



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**



**Equivocidad y anomias de la controversia constitucional mexicana**

**TRABAJO TERMINAL DE GRADO**

**Que para obtener el grado de  
MAESTRO EN JUSTICIA CONSTITUCIONAL**

**Presenta:**

**Lic. Victor Hugo Ramírez Cruz**

**Tutor Académico:**

**Mtro. en D. Luís Fernando Ayala Valdés**

**Tutores adjuntos:**

**Dr. en D. Gustavo Aguilera Izaguirre**

**Dr. en D. Gilberto Pichardo Peña**

**Toluca, México, febrero 2017.**

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	i
<b>AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS</b> .....	vii
<b>PROTOCOLO</b> .....	ix

### CAPÍTULO I

#### GÉNESIS Y REFORMA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

1. La regulación de controversias entre 1824 y 1917 .....	3
2. Realidades de la controversia constitucional hasta 1994 .....	7
3. La controversia constitucional a partir de 1994 .....	10
A. Finalidades predeterminadas al Poder Reformador en 1994. La propuesta del Ejecutivo y ¿El debate legislativo?	
B. El vaivén de la fracción I del artículo 105 constitucional	
C. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	

### CAPÍTULO II

#### COMPORTAMIENTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL A PARTIR DE 1994

1. Enfoque doctrinario sobre la controversia constitucional en el contexto mexicano .....	24
2. Orientación del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	33
3. Enfoque procesal de la controversia .....	37
A. Prolegómenos del proceso en la controversia constitucional	

B. Las partes en la controversia	
C. Fases del proceso	
D. Los efectos de las resoluciones	
4. Análisis estadístico de la controversia constitucional de 1995 a 2015 . . .	57

### CAPÍTULO III

#### LA EQUIVOCIDAD DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL MEXICANA

1. La imprecisión en el trazado de la controversia constitucional, como mecanismo de la justicia constitucional protector de la legalidad . . . . .	65
A. El desapego del Constituyente y la confusión histórica	
B. Equivocidad en el significado y naturaleza jurídica de la controversia constitucional	
C. La controversia constitucional como instrumento para dirimir conflictos de competencia	
D. Confusiones expresas en la Constitución	
2. Anomias del proceso en la controversia constitucional . . . . .	84
A. Anomias sustantivas	
B. Incongruencias adjetivas	
3. Problemas procesales en general . . . . .	96
A. Tiempo	
B. Costo	
4. La aclaración conceptual en torno a la controversia y los conflictos competenciales . . . . .	100
A. Conflictos entre órganos constituidos	
B. Conflictos de competencia entre órganos constituidos	
C. Conflictos constitucionales entre órganos constituidos	
5. Una controversia constitucional en función del control de la constitucionalidad . . . . .	107
A. La <i>judicial review</i> vs. el control abstracto	

- B. Una mirada a la controversia constitucional en otras latitudes
- C. Una idea depurada de la controversia constitucional

<b>ALGUNOS APUNTES CONCLUSIVOS .....</b>	<b>127</b>
<b>PROPUESTA. UNA NOCIÓN DISTINTA Y UN NUEVO MODELO PARA MÉXICO .....</b>	<b>133</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN .....</b>	<b>138</b>

## INTRODUCCIÓN

México es una nación que muestra un estimable afán, por dar prevalencia al orden constitucional y por consolidar un efectivo Estado de Derecho; que cuenta con diversos mecanismos para el control de la constitucionalidad y recientemente de la convencionalidad, sean de naturaleza jurídica o política.

A pesar de tales intenciones nacionales; la congestión de la justicia, el inaccesso a su universalidad, y el descrédito de la función jurisdiccional –como el de prácticamente cualquier función estatal-, son reclamos sociales sistémicos, que hacen patente la necesidad de un serio análisis en la forma en que se gestiona la justicia al interior del país; donde la justicia constitucional, y la controversia constitucional como parte de ella, no se excepcionan.

La controversia constitucional, ha estado presente en el constitucionalismo mexicano desde sus inicios; a pesar de que Elisur Arteaga señale que es una invención del constituyente de 1917; pues ya en 1824, el artículo 137 de la Constitución, reconocía la necesidad de que en caso de verdadera contención entre los Estados, la Suprema Corte conociera y resolviera a través de formal sentencia.

Bajo la denominación precisa de controversias entre Estados, la Constitución de 1857 reconoció también la facultad al Poder Judicial de la Federación para conocer de ellas. El diseño de la controversia constitucional en la Constitución de 1917, provocó la serie de equívocos y anomias que desde entonces padece el mecanismo. En el texto original de los artículos 104 y 105, se determinó la competencia tanto de los tribunales de la Federación como de la Corte, respecto de las controversias entre ámbitos de gobierno.

Este primer acercamiento abrió la posibilidad de un debate en torno a la conflictividad constitucional y la forma de enfrentarla; no obstante, el trazado del artículo 105 de la Constitución de 1917 –carente de discusión jurídica al interior del Constituyente-, ubicó a la controversia constitucional, como un mecanismo de acción jurisdiccional para

denunciar la invasión de competencias entre los órganos constituidos; propiciando una confusión terminológica, de naturaleza y de finalidad de la propia figura, que la han convertido en un dispositivo inoperante del control de la constitucionalidad en México.

