

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Olga Sánchez Cordero¹

Sumario: 1. Breves Antecedentes. 2. Naturaleza de la Controversia Constitucional. 3. Las partes en la Controversia Constitucional. 4. Personalidad. 5. La Demanda. 6. Auto de Presidencia. 7. El Ministro Instructor. 8. De los Incidentes. 9. La Contestación de la Demanda. 10. La Reconvencción. 11. Ampliación de la Demanda. 12. Las Pruebas. 13. La Audiencia. 14. La Sentencia. 15. La Suplencia. 16. Sanciones. 17. Recursos

Tengo especial interés por compartir el día de hoy con ustedes, algunos aspectos esenciales sobre la figura jurídica de la **Controversia Constitucional**.

En virtud de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se dotó al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura y se incorporaron al sistema jurídico mexicano dos instituciones fundamentales que de él se derivan, estas son:

- La Controversia Constitucional.
- La Acción de Inconstitucionalidad.

De estas dos instituciones jurídicas quiero comentar con todos ustedes algunas de las características que considero más relevantes de la:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Enfatizo el especial interés que me mueve a ello porque, después de la experiencia vivida en varios foros en los que he compartido estas inquietudes y de la actividad y ejercicio que al respecto ha desarrollado nuestro más Alto Tribunal, he observado que, ciertamente, nos enfrentamos al estudio de una tal vez no tan novedosa, pero si poco utilizada institución en nuestro sistema jurídico.

Por ello debe recordarse que si bien la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL** ya estaba considerada en nuestro sistema jurídico, en modo alguno tenía la relevancia que tiene hoy a partir del nuevo diseño constitucional de 1994, la promulgación de la **Ley Reglamentaria de las Fracciones I Y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados**

¹ Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Unidos Mexicanos, y la abundante interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema.

Ello tiene una explicación.

En la Constitución de 1857 se encuentran ya algunos antecedentes de la Controversia Constitucional.

En efecto, el artículo 97 en sus fracciones IV y V dice:

“Artículo 97. Corresponde a las tribunales de la federación conocer:

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

V. De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecino de otro.”

El artículo 98 de la mencionada constitución decía:

“Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en las que la Unión fuere parte”.

Finalmente en el artículo 99 se disponía:

“Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y otro”.

Como puede observarse, estos artículos de la Constitución de 1857 constituyen un primer antecedente de la institución a la que nos referimos.

Así mismo, debemos señalar que el Constituyente de Querétaro, en 1917, contemplaba también la figura de la **Controversia Constitucional**.

No obstante, su presencia en el texto constitucional, al no existir la correspondiente **ley reglamentaria que rigiera su expedita y correcta aplicación, su ejercicio fue escaso**.

De las estadísticas proporcionadas por la Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenemos que hasta 1993 se presentaron **alrededor de 60 Controversias Constitucionales**, la mayor parte de las cuales no llegaron a resolverse por haber sido planteadas por municipios, quienes en los términos del texto anterior del artículo 105 constitucional, no tenían reconocido el carácter de poderes.

Ahora, con la reforma de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional, la Controversia Constitucional tiene una regulación más amplia en la Constitución y, además, cuenta con una Ley Reglamentaria que regula estos procedimientos, pues, con anterioridad a la reforma mencionada, su tramitación y resolución se llevaba en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual no resultaba el más apropiado para dirimir estos conflictos.

Con motivo de esta reforma constitucional, las Controversias Constitucionales han tenido mayor auge; no obstante, he podido observar que la institución jurídica de la Controversia Constitucional **es todavía poco conocida dentro del ámbito de los profesionales del derecho, aun y cuando, transcurridos cuatro años de labores de la nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, se han resuelto numerosas Controversias Constitucionales y pese a la trascendencia jurídica que esta institución tiene.

En este período de tiempo, es decir, de enero de 1995 en que entró en vigor la reforma a agosto de 1999, se han presentado entre **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**, y Acciones de Inconstitucionalidad y sus respectivos recursos **256** asuntos de los cuales **195 han sido ya resueltos** por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es por todo ello que tengo una especial inquietud en compartir con ustedes algunos aspectos que considero relevantes de la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL** pues su **influencia en la vida jurídica nacional es de extraordinaria importancia**.

Entrando al tema de esta charla debemos decir que el sistema de garantías de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se perfeccionó con la reforma constitucional de 1994 y la promulgación de la **LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**.

Ello en virtud de que, así sea por la vía de:

- **La Controversia Constitucional, o de la**
- **Acción de Inconstitucionalidad**, resulta posible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine la validez de las actuaciones de las autoridades, sean estas:
 - ➔ **FEDERALES**
 - ➔ **ESTATALES**
 - ➔ **MUNICIPALES**

Con las posibilidades de **control constitucional** que abrió la reforma de 1994, se dotó al Poder Judicial de la Federación de nuevas atribuciones y estructura, que la Ley Reglamenta-

ria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se han encargado de perfeccionar.

Indiscutiblemente, dichas modificaciones otorgan un nuevo papel a la Suprema Corte de Justicia como *poder del Estado*, dicho esto en su más estricto sentido político; pero también una función determinante como órgano máximo de control de la constitucionalidad y legalidad de las normas generales y los actos sujetos a su competencia.

De esta manera, podemos afirmar que la Corte se ha constituido como un auténtico:

Tribunal Constitucional

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

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

Desde el momento en que la Suprema Corte de Justicia cuenta con instrumentos novedosos para revisar la regularidad constitucional de las normas establecidas por los poderes u órganos públicos, la actuación de éstos debe someterse de un modo más preciso y puntual al derecho y a nuestra Constitución Política.

Antes de entrar de lleno a examinar los aspectos fundamentales que rigen la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL en la actualidad**, considero necesario tomar algunos minutos para exponer, de manera sucinta, algunos:

1. Breves Antecedentes

Los antecedentes más inmediatos de este tipo de procedimiento constitucional los encontramos, como ya se ha expuesto, en las Constituciones de **1857**, en sus artículos 97, 98 y 99; y en la de **1917**, en su artículo 105 que a la letra decía:

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

Conforme al artículo 105 de la Constitución de 1917, las partes, en un principio, eran:

La FEDERACIÓN;

Los **ESTADOS**, y

Los **PODERES PROPIOS DE CADA ESTADO**.

De la historia legislativa del artículo 105 Constitucional cabe destacar **dos reformas**:

- A)** La reforma del 25 de octubre de 1967, mediante la cual se suprimió del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las controversias en que la federación fuera parte, facultando al Congreso de la Unión para que éste determinara cuales deberían ser de su conocimiento.
- B)** La del 25 de octubre de 1993, en la que se contempló la posibilidad de que los órganos pertenecientes al gobierno del Distrito Federal estuvieran capacitados para ser parte en las Controversias Constitucionales.

Además, como precedente, no debe olvidarse que **antes de las reformas constitucionales de 1994**, el Tribunal Pleno de la anterior integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró, en el Amparo en Revisión 4512/90 que:

*“Consecuentemente al constituir en la actualidad el Municipio uno de los Poderes del Estado, por tener facultad de gobierno y de imperio, no está legitimado para promover el juicio de amparo esté actuando como tal, contra actos de los demás poderes del propio Estado que menoscaban sus prerrogativas constitucionales lesionando sus intereses, como acontece en el caso a estudio, pues para ello el artículo 105 de la Carta Magna establece la **controversia constitucional** como medio especial para dirimir tal conflicto”* (pág. 66 de la sentencia respectiva).

