qué fecha producirán sus efectos las sentencias relativas, debe concluirse que el legislador ordinario facultó al propio tribunal para determinar el momento en que puede, válidamente, señalar la producción de efectos de su resolución que es, bien la fecha en que se dicta ésta, o alguna fecha futura, pero no en forma retroactiva". (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VI, Septiembre de 1997, Tesis: P./J. 74/97, Página: 548).**

Cuando el objeto de impugnación lo constituyan normas generales, y no se logren al menos ocho votos, se declarará desestimada la controversia. Aun cuando el criterio judicial que a continuación se cita deriva de una acción de inconstitucionalidad, vale la pena tomarlo en cuenta por analogía:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO. Del análisis**

**sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutivo de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión”.**  
(Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XV, Febrero de 2002, Tesis: P./J. 15/2002, Página: 419).

Salvo los supuestos anteriores, las resoluciones sólo vincularán a las partes, a guisa de ejemplo, encontramos el siguiente criterio jurisprudencial:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SOLO TENDRA EFECTOS PARA LAS PARTES. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el numeral 42 de su Ley Reglamentaria, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare inválidas**

***disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación; de los Municipios impugnadas por los Estados o en los casos comprendidos en los incisos c), h) y k) de la fracción I del propio artículo 105 del Código Supremo que se refieren a las controversias suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos. De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es inconcuso que la resolución del tribunal constitucional, en este caso, sólo puede tener efectos relativos a las partes en el litigio. No es óbice a lo anterior, que la Suprema Corte haya considerado al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California y, posteriormente, al fallar las controversias constitucionales 1/93 y 1/95, promovidas respectivamente, por los Ayuntamientos de Delicias, Chihuahua y Monterrey, Nuevo León, que el Municipio es un Poder del Estado, ya que dicha determinación fue asumida para hacer procedente la vía de la controversia constitucional en el marco jurídico vigente con anterioridad a la reforma al artículo 105 constitucional, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, dado que el precepto referido en su redacción anterior señalaba que la Suprema Corte conocería de los conflictos entre Poderes de un mismo Estado, sin referirse expresamente al Municipio con***

***lo que, de no aceptar ese criterio, quedarían indefensos en relación con actos de la Federación o de los Estados que vulneran las prerrogativas que les concede el artículo 115 de la Constitución. En el artículo 105 constitucional vigente, se ha previsto el supuesto en el inciso i) de la fracción I, de tal suerte que, al estar contemplada expresamente la procedencia de la vía de la controversia constitucional en los conflictos suscitados entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, no cabe hacer la interpretación reseñada anteriormente, para contemplar que el Municipio es un Poder y la hipótesis sea la contemplada en el inciso h) de la fracción I del mismo artículo 105 de la Constitución Federal, para concluir que la resolución debe tener efectos generales, puesto que de haber sido ésta la intención del Poder reformador de la Constitución, al establecer la hipótesis de efectos generales de las declaraciones de invalidez de normas generales habría incluido el inciso i) entre ellos, lo que no hizo". (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Noviembre de 1996, Tesis: P./J. 72/96, Página: 249).***

Es valioso tener presente que los razonamientos vertidos en los considerandos que sirvan de sustento a los puntos resolutivos de las sentencias, satisfecha la votación mencionada, serán obligatorios para los órganos jurisdiccionales con independencia al fuero al que pertenezcan.

Es obligación de las partes condenadas informar a la Suprema Corte sobre el cumplimiento de la sentencia, correspondiéndole al Presidente de ésta resolver si se ha dado el debido cumplimiento de la misma.



Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro, texto y datos de identificación los siguientes:

**“SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO OTORGADO PARA SU CUMPLIMIENTO INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN Y SÓLO DEBEN COMPUTARSE LOS DÍAS HÁBILES. La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 41, fracción VI, y 46, primer párrafo, dispone que en la sentencia que se dicte en una controversia constitucional debe determinarse, en su caso, el término en que la parte condenada deberá realizar una determinada actuación, así como que dicha parte deberá informar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el cumplimiento dado a la sentencia dentro del plazo otorgado para ese efecto, sin que se precise específicamente si éste debe computarse a razón de días naturales o si sólo debe incluir a los hábiles. Por tanto, debe acudirse a las reglas generales previstas para la tramitación de las controversias constitucionales en los artículos 2o. y 3o. de la ley de la materia, conforme a las cuales los plazos comienzan a correr al día siguiente al en que surta efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento; sólo deben computarse los días hábiles y los plazos no corren durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores, en la Suprema Corte, considerándose como días hábiles los que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”.** (Novena Epoca, Instancia:

*Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,  
Tomo: XIII, Febrero de 2001, Tesis: P./J. 15/2001, Página: 1591)*

También se establece en la Ley, que las partes pueden solicitar al Presidente de la Corte requiera el debido cumplimiento de la sentencia, y en el caso de que se exista contumacia de la autoridad, la Corte podrá acordar la separación del servidor público responsable del incumplimiento de la sentencia, y a su vez consignarlo ante el Juez de Distrito.