El artículo 105 ha merecido doce reformas, la primera del 25 de octubre de 1967 y la última del 29 de enero de 2016; del total de modificaciones a este precepto constitucional, siete corresponden a la fracción I; es decir, a la controversia constitucional. La reforma de 1993, amplió al Distrito Federal y a sus órganos de gobierno, el reconocimiento como sujetos de la controversia; en 1994 se estableció el catálogo casuístico para la procedencia de la controversia al mismo tiempo que se legitimó a los municipios; en 2013 y 2014 se legitimó a los órganos autónomos, como parte en las controversias. La última reforma, ocurrida en 2016; nada sustancial, sólo hizo ajustes al texto del artículo, en torno a la transformación del Distrito Federal como Ciudad de México.

A partir de ese origen ignorante y ese desatinado vaivén, producto de la disputa política entre los órganos constituidos y de la desinformación jurídica de los teóricos, de los operadores del Derecho y de la nación en general; puede hablarse de los grandes equívocos de la controversia constitucional mexicana. El primero; su entendimiento como instrumento de resolución competencial –asumido desde su nacimiento por la inopia del Constituyente originario y desafortunadamente confirmado a partir de 1994 por la escasez del Poder reformador-, ha minimizado su impacto como mecanismo de control de la constitucionalidad, en contraste con el sistema alemán, que diferencia claramente los conflictos competenciales y los constitucionales.

El desconocimiento por los juristas es tal, que reconocen a este tipo de compromisos –los conflictos competenciales-, un carácter constitucional, precisamente porque en la Constitución, se determinan las atribuciones elementales de los órganos, poderes y ámbitos de gobierno; dejando de estimar que el carácter de lo constitucional, se encuentra en el respecto a los derechos humanos, en la garantía de las aspiraciones nacionales y en el acato a las decisiones políticas fundamentales.

El segundo de los hierros; la taxativa de casos, y en consecuencia, la exclusión de asuntos de conflictividad, resultado de un imperfecto intento por delimitar el campo de acción de la controversia, ha reducido el instrumento, a una breve lista de procedibilidad y legitimación activa –como si se tratara de un proceso ordinario-, orillando a la Corte a descartar a los órganos constitucionales autónomos locales como sujetos legitimados –configurando una violación al federalismo, pues tanto ellos como los de orden federal, deben participar en la vida constitucional del país-; a dejar de considerar las controversias suscitadas entre los órganos autónomos y un Estado, un municipio o la Ciudad de México; los conflictos surgidos por la actuación del Poder Judicial que no sean producto de un proceso jurisdiccional; la omisión de los órganos legislativos; la omisión del Ejecutivo; e incluso, ese esquema taxativo, propicio que el Poder reformador dejara fuera en 1994, a los conflictos entre dos municipios de un mismo Estado –bajo la idea de respeto de la autonomía de las entidades federativas; sin embargo, debe recordarse que solo 8 Estados cuentan con una Sala Constitucional; que amenazadas de fragmentar el control de constitucionalidad, son inoperantes-, convirtiendo a esta faceta de la defensa de la constitucionalidad, en un campo más de la política y no del derecho.

Un tercer equívoco, el proceso ordinario para su resolución; en efecto, la controversia constitucional sigue el hábito de incorporación de normas adjetivas jurisdiccionales de corte tradicionalista, aunque con cierta flexibilidad, donde se inicia con la presentación de la demanda, sobreviniendo las demás etapas ordinarias, a consecuencia del emplazamiento y la contestación por el demandado, sin que existan reglas para el desahogo de un verdadero proceso constitucional.

La Controversia Constitucional en México, padece la misma anomia que prácticamente todo el sistema nacional de justicia; primero, el desconocimiento y el desuso, pues de 1917 a 1993, solo se presentaron 50 controversias ante la Corte, ni siquiera una por anualidad; y después, el inadecuado entendimiento y el abuso, pues a raíz de la reforma de 1994, la controversia ha sido utilizada, sobre todo por los municipios, para discutir asuntos más bien competenciales, financieros e incluso políticos, como la

asignación presupuestal, el nombramiento de funcionarios o los límites territoriales; circunstancias que poco o nada tienen que ver con el control de la constitucionalidad, con la regularidad constitucional y menos aún, con el control de la convencionalidad.

Datos aportados por la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalan que de 1995 a 1999; se incrementó a 342 los asuntos planteados en controversia; que significaron más del 600 por ciento durante los primeros 5 años de la reforma que planteó “una nueva controversia constitucional”; y para el 2009, se acumularon 1,409 expedientes en proceso; de los cuales, el 38% correspondía a los reclamos por asignación presupuestal planteados por los municipios; cifras que denotan un abuso injustificado del mecanismo, si consideramos; que si en promedio, una controversia constitucional podía extenderse en 2009, hasta 452 días naturales –tiempo que incluso excede los 365 días de un año fiscal-; para cuando el municipio, principal usuario de la controversia a partir de 1995; obtenía una respuesta, esta era de sobreseimiento, pues el reclamo había quedado sin materia. El abuso no ha sido solo de los municipios, por pretender una defensa de intereses particulares a partir de la controversia, sino también de la Corte, por el exceso temporal en la resolución de asuntos.