Finalmente fue objeto de las reformas que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del **31 de diciembre de 1994**, misma que modificó diversos artículos constitucionales.

Como resultado de dicha reforma constitucional se incorporó al sistema jurídico mexicano el pleno ejercicio de la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Ahora bien, ¿qué pasaría con una controversia constitucional que se promovió antes de la reforma constitucional antes mencionada?

A ello responde la tesis jurisprudencial No. 43/97 que al rubro dice:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. OPORTUNIDAD PARA PROMOVERLAS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY REGLAMENTA-

RIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

“Si la demanda de controversia constitucional fue promovida con anterioridad, la fecha de entrada en vigor de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estimarse promovida oportunamente con independencia de la fecha de emisión, publicación y entrada en vigor de los actos y disposiciones impugnados, en virtud de que el Código de Procedimientos Civiles, que resulta aplicable de manera supletoria, no establece plazo determinado para tal efecto.”

Ahora bien, vistos los antecedentes respectivos, sigue preguntarnos sobre una cuestión fundamental y de especial importancia sobre el tema que hoy comentamos.

Esta pregunta versa acerca de la naturaleza y finalidad del mismo.

¿Qué es y para qué sirve una CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL?

Para responder a la primera de las interrogantes debemos atender, primeramente, a la:

2. Naturaleza de la Controversia Constitucional

¿Qué es una controversia constitucional?

De la respuesta que demos a esta pregunta podremos obtener lo que consideramos es la naturaleza propia de esta figura jurídica.

Pero antes de dar respuesta a esta interrogante, debe mencionarse que para entender mejor lo que es la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**, debemos ayudarnos partiendo de la noción de lo que es un juicio simple con sus etapas esenciales:

- **Presentación de la demanda;**
- **Emplazamiento;**
- **Período de pruebas y alegatos;**
- **Audiencia;**
- **Resolución.**

Esta idea nos será muy útil para comprender que este es el principio rector de la **CONTROVERSIA**.

Es decir, la noción básica de lo que debe entenderse como **CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES** **parte de la noción de un juicio**, si bien con sus características propias y muy particulares que a continuación examinaremos.

Ahora bien, para tratar de definir la naturaleza de la Controversia Constitucional, puede atenderse inicialmente a sus características propias:

Así, tenemos que:

Las controversias constitucionales son procedimientos de control de la regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser, la Federación, los Estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión permanente, los Poderes de un Estado, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal, en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos y se solicita su invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso.

Vale la pena destacar que, aun cuando de manera genérica estas controversias se denominen constitucionales pueden tener como objeto de control de regularidad no sólo la constitución, sino también el control de la legalidad, como lo veremos más adelante.

Todo ello con el fin de preservar el sistema y la estructura establecidos en la Constitución Política.

Ahora bien, no debe pasar desapercibido que acorde con la naturaleza de las controversias constitucionales, no basta el planteamiento de la inconstitucionalidad de los actos o disposiciones que en ella se impugnen, **sino que también exista la afectación en el ámbito competencial de alguno de los entes a que se refiere el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal.**

De tal forma que sólo cuando se alegue contravención a la Carta Fundamental por normas o actos de un órgano, poder o entidad que **afecten** a otro, es que podrá entrarse al estudio de los conceptos de invalidez que se hayan hecho valer.

De las características destacadas podemos deducir substancialmente que su naturaleza es **la de un juicio entre Órganos y Poderes que tienen autoridad y que representan un nivel de gobierno dentro del sistema federal**, en el que se solicita la invalidez de normas generales o de actos concretos que se estiman contrarios a la Carta Magna o a la ley.

Ahora bien, ¿para qué sirve la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**?

La finalidad de este juicio es **obligar y constreñir a que todos los Órganos y Poderes que se derivan de la Constitución Federal conformen y ajusten su actuación y la realización de sus actos a lo que dispone la Constitución General de la República.**

En consecuencia, cuando se ejercita la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**, es porque se estima que los actos de dichos Órganos y Poderes no se han ajustado a lo que preceptúa la Constitución Federal.

Debe de insistirse que en atención a la naturaleza y fines que persigue el procedimiento constitucional de la Controversia, **SE TIENDE A PRESERVAR, ESENCIALMENTE, LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO CON ESTRICTO APEGO A LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA CON EL FIN DE GARANTIZAR Y FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO, EL EQUILIBRIO DE PODERES, LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y EL SISTEMA FEDERAL.**

Las anteriores consideraciones se refuerzan si se atiende también a la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994, que señaló al respecto:

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

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

Del texto de esa iniciativa se desprende que el Constituyente Permanente, al dotar a la Suprema Corte de facultades para resolver los conflictos que se pudieran suscitar entre los ordenes jurídicos parciales, con tal determinación le asignó el carácter de tribunal constitucional para realizar el control de la regularidad respecto de actos de poder e imperio, que si bien tienen una connotación política, también producen efectos en el sistema jurídico nacional, que son susceptibles de afectar a los habitantes de cada uno de los órdenes parciales sobre los que se ejerce ese control.

De este modo, en el ejercicio del control constitucional **no es la connotación política del acto de poder el problema central de la hermenéutica que debe realizarse**, pues par-

tiendo del hecho de que el texto constitucional refleja un sistema de valores que en ocasiones pueden presentar ambigüedades, fórmulas genéricas de contenido indeterminado o muy discutibles e incluso contradictorias, **el órgano de control está llamado a actualizar e integrar los valores imperantes en la Constitución**, salvaguardando el lugar en que se encuentran dentro del sistema jurídico nacional, pues **será siempre la decisión del tribunal constitucional una opción jurídica**, aun cuando tenga un contenido político, pues la resolución siempre tendrá que emitirse y apegarse al derecho primario.

3. Las Partes en la Controversia Constitucional

Las partes que intervienen en la controversia constitucional son las que se señalan en la fracción I del artículo 105 constitucional, las que esquemáticamente enunciadas son las siguientes:

- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- La Federación y un Municipio;
- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal;
- Un Estado y Otro;
- Un Estado y el Distrito Federal;
- El Distrito Federal y un Municipio;
- Dos Municipios de diversos Estados;
- Dos Poderes de un mismo Estado;
- Un Estado y uno de sus municipios;
- Un Estado y un Municipio de otro Estado;
- Dos Órganos de gobierno del Distrito Federal.

Así, conforme al citado artículo 105, fracción I, en relación con el 10 de su respectiva Ley Reglamentaria, será parte actora, demandada o tercero interesado la **Entidad, Poder u Órgano de alguno de los entes mencionados**.

Si agrupáramos los supuestos establecidos en la fracción I del artículo 105 constitucional, tendríamos:

1. Conflictos entre distintos **órdenes** jurídicos. Es decir, entre la Federación y los Estados, los Estados y los Municipios y los Municipios con la Federación.
2. Conflictos entre **órganos pertenecientes a distintos órdenes** normativos.
3. Conflictos entre órganos de un mismo orden jurídico.