Relacionado con el cumplimiento de la sentencia, en la Ley se prevé el recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución de ésta, dicho recurso debe interponerse ante el Presidente de la Suprema Corte dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se estima cumplida la sentencia, o en el que la entidad o poder extraña afectado por la ejecución tenga conocimiento de ésta.

Admitido el recurso, se le requerirá a la autoridad responsable del cumplimiento para que en un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que motive el recurso, o bien que rinda un informe debidamente sustentado con las pruebas a que haya lugar, la omisión de este informe acarrea la presunción de certeza de los hechos que se impugnan, satisfecho lo anterior, y para el caso de que subsista la materia del recurso, el Ministro que conozca de éste fijará la fecha para la audiencia de prueba y alegatos; de encontrarse fundado el recurso se podrá proceder en los términos ya descritos correspondientes a la separación del responsable y su consignación ante el juez.

Guardan relación con el tema en comento, las siguientes jurisprudencias:

**“QUEJA POR DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE INCURRE EN ESE VICIO SI EN LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA SE ESTABLECE SÓLO COMO UNA POSIBILIDAD EL QUE SE DESAHOGUEN OTRAS PRUEBAS Y NO SE HAYA HECHO. Si en la ejecutoria pronunciada en una controversia constitucional se declara la invalidez de la resolución impugnada para determinados efectos, señalándose sólo como una posibilidad el que se desahoguen oficiosamente nuevas pruebas en caso de estimarse insuficientes las que obren en el expediente relativo, no se incurre en defecto en el cumplimiento de la ejecutoria si no se recaban dichas pruebas, ya que la autoridad demandada no quedó obligada necesariamente a hacerlo, sino en libertad de obrar o no así, según lo estimara necesario a fin de estar en condiciones de dictar la nueva resolución”.** (Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Diciembre de 2000, Tesis: P./J. 135/2000, Página: 1115).

**“QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA SI HABIÉNDOSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA PARA DETERMINADOS EFECTOS, LA AUTORIDAD DEMANDADA CUMPLE CON LOS MISMOS Y HACE NUEVO PRONUNCIAMIENTO CON LIBERTAD DE JURISDICCIÓN, AUN CUANDO ÉSTE SEA EN EL MISMO SENTIDO DEL CONTENIDO EN LA RESOLUCIÓN INVALIDADA. Si en la sentencia dictada en una controversia constitucional**

***se declara la invalidez de una resolución para determinados efectos, como podrían ser el que se valoren las pruebas que obran en el expediente y se dicte nueva resolución con plenitud de jurisdicción, la queja promovida por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia resulta infundada si la autoridad encargada del cumplimiento acata los efectos ordenados y hace un nuevo pronunciamiento con libertad de jurisdicción, aun cuando éste sea en el mismo sentido que la resolución declarada inválida, pues en este aspecto quedó la autoridad en libertad de actuar***". (Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XII, Diciembre de 2000, Tesis: P./J. 134/2000, Página: 1116).

***“QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SON INOPERANTES LOS PLANTEAMIENTOS QUE VERSEN SOBRE LA ILEGALIDAD DEL ACTUAR DE LA AUTORIDAD DEMANDADA, EN EL ASPECTO EN QUE SE LE DEVOLVIÓ LIBERTAD DE JURISDICCIÓN. Si en el fallo dictado en una controversia constitucional se declara la invalidez de la resolución impugnada para determinados efectos y se deja plenitud de jurisdicción a la autoridad demandada para que dicte una nueva, debe distinguirse entre el actuar de aquella que quedó sujeto a lo ordenado y que al cumplimentarse puede dar lugar a un exceso o a un defecto por rebasarse u omitirse lo mandado, del actuar que queda en libertad por habersele devuelto jurisdicción para obrar o decidir. Por tanto, en la queja por exceso o defecto de ejecución de la sentencia resultan inoperantes los planteamientos relativos a la***

***ilegalidad del actuar de la autoridad en el aspecto en que se le devolvió libertad de jurisdicción, ya que la materia de la queja se constriñe a decidir sobre el exceso o defecto en la ejecución de la sentencia***". (Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XII, Diciembre de 2000, Tesis: P./J. 133/2000, Página: 1117)

A parte del recurso de queja al que se ha hecho referencia, la Ley contempla también el recurso de reclamación, el cual procede;

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

2.- Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave causen un agravio material de imposible reparación en la sentencia. Sobre este punto es de tomarse en cuenta el siguiente criterio judicial:

***“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA AUTOS O RESOLUCIONES QUE, POR SU NATURALEZA TRASCENDENTAL Y GRAVE, CAUSEN UN AGRAVIO MATERIAL NO REPARABLE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). De conformidad con lo que establece el precepto legal citado, el recurso de reclamación procederá en los siguientes casos: "... II. Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva. ...". De lo anterior se***