El desinterés en la controversia, mostrado por los sujetos legitimados para interponerla, también es una circunstancia que acredita su equivocidad, pues en contraste con el sobre acogimiento municipal; para 2015, solo el 2.8% de las controversias que se interpusieron, fueron iniciadas por los Poderes Federales, lo que muestra la indolencia de los representantes de la voluntad nacional, de garantizar la supremacía constitucional y el acceso a la justicia en representación de los mexicanos.

La controversia constitucional no ha sido tampoco un medio por excelencia, utilizado para garantizar la regularidad de la ley y la de la actividad legislativa, pues en promedio, en la actualidad solo el 20% de los asuntos en controversia se refieren a las deficiencias del proceso legislativo y tan solo el 4% denuncian la omisión legislativa.



Cuestiones que incluso hasta antes del año 2000, no eran tocadas en vía de controversia constitucional.

Es manifiesto que la controversia constitucional no solo padece de una configuración inconclusa, sino que se encuentra diseñada bajo una idea equivocada en cuanto a su naturaleza y finalidad; lo que genera que procedimentalmente, el mecanismo se operacionalice de manera ineficiente en términos de acceso a la justicia constitucional.

Ello ha propiciado una amplia reducción de la expectativa de justicia de los mexicanos en el ámbito de lo constitucional, que se observa en la caída de más del 30%, en la promoción de controversias constitucionales para 2015, en relación con el promedio sostenido hasta 2014, lo que se suma al descrédito de la Suprema Corte, que solo entra al estudio del fondo de las controversias constitucionales en el 42% de los casos.

A partir del estudio que en el Capítulo I se realiza sobre el origen de la controversia constitucional y sus reformas, se ha logrado entender que la figura; como mecanismo de la justicia constitucional, no tuvo una definición clara en su nacimiento y no la ha alcanzado al correr de los años, por lo que no ha evolucionado en forma alguna. En el Capítulo II, se denuncia y demuestra la falta de entendimiento de la controversia constitucional por los teóricos mexicanos; y se acredita, mediante un comparativo estadístico, el mínimo impacto de la controversia como instrumento para el control de la constitucionalidad. Mediante una dinámica de crítica reflexiva, en el Capítulo III se desvelan los errores, equívocos, incongruencias y anomias tanto sustantivas como adjetivas, que caracterizan a la controversia constitucional mexicana, producto del desconocimiento del constituyente originario y la conveniencia del Poder Reformador en mantener tales trastornos.

De los resultados de la investigación, se concluye que la forma en que se ejerce el control de la constitucionalidad en México, específicamente a través de la Controversia constitucional; precisa de la revaloración del dispositivo como mecanismo judicializado, del análisis de sus participantes, de la tasación de su impacto en el

mantenimiento del Estado de Derecho, de la inclusión de alternativas menos formalizadas para la gestión de los conflictos, de la revitalización de su proceso judicializado, de la universalidad para su accionamiento; y por descontado, de la mejora en el entendimiento y participación en la cultura constitucional.

Entre otras adecuaciones, se plantea evitar la histórica confusión de los conflictos entre los órganos constituidos –incluyendo los competenciales-, con las controversias entre órganos constituidos, sobre la constitucionalidad de sus actos; buscar mecanismos alternativos de solución de conflictos para resolver aquellas diferencias entre órganos, poderes y ámbitos de gobierno, que ni sean competenciales, ni constitucionales –como es el caso de las diferencias presupuestales-; admitir que la controversia sea un instrumento accesible a cualquiera que muestre interés por la vida constitucional del país, lejano de la exclusividad para poderes y entes gubernamentales, e incluso abandonar el esquema judicializado ordinario para su gestión.

La investigación ha pretendido formular una respuesta precisa y fundada, a la interrogante surgida de los hallazgos comentados, ¿Responden a los principios de prontitud, expeditéz, imparcialidad y consumación que señala el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el diseño y estructuración de la controversia constitucional, así como el procedimiento litigioso que establece la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional? La contestación por supuesto ha sido negativa, por lo que se intenta direccionar una visión distinta, que permita superar la equivocidad de la controversia constitucional mexicana.

La propuesta intenta entonces –en respuesta a la interrogante planteada- coadyuvar en la creación de una nueva cultura constitucional y demostrar la pertinencia de provocar un México efectivamente garante de los derechos y los principios democráticos, más allá de la protección de lo orgánico; un México donde la justicia constitucional; se entienda y se explicita, siempre en favor de los mexicanos.

## **AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS**

Con profunda devoción, agradezco a mi esposa e hijos por ser mi vida.

Correspondo a mis padres por su ejemplo de lucha y trabajo.