En los dos primeros casos el objeto del control puede ser la regularidad **constitucional o legal** de una norma o un acto; pero en el tercer caso la controversia se limita a un control de la constitucionalidad.

De lo anterior se advierte que **los PARTICULARES NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA ACCIONAR UNA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL**. Más aún, ni siquiera **los integrantes de esas entidades, poderes u órganos, en lo individual o sin la representación de éstos, pueden ejercitar esa acción**.

Sobre este punto quisiera comentarles algunos criterios emitidos por el más alto Tribunal del país al resolver dos Controversias Constitucionales que, desde mi punto de vista, revolucionan la resolución de estos procedimientos. Estas son la Controversia Constitucional 32/97 interpuesta por el Ayuntamiento del Municipio de Valle de Bravo, Estado de México y la 31/97, interpuesta por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos.

En la primera de ellas, se resolvieron cuestiones muy importantes, sobre todo en lo relativo a la definitividad del acto que se reclama, la oportunidad de la ampliación de la demanda y, lo que me parece el punto más importante, sobre la afectación de una comunidad, en este caso el municipio, por un acto que pudiera pensarse afecta solamente al presidente municipal en lo individual.

Quisiera citar la tesis emitida sobre este particular:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI LA LEGISLATURA REVOCA EL MANDATO DE UN PRESIDENTE MUNICIPAL SIN ESTAR ACREDITADO QUE INCURRIÓ EN LAS CAUSAS GRAVES PREVISTAS EN LA LEY LOCAL, INFRINGE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y PROCEDE DECLARARLA INVALIDEZ DEL DECRETO RELATIVO (ESTADO DE MÉXICO). **Las causas graves a que se refiere el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afectan el interés de la comunidad y no simplemente el particular de los miembros del Ayuntamiento**, pues lo que protege este precepto es la independencia del Municipio como ente integrante de la Federación y, por ello, para que el Estado pueda intervenir, debe existir una afectación severa a la estructura del Municipio o a su funcionamiento, lo que no se actualiza cuando la afectación que se aduce se refiere a intereses de alguno de los miembros del Ayuntamiento. Por tanto, si no se acredita que se hubieran actualizado las causas graves en que la legislatura funda su resolución para revocar el mandato de un presidente municipal,

dicha actuación transgrede el artículo 115 constitucional y, por lo mismo, procede declarar la invalidez del decreto relativo.”

Sobre la segunda de las controversias mencionadas habremos de volver más adelante. Pero sobre el tema de las partes, cabría destacar un precedente que nos llevará a hacer un breve paréntesis en la exposición sobre un tema muy importante, este es el tema de las **AUTORIDADES INTERMEDIAS**, que fue tratado por el Pleno de nuestro más alto tribunal al resolver la CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 54/96, interpuesta por el municipio de Aguilillas, Michoacán.

El tema de las autoridades intermedias, ya es antiguo en nuestro derecho positivo mexicano.

En el caso particular que se considera, parte fundamental del problema era dilucidar si la creación de las Coordinaciones de Desarrollo Regional en el Estado de Michoacán actuaban como AUTORIDADES INTERMEDIAS.

El acto impugnado en esta Controversia fue, entre otros, el acuerdo que creó 10 Coordinaciones de Desarrollo Regional como unidades desconcentradas de la administración pública estatal.

En consecuencia, parte esencial del estudio de este caso era dilucidar, precisamente, **qué debe entenderse por autoridad intermedia para los efectos del artículo 115 constitucional**, para poder decidir si las ya citadas COORDINACIONES incurrían o no en tal prohibición.

Este concepto, el de autoridad intermedia, que no se encuentra expresamente en el texto constitucional, hizo que su determinación fuera altamente compleja.

Tratando de sintetizar lo más posible la complejidad de este tema que por sí mismo, ampliamente considerado, sería materia de un volumen completo, se puede hacer notar lo siguiente:

ANTECEDENTES

Los primeros antecedentes de la autoridad intermedia tienen su origen en los “**jefes políticos**”, institución que se originó en la Constitución Gaditana de 1812 y que trascendió a las constituciones y legislación de nuestro país hasta antes de la Constitución de 1917.

Estos **jefes políticos**, contaban con amplísimas facultades, desde las de carácter meramente político, gubernativo, social, administrativo y hacendario, hasta en el ámbito religioso y electoral.

La actuación de dichos jefes no sólo se concretaba a presidir toda clase de juntas o eventos; sino que tenían poder de decisión en un amplísimo contexto en todo lo referente a las provincias, distritos o departamentos.

Por lo que los ayuntamientos no podían, en manera alguna, acceder directamente a los poderes supremos **sino únicamente por el conducto de los jefes políticos o prefectos.**

En virtud de tales antecedentes, el Constituyente de 1917 estableció la prohibición de la **autoridad intermedia** en el artículo 115, fracción I constitucional que a la letra dice:

“Fracción. I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.

En la CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL que se ha citado como ejemplo, cada uno de los señores ministros del Tribunal Pleno fijó su postura al respecto, en base a un análisis histórico, doctrinal y sistemático de los antecedentes constitucionales y legislativos que llevó al constituyente de 1917 a imponer la prohibición terminante de la autoridad intermedia.

Derivado de ello, se fijaron tres posiciones esenciales sobre el tema de la **autoridad intermedia**:

- I) **En la primera de ellas se considera como autoridad intermedia aquella que, siendo ajena al Estado y al Municipio, se instituye para conocer de los asuntos propios de estos dos niveles de gobierno, cuando estos asuntos, por su materia, le corresponden a ambos.**
- II) **La segunda postura es la que considera que autoridad intermedia es aquella que, cualquiera que sea su origen o denominación, lesiona la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales, o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento.**
- III) **Finalmente, la última postura sobre la autoridad intermedia es considerar como tal a la que impida la comunicación directa entre el municipio y el gobierno del Estado.**

En este orden de ideas resulta fácil deducir que al estar la autoridad intermedia (en cualquiera de sus tres modalidades) sujeta directamente al poder central, se ejercía por este conducto un control real de los ayuntamientos, impidiendo que éstos pudieran tener libertad de acción o decisión.

En virtud del principio de autonomía de los municipios, el constituyente de 1917 prohibió la existencia de autoridades intermedias que limitaban la comunicación directa entre los ayuntamientos y las autoridades superiores del gobierno del que formaban parte. Por eso, el espíritu del constituyente de 1917 fue el de garantizar la autonomía municipal.

Así, la prohibición de la autoridad intermedia tiende a proteger la autonomía municipal, al impedir que puedan existir autoridades que afecten la comunicación directa que debe existir entre el gobierno estatal y el municipal sobre materias que a ambos competen en su respectivo ámbito de atribuciones.

Tomando en consideración los antecedentes que llevaron al constituyente de 1917 a establecer la disposición señalada, puede establecerse como premisa que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión propia, si su actuación no es resultado o proviene de manera directa de los acuerdos o decisiones tomadas entre los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas competencias, a efecto de impedir que la conducta de éstos se traduzca en actos o hechos que interrumpan u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de facultades de alguno de éstos en detrimento de la comunicación.