***desprenden dos supuestos de procedencia del citado recurso:***

***a) Contra autos o resoluciones que pongan fin a la controversia; y b) Contra autos o resoluciones que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar un agravio material a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva; esto es, en esta hipótesis deben satisfacerse los siguientes presupuestos normativos: 1. Que se trate de un auto o resolución; 2. Que su naturaleza sea de carácter trascendente y grave; 3. Que, con lo que se provee, pueda causarse un agravio material a alguna de las partes; y 4. Que ese agravio no pueda repararse en la sentencia definitiva. Ahora bien, para que un auto o resolución pueda catalogarse de naturaleza trascendental y grave es necesario que, por su contenido, produzca efectos que impliquen consecuencias en el futuro y que éstas, por razón de sus efectos, sean capaces de producir una afectación tal que pueda calificarse como grave, es decir, de notorios perjuicios o altamente perjudiciales que no puedan ser reparados en la sentencia definitiva, para lo cual debe atenderse a su contenido y a las circunstancias particulares del caso. (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, Noviembre de 1999, Tesis: P./J. 103/99, Página: 874).***

3.- Contra las resoluciones dictadas en los incidentes de nulidad de notificaciones, reposición de autos y el de falsedad de documentos:

4.- Contra los autos en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;

5.- Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen pruebas, y

6.- Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Corte que tengan por cumplidas las ejecutorias dictadas por el Pleno de ésta.

El recurso se interpondrá dentro del plazo de cinco días, y se promoverá ante el Presidente de la Corte quien correrá traslado a las partes para que en el plazo de cinco días alegue lo que a su derecho convenga, hecho esto, se remitirá a un Ministro a fin de que elabore el proyecto de resolución que será resuelto por el Pleno.

Otro aspecto sobre la controversia constitucional que por su importancia no debe de ser soslayado, es el relativo a los incidentes, dentro de los cuales se encuentran los de especial pronunciamiento, identificándose dentro de éstos el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos; sin menoscabo de que puedan existir otros incidentes de acuerdo a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles, pero salvo aquéllos identificados, el resto de los incidentes se fallarán en la sentencia definitiva, razón por la cual pueden promoverse antes de que se dicte sentencia.

Un incidente más, pero que merece mención especial por su importancia y trascendencia es el relativo a la suspensión; sin embargo, en virtud de que en controversias constitucionales se pueden impugnar tanto actos como normas generales, el incidente de suspensión sólo puede intentarse en contra de actos, razón lógica por cuanto que no es dable por esta vía suspender la vigencia de una norma general, máxime que los contendientes son órganos de poder.

La suspensión no podrá otorgarse en los casos en que se ponga en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad.

En relación a lo anterior, la Corte ha establecido jurisprudencialmente lo siguiente:

***“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”.***  
*(Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: IX, Junio de 1999, Tesis: P./J. 45/99, Página: 660).*



**“SUSPENSION EN CONTROVERSIA 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”. (Novena Epoca, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: II, Octubre de 1995, Tesis: P. LXXXVII/95, Página: 164)**

Cuando exista violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se concedió la suspensión procederá el recurso de queja se substanciará en forma análoga al recurso de queja por exceso o defecto en el ejecución de una sentencia que ya ha sido abordado.

Es un hecho incuestionable que México vive momentos muy diferentes a los del pasado reciente, hoy por hoy, la sociedad mexicana está más informada y vinculada con el quehacer público; los medios de comunicación presentan una intensa actividad; por otra parte, los organismos llamados no gubernamentales se constituyen en puentes de comunicación entre la sociedad y el poder público; la pirámide demográfica de México nos va revelando un incremento substancial de los mexicanos en edad madura, nuestro país está paulatinamente, dejando de ser un país de gente joven; se ha incrementado el número y forma de actuación de los partidos políticos, y entre los actores del quehacer nacional se han tomado acuerdos que permiten organizaciones encargadas del funcionamiento del sistema electoral, todos estos factores a los que se podrían sumar muchos más, demandan instituciones públicas sólidas, pero la solidez de las instituciones descansan en el respeto a la Ley, que implica someter la contienda a los causes del derecho, contar con Tribunales cuya actuación es estrictamente jurídica, y respetar las decisiones jurisdiccionales correspondientes.

México, lleva casi doscientos años de vida independiente a los que se suman siglos de historia prehispánica y colonial, es por ello crisol de culturas, sincretismo de realidades múltiples, que a veces parecen antagónicas. México, es puente entre el Norte y el Sur del Continente y entre el Este y Oeste del viejo mundo y el mundo oriental; en síntesis, la composición social de México, su historia y ubicación geopolítica nos obligan como Nación a sujetarnos al escrutinio de la jurisdicción, que no es otra cosa que “decir el derecho”, en el entendido que el derecho es ante todo un discurso ideológico, dictado por lo que fuimos con el ánimo de seguir siendo y de llegar a ser.

Como miembro del Poder Judicial de la Federación, agradezco la oportunidad que se me ha brindado para dirigirme a los Legisladores, es a no dudarlo un encuentro entre quienes encarnamos uno de los mayores orgullos, servirle a México.