Reconozco a mis tutores y maestros por su gran colaboración.

Y dedico la investigación a México, una nación de hombres libres...



## PROTOCOLO

Registro D.E.A. MSDRJC-0515

### **a. Objeto de estudio**

La Controversia constitucional como parte del control de la constitucionalidad en México.

### **b. Planteamiento del problema**

A pesar de la aparente prevalencia del orden constitucional que se observa en México; la dinámica de constante cambio y creciente exigencia en que se encuentra la sociedad mexicana del siglo corriente, en adición a la tensión institucional generada a partir de las nuevas formas en que se gestan las relaciones inter poderes, inter órganos e inter entidades, han traído como principales consecuencias, la merma en la capacidad estatal para garantizar la justicia constitucional, el descrédito en la labor de las instituciones encargadas de impartirla, la congestión de la justicia, el inaccesso a la universalidad que el propio concepto encierra, y el demérito de la función jurisdiccional por dilación, corrupción o parcialidad en los procesos y en las resoluciones.

Este panorama ha generado la necesidad de cambiar la forma en que se gestiona la justicia constitucional al interior del país. La transformación precisa de la revaloración de las convenciones y los medios que garantizan el control de la constitucionalidad; por tanto, no existe lugar a la carencia de innovación jurídica y política para la propuesta de mejores alternativas que tiendan a un mejor entendimiento de la Justicia Constitucional.

En específico, la controversia constitucional en nuestro país, producto de la falta de conocimiento y la desafortunada confusión de los conflictos entre órganos constituidos

–generales o competenciales- y las controversias constitucionales en estricto, provocada por el Constituyente de 1917, ha dejado un hueco enorme en el espacio del constitucionalismo nacional, al no rendir resultados contundentes en el control de actos, normas y disposiciones generales que atenten contra los principios constitucionales, las decisiones políticas fundamentales y los derechos fundamentales; de otra forma, el arraigo no se encontraría legitimado dentro del texto constitucional y la Corte no tendría que suplir con interpretación, tantos defectos en la actividad legislativa y del Ejecutivo.

Que durante más de 70 años solo se hubieran tramitado 50 controversias, que ninguna se hubiese resuelto de fondo, que hoy una controversia constitucional se resuelva en casi 400 días, que más del 50 por ciento de los asuntos no correspondan a temas de constitucionalidad; son indicadores de que la controversia constitucional mexicana merece una redefinición de sustancia, un redimensionamiento de sus alcances y una depuración de su proceso de gestión. Nueva perspectiva, que le permita a la propia figura, ser un efectivo mecanismo de justicia y defensa de la constitucionalidad, y a la Corte, ser un verdadero tribunal de constitucionalidad, cuando sí se trate de controversias entre órganos constituidos que versen sobre la constitucionalidad de sus actos; y no solo un instrumento de protección de los intereses de las partes.

### **c. Hipótesis**

La materialización del principio de supremacía constitucional, hace imprescindible la protección amplísima de la Constitución, que como norma fundamental estatuye y resguarda los principios que dan coherencia e integridad a nuestra identidad nacional, como la soberanía, el federalismo, la soberanía interior de los Estados, la libertad e independencia de los municipios, la democracia, el reconocimiento de los derechos humanos, las garantías para la defensa de los derechos individuales y colectivos; que en suma, sustentan el Estado de Derecho y la operatividad jurídica de las instituciones nacionales.

Aquí surge la importancia del control de la constitucionalidad para nuestro país; que en defensa de la supremacía de la norma fundamental, posibilita la vigilancia de los actos y disposiciones de autoridad, garantiza el sometimiento de gobernantes, gobernados y de las propias instituciones al imperio de la ley, direcciona la ejecución de la ley misma e inhibe el abuso del poder.

Por tanto, si la controversia constitucional como parte del andamiaje de defensa de la Constitución, no ha sido a lo largo de los 100 años de su institucionalización por el Constituyente de 1917, una herramienta eficaz y eficiente para evitar la producción y vida material de actos, normas y disposiciones de los poderes y autoridades, incluso de particulares, que impactan negativamente en la vida jurídica de México y violentan los principios que se contienen en la misma Constitución; entonces es indispensable que se denuncie su ineficacia, se redefina su naturaleza, se reconfigure su diseño y se modifique su proceso de gestión.

#### **d. Objetivos**

##### Generales

- 1) Estudiar a la controversia constitucional como mecanismo de acceso a la justicia constitucional en México.
- 2) Definir el rol actual de la controversia constitucional como parte del sistema mexicano de defensa constitucional y plantear una reconfiguración de sus medios procesales de solución.

##### Específicos

- 1) Conocer los antecedentes de la controversia constitucional, por cuanto a su diseño y definición por el Constituyente originario.

- 2) Estudiar el impacto de la reforma de 1994 al artículo 105 constitucional.
- 3) Analizar el comportamiento de las controversias constitucionales planteadas en los últimos 22 años.
- 4) Determinar si en la gestión de la controversia constitucional se siguen los principios de prontitud, expeditéz, imparcialidad y consumación que señala el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 5) Establecer la pertinencia de un mecanismo alternativo de solución de conflictos en la controversia constitucional.