En la controversia constitucional que comentamos, parte del estudio consistió en establecer si el acuerdo que creó las mencionadas Coordinaciones, así como los actos que se le atribuyeron, constituyen o no una autoridad intermedia en los términos de la tercera postura que se ha comentado anteriormente.

En este caso, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que dichas Coordinaciones **NO CONSTITUYEN UNA AUTORIDAD INTERMEDIA**, en virtud de que no tienen una posición de supremacía frente al municipio, sino que por el contrario son de mera coordinación y apoyo, pues no se le conceden facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que les permitan actuar por encima de los municipios.

También debe mencionarse que tales Coordinaciones son órganos desconcentrados que actúan a instancia y por mandato de las dependencias de la administración pública central y del propio gobernador del Estado en los términos de la Ley de la Administración Pública Estatal respectiva.

Por tanto, son parte integral del propio gobierno y no cuentan con facultades unilaterales de decisión que afecten o impidan la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno.

Para terminar con este punto se debe tener en cuenta la tesis que al rubro dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN.

“El Constituyente de 1917 impuso la prohibición de “autoridad intermedia” a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

canos, en atención a situaciones de hecho, según informa la historia, en virtud de las cuales se creaban, por debajo de los gobiernos estatales, personas conocidas como “jefes políticos” que detentaban un poder real y de hecho reconocido por el Gobernador en virtud del cual se cumplían las órdenes de éste y servía para que la autoridad tuviera medios inmediatos de acción y centralización. Tomando en consideración lo anterior debe establecerse que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomadas por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquellos se traduzca en actos o hechos que interrumpen u obstaculicen la comunicación directa entre el Gobierno Estatal y el Municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades”.

Asimismo, por la importancia del tema cabe destacar la tesis jurisprudencial No. XXVI/97 que a la letra dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUIDO ESTATAL DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA, NO ES AUTORIDAD INTERMEDIA ENTRE EL GOBIERNO ESTATAL Y EL MUNICIPIO.

“La prohibición de la autoridad intermedia entre el Estado y el Municipio a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pretende evitar la subsistencia de sistemas viciados que elevaban a ciertas personas “de confianza”, como los llamados “Jefes políticos” a la calidad de intercesores que, validos de su influencia con los gobernadores, predominaban sobre los mandatarios electos popularmente en el Municipio. En el caso del Instituto Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Oaxaca, de los artículos 1o., 3o. y 4o. del decreto número 75 que lo creó, así como por las demás disposiciones que lo integran, que prevén su organización, objetivos y atribuciones, se advierte que tal organismo no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios sino que por lo contrario, sólo es de mera coordinación y apoyo, pues no se le otorgan facultades unilaterales de decisión o ejecutividad que le permitan actuar por encima de los Municipios; es, básicamente, un órgano descentralizado por servicio que únicamente actúa a instancia de éstos y aunque forma parte de la administración pública paraestatal dentro de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo estatal, en los términos de lo dispuesto por los artículos 2o., 4o., y 42 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no constituye autoridad intermedia entre el Estado y el Municipio, por ser parte del propio gobierno del Estado y por no contar con las facultades unilaterales de decisión que afecten o impidan la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno”.

- **Cabe destacar, por último, que los Terceros Interesados** (Entidades, Poderes u Órganos) son los que pudieran resultar afectados con la sentencia que pudiera llegar a dictarse.

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

Por otra parte, en la controversia constitucional se da **intervención oficiosa y obligatoria** como parte en la controversia al:

- **Procurador General de la República**, con fundamento en lo dispuesto por el tercer párrafo del apartado “A” del artículo 102 constitucional. Intervención que se justifica por el carácter que tiene este servidor público como uno de los responsables de hacer guardar la Constitución.

4. Personalidad

En virtud de que las *Controversias Constitucionales* las promueven las entidades, poderes u órganos, **la ley precisa la manera en que los mismos han de ser representados**.

El problema de la representación surge **porque las partes son Entes Públicos, muchas veces colegiados, que requieren de representantes**.

Se prevé que el actor, el demandado y el tercero afectado serán representados por aquellas personas que determinen sus correspondientes normas y, en todo caso, se presumirá dicha representación.

Por tanto, se hace necesario para la mejor comprensión del tema hablar un poco respecto a la legitimación y distinguir entre legitimación en la causa y legitimación en el proceso.

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

La legitimación en la causa se traduce, pues, en la afirmación que hace una parte sobre la existencia de un derecho sustantivo cuya aplicación y respeto pide al órgano jurisdiccional por encontrarse frente a un estado actual. Por su parte, la legitimación procesal se identifica con la capacidad para realizar actos jurídicos de carácter procesal en un juicio determinado, frecuentemente en nombre y representación de otra persona.

Al respecto, son aplicables la tesis relacionada a la jurisprudencia número 1030, visible a fojas 1664, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, y la XV/97, sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte, que respectivamente dicen:

“LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. *Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de “ad procesum” y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación “ad causam” que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquél que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación “ad procesum” es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la “ad causam” lo es para que se pronuncie sentencia favorable.”*

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y EN EL PROCESO. *La legitimación en la causa, entendida como el derecho sustantivo para poder ejercer la acción, y la legitimación en el proceso, entendida como la capacidad para representar a una de las partes en el procedimiento, son aspectos de carácter procesal que, para el caso de las controversias constitucionales, se cumplen de la siguiente manera: 1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución Federal, solamente tienen derecho para acudir a la vía de controversia constitucional las entidades, poderes u órganos a que se refiere el citado precepto fundamental; de esto se sigue que son estos entes públicos a los que, con tal carácter, les asiste el derecho para ejercer la acción de referencia; y 2. De conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, atento el texto de la norma y el orden de los supuestos que prevé, el órgano jurisdiccional, primero debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley y, en todo caso, podrá entonces presumirse dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario.”*

Sobre este aspecto destacan también los siguientes criterios:

Tesis aislada XVI/97.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA REPRESENTACIÓN DEBE PREVERSE EN LA LEGISLACIÓN QUE LO RIGE Y EN CASOS EXCEPCIONALES PRESUMIRSE.

Tesis aislada XVIII/97.

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).

Tesis: P. LXXIII/98

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.

Esta tesis señala que 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; pero que, 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.

Asimismo respecto a la **REPRESENTACIÓN** en las controversias constitucionales debe tenerse en cuenta lo sustentado por el Tribunal Pleno en la tesis No. X/96 que dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PRESUNCIÓN LEGAL EN CUANTO A LA REPRESENTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS PROMOVENTES NO OPERA CUANDO DE LA DEMANDA SE DESPRENDE QUE CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA EJERCER ESA ACCIÓN.

Finalmente la tesis aislada XIX/97 que dice:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA PARTE ACTORA CONSTITUYE CAUSA DE IMPROCEDENCIA.

Cabe, por último, resaltar la forma de representación del Presidente de la República, respecto del cual el artículo 11, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria del artículo 105 nos indica:

“El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el Secretario de Estado, por el jefe de departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.”