#### **e. Bibliografía y hemerografía**

1. Blanco Valdés, Roberto L. (2006), *El valor de la Constitución*, Alianza, Madrid.
2. Cárdenas Gracia, Jaime (1996), "El municipio en las controversias constitucionales", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 447-466.
3. *Constitución del Pueblo Mexicano* (2010), Luís Adrián Pascacio Martínez y Gabriela Pardo Ávila (act.), H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México.
4. Cossío Díaz, José Ramón (2008), *La Controversia Constitucional*, Porrúa, México.
5. Covián Andrade, Miguel (2003), *El control de la constitucionalidad. Fundamentos teóricos y sistemas de control*, en *Temas selectos de Derecho Constitucional*, Fernando Serrano Migallón y Carlos Arriola Woog (comp.), Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, pp. 91-112.



6. Del Palacio Díaz, Alejandro (1987), *Lecciones de Teoría Constitucional*, Claves Latinoamericanas, México.
7. *Derecho procesal constitucional* (2003), Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), t. II, Porrúa, México.
8. *Diccionario Jurídico Mexicano* (1997), t. I a IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa, México.
9. Entelman Remo, Fernando (2005), *Teoría de conflictos*, Gedisa, Barcelona.
10. Fernández Rodríguez, José Julio (2007), *La Justicia Constitucional Europea ante el siglo XXI*, Tecnos, Madrid.
11. Ferrer Silva, Carlos (2007), *La controversia constitucional y el municipio*, en *El Municipio en México*, Universidad Autónoma de Coahuila, Ayuntamiento de Saltillo, Laguna S. A. de C. V. e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 203-220.
12. Fisas, Vicenc (1998), *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria-UNESCO, Barcelona.
13. García Belaunde, Domingo (2001), *Derecho Procesal Constitucional*, Temis, Bogotá.
14. ----- (2008), *El Derecho Procesal Constitucional en perspectiva*, Porrúa, México.
15. García Morelos, Gumesindo (2007), *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, Librería Editora Platense, Buenos Aires.

16. García Rosas, Elías y Oscar G. Cabañas Navarrete (2011), *El federalismo mexicano. Eficacia y definitividad de los medios de control de la constitucionalidad en las entidades federativas*, Universidad Autónoma del Estado de México y Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, México.

17. García Sarubbi, David (2013), “Diálogo entre municipios y estados: Principio de fuente constitucional”, en *Cuestiones constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 28, enero-junio, México, pp.103-139.

18. González Montenegro, Rigoberto (2003), *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, Cultural Portobelo, Panamá.

19. Guastini, Riccardo (2001), *Estudios de teoría constitucional*, Doctrina Jurídica Contemporánea e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

20. Martínez Ramírez, Fabiola (2008), *Las Controversias constitucionales como medio de control constitucional*, en La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. VIII, Procesos Constitucionales Orgánicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 567-602.

21. Morales-Paulín, Carlos (2001), *La justicia constitucional en México, Avances y Perspectivas. Una propuesta*, en Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 337-348.

22. Ovalle Favela, José (2011), “Las Controversias Constitucionales y los órganos autónomos”, en *Cuestiones constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 25, julio-diciembre, México, pp.101-127.

23. Pegoraro, Lucio (2004), *La Justicia Constitucional una perspectiva comparada*, Dykinson, Madrid.

24. Prieto Díaz, Raúl Antonio (2005), *Ley, inconstitucionalidad y juicio de amparo*, Colección estudios teóricos y prácticos del juicio de amparo, Serie amparo contra leyes, t.1, IURE, México.

25. Rivera Santivañez, José Antonio (2009), *Tendencias y perspectivas del constitucionalismo contemporáneo en América Latina*, en *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, José María Serna de la Garza (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

26. Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen (2005), *Magistratura constitucional en México. Elementos de juicio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

27. Zagrebelsky, Gustavo (2004), *¿Derecho Procesal Constitucional? y otros ensayos de justicia constitucional*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S. C. y Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación S. C., México.

#### **f. Marco teórico**

Sociedad, Estado y Derecho, son conceptos concurrentes y coexistentes, sinérgicos; debo decir, en el contexto del estadio moderno en que nos encontramos ya iniciado el siglo XXI, una centuria plagada de cambios, de complejidad en los entornos y en las relaciones; de despersonalización en ellas y de disputa –muchas veces legítima-, entre los diversos actores que convergen en el propio conglomerado social. Frente a tales características del mundo moderno, donde México no es excepción, garantizar el respeto y la permanencia de las instituciones y sobre todo, de las de corte jurídico, es

una labor imprescindible para cualquier grupo social, pues garantiza también la estabilidad y en ello, la perpetuación colectiva.

Sin duda, en un Estado influenciado plenamente por el Derecho, esta tarea debe encontrar su punto de partida en el propio texto constitucional, como lo afirma Duret, para quien el principio fundamental sobre el que descansa un régimen constitucional es la Constitución misma, por cuanto sólo ella es suprema en una República, por encima incluso, del gobierno federal, de la autonomía de los estados federados y sus gobiernos locales, y de los órganos federales o estatales, en que reside el poder público o que ejercen las funciones gubernativas.