Sobre el particular, cabe citar la tesis aprobada bajo el rubro:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL EJECUTIVO FEDERAL LA TIENE, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO, PARA PROMOVER EN NOMBRE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

5. La Demanda

El artículo 22 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, nos indica los requisitos indispensables que debe contener la demanda en el caso de las controversias constitucionales.

En este renglón también existe similitud con la Ley de Amparo. Por tanto, el escrito de demanda deberá señalar:

- I. La Entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;
- II. La Entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
- III. Las Entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere y sus domicilios;
- IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado;
- V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
- VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya validez se demande, y
- VII. Los conceptos de invalidez.

A fin de ejemplificar con toda claridad las etapas esenciales de este peculiar procedimiento de la **Controversia Constitucional**, me ha parecido interesante comentar, conjuntamente con ustedes, un caso concreto que, como ya se ha mencionado, planteó una problemática muy interesante y dio lugar a una nueva concepción sobre la materia de las Controversias Constitucionales.

Porque, sin duda alguna, es totalmente acertado el postulado de Calamandrei cuando expresaba:

“Sólo se puede aprender derecho con un libro de teoría en la mano y un expediente en la otra”.

Tal es nuestro objetivo al tratar un asunto concreto, en esta ocasión, el caso de la **Controversia Constitucional No. 31/97 en la que fue parte actora el Ayuntamiento de Temixco, Estado de Morelos**.

Como se mencionó anteriormente, **la demanda** correspondiente se presentó inicialmente, **por escrito**, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Supre-

ma Corte de Justicia de la Nación, en la que la parte accionante son el Presidente Municipal, Síndico y Regidores del Municipio de Temixco, Morelos y la parte demandada el Congreso y Gobernador del Estado de Morelos, en la que se impugnó un decreto por el que se reconoce jurisdicción al Municipio de Cuernavaca en las áreas geográficas a que dicho decreto se refiere.

No debe, por supuesto, pasarse por alto lo relativo a la **OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA**.

Respecto de este punto, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria que hemos ya citado, textualmente establece:

“Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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

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

Sobre el particular es conveniente citar la jurisprudencia del pleno que aparece en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Noviembre de 1996, Página 324, bajo el rubro

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CÓMPUTO PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN, SE INICIA AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO EL ACTOR O SE HAGA SABEDOR DEL MISMO.

6. Auto de Presidencia

La ley establece que recibida la demanda el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe turnar el asunto al Ministro que debe fungir como instructor, quien calificará la admisión, desechamiento o aclaración de la demanda.

Recibida la demanda en el expediente citado y continuando con las etapas esenciales del procedimiento, fue emitido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia el auto admisorio de la demanda que ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y se turnó a un **Ministro Instructor**, en el caso que hemos citado, se

turnó a la ponencia del Ministro Mariano Azuela para instruir el procedimiento y elaborar el correspondiente proyecto de resolución.

7. El Ministro Instructor

¿Qué es un Ministro Instructor?

El Ministro Instructor funciona como un conductor y moderador de la actividad de las partes en la controversia constitucional.

En atención al artículo 24 de la Ley Reglamentaria respectiva, el Ministro Instructor es designado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el turno que corresponda, para que ponga el proceso en estado de resolución.

De entre las funciones del Ministro Instructor destacan las siguientes:

- Es el responsable de la admisión de la demanda;
- Ordena los emplazamientos;
- Acuerda todo lo relativo a la suspensión;
- Se encarga de la admisión de pruebas;
- Requiere los informes necesarios;
- Ante él se celebra la audiencia y se expresan alegatos;
- Finalmente es el encargado de presentar el proyecto de resolución al Tribunal Pleno para su consideración y votación correspondiente.

8. De los Incidentes

A) *La Suspensión del Acto*

En efecto, en atención a lo preceptuado por la Ley Reglamentaria del artículo 105 Constitucional, se contempla la posibilidad de que **pueda ser concedida la suspensión del acto que fue motivo del ejercicio de la controversia constitucional.**

Es oportuno hacer notar, para la mejor intelección de la CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, que en materia de suspensión **existe similitud con la suspensión en materia de amparo.**

Por disposición expresa, la suspensión **no podrá otorgarse** en los casos en que:

- **La controversia se hubiere planteado respecto de normas generales; (leyes y sus reglamentos).**

Cabe destacar que es el Ministro Instructor el que resuelve lo relativo a la suspensión, él la puede conceder por sí mismo o bien a solicitud de la parte actora en la controversia constitucional, siempre antes de que se dicte sentencia.

El Ministro Instructor tiene la facultad de modificar o revocar la suspensión una vez concedida, sin necesidad de oír a las partes, en la interlocutoria en que se conceda la suspensión se determinan con claridad y exactitud los límites y los alcances de la misma.

Podríamos sintetizar diciendo que los criterios rectores, en lo que a la suspensión se refiere, son los expuestos en las tesis siguientes:

Tesis de Pleno J. 45/99, que al rubro dice:

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.”

Tesis de Pleno LXXXVII/95, que al rubro dice:

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE NEGARSE CUANDO SE ACTUALICE UNO DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A LA SOBERANÍA DE UN ESTADO.

“La finalidad con la que se solicita la suspensión no puede ser tomada en cuenta por arriba de las prohibiciones que establece la ley para conceder la suspensión, esto es, para concederse la suspensión de los actos demandados es necesario que no se actualice ninguno de los supuestos que señala el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional (“la suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una mayor proporción a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante”), con independencia de los fines loables y de buena fe que se persigan al solicitarla, y si en el caso concreto se actualiza uno de esos supuestos, la finalidad que se persiga al solicitar la suspensión no evita la existencia de aquél.”

Tesis LXXXVIII/95, que al rubro dice:

SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE NEGARSE CUANDO SE AFECTA LA FACULTAD DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL DE PERSEGUIR LOS DELITOS Y VIGILAR QUE LOS PROCESOS PENALES SE SIGAN CON TODA REGULARIDAD, PORQUE SE AFECTARÍA GRAVEMENTE A LA SOCIEDAD.

“El artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la suspensión no podrá concederse, entre otros casos, cuando se pueda afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, y esto ocurre cuando de concederse la suspensión se afecte la función que los artículos 21 y 102 de la Carta Magna, le atribuyen al Ministerio Público de la Federación, consistente en la persecución de los delitos y la vigilancia para que los procesos penales se sigan con toda regularidad, función propia y privativa, en cualquiera de sus fases de investigación, persecución o acusación, por lo que conceder la suspensión en contra de actos como la continuación y trámite de las averiguaciones previas, lesionaría la seguridad social de perseguir los delitos, afectando el interés público de la colectividad que la ha encomendado de manera exclusiva esa función impersonal de investigar y comprobar la verdad de las conductas delictivas, lo que afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.”

En el expediente del caso concreto que comentamos NO HUBO SOLICITUD DE SUSPENSIÓN.

B) La Improcedencia

Por otra parte, las causales de improcedencia que rigen las controversias Constitucionales se encuentran establecidas expresamente en la Ley Reglamentaria, e impiden un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

Entre algunas de las causales de improcedencia se prevé:

1. La materia electoral.
2. Todo tipo de decisiones de la Suprema Corte de Justicia.
3. Aquellas acciones en las que exista litispendencia y cosa juzgada, y hayan cesado los efectos de la norma general o materia de la controversia.
4. Por extemporaneidad en la presentación de la demanda.
5. Por no agotarse previamente la vía legalmente prevista.
6. Las que se deriven de alguna disposición de ley.

Para terminar con este punto, cabe señalar que en el ejemplo que se ha citado se establece como **premisa para calificar la afectación del interés jurídico** de la parte actora el **atender a cuestiones** legislativas, históricas o de cualquier otra índole, **que no afecten el fondo del problema**, pues haciendo una analogía con el juicio de amparo, es aplicable la tesis número XXVII/98, sustentada por este Tribunal Pleno al resolver, por unanimidad de nueve votos, el amparo en revisión 2639/96, promovido por Fernando Arreola Vega, que literalmente es como sigue:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia del juicio deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si se hace valer una causal donde se involucre una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, si no se surte otra causal, y hacer el estudio de los conceptos de violación, relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”

Finalmente, para resolver respecto a la procedencia de la controversia en lo que hace al carácter de “norma general” que debe privar en estos procedimientos, se debe atender a los efectos de la disposición, es decir a que la naturaleza del acto impugnado produzca efectos generales, que afecten directamente a los habitantes del territorio relativo.

C) El Sobreseimiento

Como **causales de sobreseimiento** encontramos las siguientes:

- Las que derivan de un desistimiento.

(Solamente procede en el caso de actos, no de disposiciones).

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

Sobre este último punto, debe decirse que, cuando estén involucradas normas generales, no podrá decretarse el sobreseimiento, pues puede llegar a trastocarse directa y gravemente a la Constitución Federal.

9. La Contestación de la Demanda

Sobre la contestación de la demanda, la Ley Reglamentaria del artículo 105 en su artículo 26 nos indica que:

“Admitida la demanda, el ministro instructor emplazará a la parte demandada para que dentro del término de treinta días produzca su contestación, y dará vista a las demás partes para que dentro del mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.”

10. La Reconvención

Sobre este particular, el mismo artículo 26 de la Ley Reglamentaria en comentario nos dice en su segundo párrafo que:

“Al contestar la demanda podrá, en su caso, reconvénir a la actora, aplicándose al efecto lo dispuesto en esta ley para la demanda y contestación originales.”

11. Ampliación de la Demanda

La parte actora podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente.

La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

Al respecto cabe destacar la tesis aislada CXXVI/97, cuyo rubro dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA PROCEDE TANTO CON MOTIVO DE UN HECHO NUEVO COMO DE UN HECHO SUPERVENIENTE.

“Del artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, se desprende que en el procedimiento establecido para la substanciación de las

controversias constitucionales, la ampliación de la demanda opera cuando se actualiza cualquiera de las hipótesis siguientes:

La primera, dentro del plazo de quince días a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y la segunda, hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción, si apareciere un hecho superveniente. Esas diferentes hipótesis requieren la oportunidad en que debe hacerse valer la ampliación con base en la distinción entre un hecho nuevo y un hecho superveniente, que no significan lo mismo para la ley en consulta; así, para que se actualice el supuesto de hecho nuevo, no importa el momento en que nace, que puede ser anterior o posterior a la presentación de la demanda, sino que ese conocimiento resulte o derive de la contestación de la demanda, ya que el citado precepto legal dice: 'al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo'. En cambio, tratándose del hecho superveniente, la época de su nacimiento es de capital importancia, ya que la connotación del concepto superveniente, ilustra con relación a que un hecho es de esa naturaleza cuando sobreviene o acontece con posterioridad a cierto momento, según lo previene la ley, después de que se presentó la demanda y hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción, además una característica propia del hecho superveniente es la que sea susceptible de cambiar el estado jurídico en el que se encontraba la situación al presentarse la demanda o al entablarse la litis".

12. Las Pruebas

Las **pruebas** admisibles en las *controversias constitucionales* son **todas aquéllas reconocidas por el Código Federal de Procedimientos Civiles.**

Aunque se dice que las **partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas**, se exceptúan la de posiciones, las que sean contrarias a derecho y aquellas que no guarden relación alguna con el conflicto o que no vayan a influir en la sentencia definitiva.

A este respecto destaca la Tesis sostenida por el Tribunal Pleno CX/95, que al rubro dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETAR PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER.

El Ministro Instructor **podrá decretar pruebas** para mejor proveer **en cualquier momento**, es decir desde el inicio de la instrucción y hasta el dictado de la sentencia, no teniendo ninguna otra condición. Más aún, es legal agregar a los autos las pruebas ofrecidas por un tercero, como lo indica la Tesis P. CIX/95, cuyo rubro dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA MEJOR PROVEER, ES LEGAL AGREGAR A LOS AUTOS LAS PRUEBAS OFRECIDAS POR UN TERCERO.

Sobre la **carga de la prueba** cabe citar la Tesis P./J. 81/99, cuyo rubro dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.

Sobre el **ofrecimiento y rendición** cabe destacar que las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia, excepto la documental que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

En lo referente a las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia.

En ningún caso se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

Sobre la **valoración de las pruebas**, es importante destacar la tesis surgida del caso concreto que hemos venido comentando, que a la letra dice:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FALTA DE ESTUDIO DE PRUEBAS EN UN PROCEDIMIENTO DE NATURALEZA JURISDICCIONAL, ENTRE ENTIDADES U ÓRGANOS DE PODER, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN.

“La omisión de examen así como la falta de expresión de las razones por las cuales se otorga convicción al material probatorio por la autoridad que resuelve un procedimiento de carácter contencioso entre entidades u órganos de poder, cuya resolución, por tanto, es de naturaleza jurisdiccional, constituyen vicios que se traducen en violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, por transgresión a las formalidades esenciales del procedimiento y legalidad, dada la falta de exhaustividad y motivación de la resolución correspondiente, dado que todo el material probatorio aportado por las partes debe ser valorado de manera razonada en la solución a este tipo de conflictos.”

Y ya que tratamos el punto, me interesa mucho hacer notar la trascendencia que el asunto que dio origen a la tesis citada tiene en relación al objeto y alcances de la controversia constitucional, pues fue de tal envergadura que llevó al Tribunal Pleno a apartarse de criterios sostenidos en favor de considerar la procedencia de la Controversia Constitucional sólo en los casos en que se alegaran violaciones directas a la constitución en su parte orgánica.

Si ustedes me lo permiten, voy a abrir nuevamente un paréntesis en la exposición para tratar de sintetizar lo que he considerado son los aspectos fundamentales que nos deja esa sentencia.