En nuestro país, esta tarea fue consignada por el constituyente originario en el texto constitucional de 1917, al establecer en el artículo 133 que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”, consagrando el principio de Supremacía de la Constitución, que conmina a que cualquier norma o disposición contraria a la Constitución, formal o materialmente, de origen, carece de cualquier posibilidad de existencia en el mundo jurídico.

Ya en 1934 el texto original sufrió modificaciones para precisar que los tratados son celebrados y no hechos por el Titular del Ejecutivo y que deben contar con la aprobación del Senado, manteniendo la lógica de supremacía, exclusiva de la Constitución como continente del principio fundamental de nuestra nación mexicana.

A pesar de la sencillez con la que puede explicarse lo dicho líneas arriba, el constitucionalismo mexicano no se ha construido en forma alguna con tanta simplicidad, pues es producto de la incesante lucha de las mujeres y hombres de gran prosapia liberalista, mexicanos de ciencia jurídica, que enarbolando los principios

nacionalistas de igualdad, libertad y legalidad, han hecho que históricamente, desde el nacimiento del Estado Mexicano como una Federación en 1857 y hasta nuestros días; las instituciones nacionales, representen los deseos soberanos de paz social, equidad y justicia.

Desde 1908 con los esfuerzos de Juan Francisco Azcarate, Francisco Primo de Verdad y Ramos y otros, por dar un orden de constitucionalidad a la Nueva España, pasando por Miguel Hidalgo con sus intentos de limitar los poderes públicos, por Rayón y sus “Elementos Constitucionales”; el propio Morelos con “Los Sentimientos de la Nación”, hasta llegar a la formalización de la Constitución de 1857, sustituida por la vigente de 1917, la pugna liberal caracterizada por seguir el camino de la protección a los derechos naturales del hombre y del ciudadano, la división de poderes, el respeto a las libertades e independencia de las Entidades Federativas y los Municipios y la necesaria existencia del pacto federal, todas ellas absortas en la necesaria defensa de la Constitución Federal como norma suprema.

Esta dinámica de constitucionalidad en nuestro país, hace imprescindible el reconocimiento de la necesaria protección a nuestra norma suprema, que constituye y resguarda los principios que dan coherencia e integridad al federalismo mexicano y con ello, sustento a sus instituciones.

Razones estas que han dado vida y continuidad al principio del control constitucional; por el cual, debe vigilarse que todo acto de autoridad se ajuste a la Constitución, para que sea respetada la voluntad soberana de la nación, la soberanía interior de los Estados y la libertad e independencia de los municipios, para que exista el respeto a la identidad jurídica nacional, a las garantías establecidas en defensa de los derechos individuales y colectivos – hoy derechos humanos en estricto-; y por supuesto, al Estado de Derecho.

El principio del control constitucional, derivado de la supremacía constitucional, ya descrita; en su más amplio sentido, obliga al sometimiento de gobernantes y

governados, autoridades e instituciones al imperio de la ley, no solamente para vigilar y direccionar la ejecución de la ley misma, sino para inhibir el abuso del poder. Es aquí donde inicia la función de la justicia constitucional, "...conjunto de procedimientos ..., por medio de los cuales se encomienda a determinados órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos, a aquellos otros organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones..."<sup>1</sup>; en ello, opina Lucio Pegoraro, la justicia constitucional entraña toda confrontación entre las normas constitucionales y otras normas, que a su vez genera el poder de expulsar del orden jurídico, a esas normas contrarias a la Constitución.

En diversos juristas mexicanos, el pensamiento en torno a la justicia constitucional y con mayor exactitud, entorno al control de la constitucionalidad, se centra en función de una disputa, de una confrontación insalvable entre las partes. Para Miguel Covián<sup>2</sup> por ejemplo, el control constitucional tiene como efecto inmediato la destrucción de las consecuencias del acto violatorio, definición de la que se abstrae también, la noción de confronta o contención entre normas: o bien, entre actos de autoridad y norma constitucional.

Esta aseveración se compacta, en el hecho de que en su mayoría, las instituciones a través de las cuales se ejercita el control de la constitucionalidad en México y se explicita la justicia constitucional, son de corte contencioso<sup>3</sup>, salvo el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos; los demás, entre ellos, el amparo, el juicio político, la acción de inconstitucionalidad, el procedimiento investigador de la Suprema Corte, el juicio para la protección de los derechos político electorales, el juicio

---

<sup>1</sup> Fix Zamudio, Héctor, Apud. Carlos Morales-Paulín (2001), *La justicia constitucional en México, Avances y Perspectivas. Una propuesta*, pp. 337-338.