PROCEDENCIA DEL ESTUDIO DE LOS ARGUMENTOS EN QUE SE ADUZCAN VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN O A SU PARTE DOGMÁTICA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

Inicialmente, cabe resaltar que el más Alto Tribunal ha sostenido que es procedente el estudio de los argumentos en que se aduzcan violaciones indirectas a la Constitución Federal, relacionadas con disposiciones secundarias, siempre que, de resultar fundadas, sean aptas para provocar la invalidación del acto impugnado. Lo cual se traduce en que, durante la tramitación de la Controversia, puede verificarse el procedimiento de formación del acto impugnado, para determinar si se dio o no cumplimiento a las formalidades esenciales previstas en la normatividad que lo origina; y en que la inobservancia de esas formalidades, resultaría transgresora de algún dispositivo de la Constitución Federal que las prevenga, siendo que, ante la falta de observancia de esos requisitos formales procederá decretar su nulidad.

La jurisprudencia 23/97, contiene el razonamiento sobre la procedencia del examen de violaciones indirectas de naturaleza formal, a la luz de lo estatuido por el artículo 16 constitucional, de la manera siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS.

“Resulta procedente el estudio del concepto de invalidez invocado en una controversia constitucional, si en él se alega contravención al artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución Local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, como sucede en el caso en el que se invocan transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido que, de ser fundadas, lo invalidarían. Lo anterior es acorde con la finalidad perseguida en el artículo 105 de la Carta Magna, de someter a la decisión judicial el examen integral de validez de los actos impugnados.”

En los argumentos que sustentaron el criterio anterior, el Tribunal Pleno estableció que la conclusión a que se llegó obedecía al hecho de que la apertura en el examen de conceptos de invalidez, propiamente los de legalidad, estaba autorizado por la finalidad de decisión judicial en cuanto al análisis integral de la validez del acto impugnado.

Lo anterior revelaba que, en las controversias constitucionales, lo estrechamente vinculado a lo constitucional, cuando no se trataba de disposiciones de la parte orgánica que regularan expresamente la relación entre entes de poder o sus atribuciones, debía circunscribirse únicamente a lo relacionado con las formalidades que prevé la Carta Magna para la validez de todo acto de autoridad.

Por ejemplo, si durante la formación del acto se siguieron las formalidades esenciales requeridas por el procedimiento, si fue emitido por una autoridad competente o si está fundado y motivado.

Una nueva reflexión y análisis de los criterios reseñados, confrontada con la finalidad de la reforma constitucional vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, **llevó al Pleno a apartarse de las tesis que había venido sosteniendo, en las que soslayaba el análisis de conceptos de invalidez que no guardaran una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal.**

Para lo cual adujo que **“una vez que en el texto de la Constitución se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre entidades u órganos de poder de los diferentes órdenes jurídicos parciales, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la norma fundamental, produciría, en numerosos casos, la ineficacia del medio de control de que se trate, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de las libertades y competencias de cada uno de ellos”.**

En efecto, de acuerdo con las iniciativas de las reformas constitucional y legal a las que constantemente nos hemos referido, lo que se pretende es que la Suprema Corte de Justicia sirva como baluarte en la defensa del estado de derecho. Por lo cual resultaría contrario al propósito señalado cerrar la procedencia del citado medio de control por interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades que redundarían en la transgresión del orden constitucional que se pretende salvaguardar.

Otro de los argumentos sustentados por el Tribunal Pleno fue que si bien es cierto que “las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, su sentido final es lograr el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllas”.

Argumento que se obtuvo de un profundo análisis relacionado de todos los preceptos, pero sobre todo de los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El principio de universalidad del garantismo contenido en el artículo 1.º y su protección mediante el amparo, la garantía de legalidad y la de debido proceso legal, vinculados con los principios contenidos en los artículos 39, 40, 41 y 49 de la propia Carta Fundamental, es decir, el principio de soberanía popular, el de constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos, el de la soberanía ejercida por el pueblo a través de los Poderes de la Unión, los principios de derecho electoral que tienden a salvaguardar el ejercicio de la democracia, el principio de la división de poderes, el del Municipio Libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, etc.

Detrás de estos principios y este esquema constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, **siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes**, que constituyen el sentido y la razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución.

Lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que la constitución misma previene, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que en esencia irían en contra del pueblo soberano.

El Pleno profundizó estos razonamientos diciendo que aun cuando la materia fundamental sobre la que versen las decisiones de las controversias constitucionales se relacionen con actos de carácter político, si su expresión tiene también una connotación jurídica son susceptibles de ser examinados por la Suprema Corte de Justicia.

Ello debido a la naturaleza total que tiene el orden constitucional en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un estado de derecho. Por tanto, su defensa a través de los medios de control de su regularidad debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de violaciones a la parte orgánica o la dogmática de la norma suprema, sin que pueda parcializarse este importante ejercicio por meras construcciones interpretativas.

Ciertamente, la doctrina ha establecido que las garantías individuales benefician a los gobernados; sin embargo, las prevenciones constitucionales que establecen esas normas fundamentales generales disponen también obligaciones que deben cumplir las autoridades en su actuar. Siendo que no existe razón jurídica para dejar de requerirlas cuando su destinatario sea otra autoridad, órgano o ente de poder, perteneciente al mismo u otro orden jurídico parcial, pues basta con que el acto de que se trate sea susceptible de afectar el ejercicio competencial de la entidad para que la Suprema Corte de Justicia pueda determinar su apego al estado de derecho. Lo cual se traduce en la salvaguarda de la supremacía constitucional como orden jurídico total.

Llevando los razonamientos expuestos al caso que se examina, se concluyó que cuando una legislatura dirime un conflicto de límites entre municipios, respetando siempre los principios contenidos en la Constitución Federal, ejercita plenamente su autonomía, ejercicio que es susceptible de examen integral por esta Suprema Corte para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría estar reconociendo y autorizando implícitamente la comisión de infracciones a la norma suprema, violaciones que no serían susceptibles de purgarse con posterioridad.

Efectivamente, declarar la improcedencia de la controversia constitucional, bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de la legislatura estatal para con

sus Municipios, vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones meramente formales, **conduciría prácticamente a derogar el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución, puesto que solamente reduciría la procedencia y examen de fondo en las controversias constitucionales a un reducido número de supuestos**, con lo que quedarían soslayadas del control hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre Estados y municipios, en que las autoridades estatales, aún teniendo facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales y cubriendo los requisitos formales previstos en la Constitución Federal, cometan arbitrariedades o emitan actos incongruentes que redunden en la desarmonía y desajuste del orden jurídico parcial estatal.

Se dijo finalmente en la controversia que nos ocupa que **“de admitir la opinión contraria a la que en esta resolución se sustenta, quedaría cumplido, sólo en apariencia, el principio de autonomía interna (soberanía) de las entidades federativas, pues se permitiría que las autoridades estatales incumplieran con la obligación de respetar los postulados de la Carta Magna Federal, deber impuesto precisamente a los Estados por el artículo 40 de dicho ordenamiento”**.

Debemos decir finalmente que **si el control ejercido por la Suprema Corte es una función constitucional**, cuya finalidad consiste en preservar el federalismo y la supremacía constitucional, **no debe existir una limitante conceptual** para examinar los aspectos propuestos como conceptos de invalidez, **porque la actualización de una arbitrariedad**, cualquiera que sea su connotación, **al incidir en la armonía en la relación entre entidades de diferentes órdenes jurídicos** parciales, u órganos pertenecientes a uno de ellos, **provoca el desajuste de todo el orden jurídico**, cuyo fortalecimiento es el objetivo de este medio de control, en detrimento de los gobernados a los que, en esencia, se trata de servir.