<sup>2</sup> Al hablar del control de la Constitucionalidad, el Estado de Derecho y el poder político, Miguel Covián Andrade, señala que "El control de constitucionalidad se justifica en síntesis, para que las constituciones no sean ensayos inútiles de limitar el poder político, tendiente naturalmente a ser ilimitado. Los medios de defensa de la constitución estructurados normativamente por ella, cuya finalidad es la anulación o la abrogación de los actos de gobierno contrarios a la ley fundamental y la destrucción de sus efectos jurídicos, constituyen los sistemas de control de constitucionalidad."

<sup>3</sup> Ver artículos 103, 104, 105, 106, 107, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de revisión constitucional electoral y la controversia constitucional, son de corte litigioso.

Al ser producto de la confusión entre los conflictos entre órganos constituidos – generales o competenciales- y las controversias constitucionales en estricto, provocada por el Constituyente de 1917; la controversia constitucional mexicana exige la redefinición de su naturaleza, su finalidad y sus procesos, que le permitan ser un efectivo mecanismo de justicia y defensa de la constitucionalidad, y a la Corte, ser un verdadero tribunal de constitucionalidad, cuando sí se trate de controversias entre órganos constituidos que versen sobre la constitucionalidad de sus actos; y no solo un instrumento de protección de los intereses de las partes.

Es de precisarse que esta nueva perspectiva que se intenta, debe alejarse del tratamiento costumbrista de la tradición mexicana respecto del conflicto, sobre el cual, suele observarse a partir de una tendencia de segmentación y polaridad entre quienes son parte de él; como un “...choque, colisión o encuentro, ataque, combate, oposición, contrariedad...”<sup>4</sup>, tales formas de entendimiento del conflicto, en las que se busca su origen en la lucha de intereses y sobre las que se gestionan sus posibilidades de solución con base en el antagonismo casi irreconciliable de las partes, parecieran no tener otro resultado que el de una decisión impuesta que tienda a dirimirlo, aunque en realidad lo acendran en el fondo.

En efecto, el procedimiento contenido en la ley especializada que desarrolla lo relativo la fracción I del artículo 105 constitucional, que faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales que –con excepción de las que se refieran a la materia electoral- se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio o en cualquiera de los casos que señala la propia fracción hasta su inciso I), tiende a resolver sendas disputas entre órganos, poderes y entes constitucionales.

---

<sup>4</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano* (1997), p. 602.

Bajo esa inadecuada fórmula de entender y expresar a la controversia constitucional por nuestro sistema de justicia que ya se ha denunciado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano exclusivo en el conocimiento de la controversia constitucional establece en su Sistema de Información Legislativa que “Es un juicio que se promueve en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes o ámbitos de gobierno. Mediante dicha figura se impugna si alguno de ellos afecta a otro en su esfera de competencias, contraviniendo con ello a la Constitución. Por esta vía no pueden resolverse conflictos en materia electoral ni por límites territoriales. Entre los actores facultados por la Constitución para emplear este recurso están: las entidades federativas, el Distrito Federal, los municipios, el Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión, los poderes de una entidad federativa y los órganos de gobierno del Distrito Federal.”

El Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, del Poder Judicial de la Federación, define a las controversias constitucionales como “... el mecanismo de tutela constitucional que está regulado por la mayor parte de las entidades federativas, siguiendo en buena medida las características del instituto incorporado desde 1824 en las Constituciones mexicanas. Este tipo de instrumento hace alusión a los conflictos que pueden surgir entre los distintos órdenes normativos (constitucionales y legales) o los diversos órganos pertenecientes a ámbitos diferentes o iguales. A través de esta vía se busca garantizar el principio de división de competencias entre los diversos organismos locales.”

En cuanto a los conceptos que ofrecen los tratadistas, Martínez, señala que “La controversia constitucional es el juicio de única instancia, que ante la SCJN, plantea la federación, un estado, el DF o un municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto, que en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales fue responsabilidad de alguno de los órganos citados, lo



que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagradas en la Constitución y daña la soberanía popular.”<sup>5</sup>

García Sarubbi las conceptúa como instrumentos “... que tienen como principal función la resolución de los conflictos surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal, o del principio de división de poderes... así, las controversias constitucionales son procesos de adjudicación de facultades, que se resuelven a la luz de lo dispuesto por la constitución...”<sup>6</sup>

Ovalle Favela señala que las Controversias son “... procesos que pueden promover entidades, poderes y órganos públicos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de que esta determine si los actos o disposiciones generales de otras entidades, poderes y órganos públicos invaden las atribuciones que la Constitución Política confiere a los primeros.”<sup>7</sup>

Sánchez Cordero, las concibe como “Procedimientos de control de 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, 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, y en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos solicitándose su invalidación, alegando 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.”<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Martínez Ramírez, Fabiola (2006), *Las Controversias constitucionales como medio de control constitucional*, p. 580.

<sup>6</sup> García Sarubbi, David (2013), *Diálogo entre municipios y estados: Principio de fuente constitucional*, p. 116.

<sup>7</sup> Ovalle Favela, José (2011), *Las Controversias Constitucionales y los órganos autónomos*, p. 102.

<sup>8</sup> Sánchez Cordero, Olga (2005), *Magistratura constitucional en México, elementos de juicio*, p. 105.