Por todo lo expresado, procede concluir que **la Suprema Corte de Justicia no sólo se encuentra autorizada por la Constitución para examinar cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, sino que tiene el deber de hacerlo para responder con fidelidad a la responsabilidad que se le ha conferido, de vigilar celosamente** a través de los diferentes medios de control constitucional, **que el orden supremo que la Constitución previene no sea vulnerado**.

Esto, que se dice fácil, viene a revolucionar tanto el espectro de competencia de la Corte como la forma de resolver las Controversias Constitucionales, en beneficio, como ya se dijo, de aquellos a quienes las autoridades nos debemos: el pueblo de México.

Volviendo a nuestro tema corresponde ahora tratar, aun con más brevedad, en respeto de su tiempo, lo relativo a

13. La Audiencia

Como lo indica el artículo 34 de la Ley Reglamentaria del artículo 105, las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales.

Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y **los alegatos por escrito** de las partes.

14. La Sentencia

La sentencia es la resolución que pronuncia un Juez o Tribunal para resolver un litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.

Por ello, es el acto más importante del Juez o del Tribunal, en este caso el más Alto Tribunal de la República, en virtud de que pone fin al proceso, al menos en la parte de su conocimiento.

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

En la exposición de los argumentos jurídicos que se vierten en una sentencia destaca el estudio sobre doctrinas, términos y conceptos, en ocasiones muy complejos, que son de gran importancia para distinguir y entender las pretensiones formuladas por las partes y la naturaleza del problema planteado en la litis.

Frecuentemente, en consecuencia, las sentencias son verdaderos tratados jurídicos sobre puntos de particular dificultad en la ciencia del derecho.

La sentencia es pues el acto mediante el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza y decide su parecer sobre la Controversia Constitucional que se ha sometido a su consideración.

Los requisitos que debe reunir la sentencia en este tipo de procedimiento constitucional son los que señala el artículo 41 de la Ley Reglamentaria, que dice:

“Las sentencias deberán contener:

- I) La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II) Los preceptos que la fundamente;

- III) Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimen violados;
- IV) Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
- V) Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI) En su caso, el término en que la parte condenada deba realizar una actuación.

Respecto a los efectos de la sentencia debe mencionarse que ésta **tendrá efectos generales** siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos C), H), y K) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas. Dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia, es decir tendrá **efectos relativos** a las partes.

Así lo ha sostenido el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la Tesis de Jurisprudencia 72/96, que dice al rubro y en la parte que interesa:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO ES PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO, LA SENTENCIA QUE DECLARA LA INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL ESTATAL, SÓLO TENDRÁ EFECTOS PARA LAS PARTES.

“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 o 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; dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, tendrá efectos de generalidad si además la resolución es aprobada por ocho votos, cuando menos.

De esta forma, al no estar contemplado el supuesto en el que el Municipio controvierta disposiciones generales de los Estados, es inconcuso que las resoluciones del Tribunal Constitucional, en este caso, sólo puede tener efecto relativo para las partes en litigio.”

No puede pasarse por alto mencionar en este apartado sobre la sentencia que se dicta en la controversia constitucional el tema de

15. La Suplencia

Una de las características esenciales de las **Controversias Constitucionales** es que se han concebido **en términos muy flexibles; por lo tanto, se dota al órgano jurisdiccional de importantes atribuciones para intervenir en el curso del proceso.**

La falta de expresión de argumentos de inconstitucionalidad en contra de las consideraciones de fondo del acto o norma impugnados no debe motivar la improcedencia de la reclamación, pues, aún en el evento de que la parte actora no hubiese expresado conceptos de invalidez, tal situación no puede acarrear la improcedencia de la controversia constitucional, en virtud de que la Suprema Corte tiene la obligación de suplir los argumentos expuestos por las partes, sin que pueda considerarlos deficientes, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional.

El artículo 39 dice a la letra:

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

Por su parte el artículo 40 del mismo ordenamiento legal señala:

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

Lo cual viene a confirmarse con la jurisprudencia 68/96, que dice:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN ELLA NO ES POSIBLE JURÍDICAMENTE CONSIDERAR DEFICIENTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS.

De acuerdo con lo establecido por los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de controversias constitucionales la Suprema Corte corregirá los errores en la cita de los preceptos invocados, examinará en su conjunto los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada y deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos y agravios. De ello se sigue, necesariamente, que no es posible jurídicamente que se establezca que los argumentos hechos valer por el promovente de la controversia o conceptos de invalidez puedan considerarse deficientes, pues ello en nada afectará el estudio que deba realizarse conforme a las reglas establecidas en los preceptos mencionados.”

Cabe destacar que cualquier tipo de sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia en materia de controversias constitucionales, **se exige que sean notificadas a las partes y publicadas de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación.**

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

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

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

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

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

16. Sanciones

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

En los términos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución General de la República:

El incumplimiento de las sentencias, o la repetición del acto o norma impugnada sólo podrán ser promovidos por las partes en la Controversia, quienes en tal caso deberán hacer la denuncia correspondiente ante el Presidente de la Suprema Corte a fin de que éste haga los requerimientos y turne el expediente al Ministro que deba formular el proyecto de resolución en que el Pleno acuerde o niegue la destitución y sometimiento o proceso de la autoridad considerada responsable.

17. Recursos

En la Ley Reglamentaria sólo se prevén los recursos de:

Reclamación y Queja.

El recurso de reclamación procederá:

- I) Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones;
- II) Contra los autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material a una de las partes no reparable en la sentencia definitiva;
- III) Contra las resoluciones dictadas por el Ministro Instructor al resolver cualquiera de los incidentes previstos por el artículo 12;
- IV) Contra los autos del Ministro Instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión;
- V) Contra los autos o resoluciones del Ministro Instructor que admitan o desechen pruebas;
- VI) Contra los autos o resoluciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tengan cumplimentadas las ejecutorias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En lo que se refiere **a la queja**, su procedencia está prevista en el artículo 55 de la Ley Reglamentaria que nos indica que procede:

- I) Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, y
- II) Contra la parte condenada, por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Finalmente, los únicos incidentes de especial pronunciamiento que reconoce la ley son:

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

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

De manera muy general, haciendo especial énfasis en el cambio de sentido de la jurisprudencia que posibilita una interpretativa mucho más rica y particularizando en algunos puntos importantes de nuestra exposición, hemos tratado de dar una visión de conjunto sobre este tema y la problemática que esta institución plantea en su ejercicio, así como la riqueza de los temas que le salen al paso al Tribunal Pleno cuando examina cada una de las **CONTROVERSIAS** que se plantean a su alta consideración.

Definitivamente, considero que la **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL** es de una gran importancia en la consolidación del federalismo mexicano y en la concreción del anhelo social de fortalecer nuestro Estado de Derecho.

Es por ello que, para la mejor comprensión y profundizaciones posteriores, me permito poner a su disposición una copia de esta Controversia Constitucional fallada por el Tribunal Pleno para que ilustre de manera práctica los aspectos que he tratado de transmitirles.