Jaime Cárdenas Gracia las propone como procesos de resolución de conflictos entre órganos y poderes, aunque este autor, distingue de ellas que su objeto no es necesariamente la asignación de competencias controvertidas aunque reconoce que la mayoría de las controversias persiguen tal propósito.<sup>9</sup>

Se observa el convencimiento de los especialistas en torno a la controversia constitucional como mecanismo de denuncia competencial, con trámite procedimental tradicionalista y ordinario; por lo que cabe hacer la pregunta ¿Son adecuados, el diseño conceptual de la controversia constitucional y el procedimiento litigioso que observa su gestión, tal como lo establece la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo los cuales no se contempla una importante cantidad de conflictos de constitucionalidad, en el que no se consideran vías de solución diferenciadas como la mediación o el arbitraje, y frente a un contexto de congestión de la justicia, de inaccessibilidad a la universalidad que el propio concepto encierra, y de demérito que se percibe en la función jurisdiccional, en un México del siglo XXI?<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Cárdenas Gracia, Jaime (1996), *El municipio en las controversias constitucionales*, p. 447.

<sup>10</sup> Históricamente se han observado una serie de etapas que tienden a la mejora en el acceso a la justicia como un derecho inalienable de los seres humanos, estas “olas para el acceso a la justicia”, inician con el acercamiento de la justicia a los menos favorecidos económicamente, mediante la creación de servicios gratuitos de asesoría y defensa legal, mejor conocidos como “defensorías públicas”; una segunda práctica ha sido la creación de acciones populares o de grupo, con las que se pretende proteger los intereses difusos y los derechos colectivos. Una tercera ola, se orienta hacia el uso de instrumentos de origen y naturaleza alterna como los Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), que permitan procedimientos y soluciones expeditas a la problemática común de los ciudadanos.

En algunos países ha surgido desde finales del siglo XX, una cuarta ola mediante figuras como los jueces itinerantes, la administración judicial de los tiempos de un proceso entre el juzgador y las partes, la evaluación neutral previa del proceso y la provisión de asesores legales neutrales.

Un caso importante en América es el colombiano; donde a partir del fenómeno de la violencia institucionalizada en las últimas décadas del siglo pasado y de la etapa de reconciliación social, se ha buscado una renovación para la vida constitucional y jurídica; sobre todo, en el enfoque de uso de mecanismos alternos. La nueva Constitución Nacional colombiana, planteó una reforma judicial a partir de cinco objetivos: a) facilitar el acceso a la justicia no solo en condiciones de efectiva aplicación del derecho sino también de equidad; b) proveer formas más efectivas para la solución de conflictos; c) incrementar la capacidad de la comunidad para participar en la resolución de conflictos, d) aliviar la congestión de los despachos judiciales y e) abaratar el costo en términos de tiempo y economía, para el acceso a la justicia.

Entre los teóricos nacionales, solo Miguel Covián ha esbozado un aceptable análisis crítico sobre la controversia constitucional; dice el jurista, que la controversia dista de ser un verdadero mecanismo para la defensa de la Constitución, pues no distingue entre los grandes tipos de conflictos entre órganos constituidos: a) los conflictos o las controversias entre los órganos constituidos y b) las controversias entre órganos constituidos, sobre la constitucionalidad de sus actos.<sup>11</sup> De la postura de Covián debe criticarse que él equivoca en señalar que precisamente los conflictos por competencias señaladas en la Constitución, son a los que debe determinarse como constitucionales.

### **g. Estado del conocimiento del objeto de estudio**

La controversia constitucional, ha estado presente en el constitucionalismo mexicano desde sus inicios; a pesar de que Elisur Arteaga señale que es una invención del constituyente de 1917; pues ya en 1824, el artículo 137 de la Constitución, reconocía la necesidad de que en caso de verdadera contención entre los Estados, la Suprema Corte conociera y resolviera a través de formal sentencia.

---

Para 1999, con 145 centros de conciliación, arbitraje y amigable composición, ubicados en 25 departamentos, en Colombia el 16.53% de la totalidad de los conflictos puestos en conocimiento de las autoridades y particulares, fueron resueltos en este tipo de centros de conciliación, teniendo una efectividad superior a la del despacho judicial, resolviendo el 0.11% del 100% de los asuntos puestos en su conocimiento, por encima del 0.2% de efectividad de la justicia ordinaria.

De acuerdo con la Gaceta del Congreso Nacional Colombiano del 29 de octubre de 1999, durante los últimos años, se ha observado una tendencia hacia la disminución del inventario de procesos que enfrenta la justicia ordinaria; así, para el 2002 se tenían un total de 2 millones 499 mil expedientes en trámite, para 2003, 2 millones 433 mil expedientes, en el 2004 el universo total de expedientes en trámite oscilaba en los 2 millones 364 mil, para 2005 la cifra sufrió un incremento hasta colocarse en 2 millones 400 mil expedientes y para el 2010, se observó una nueva disminución, con un inventario superior a 2.3 millones de expedientes en trámite, estos resultados son producto del uso cotidiano de las diversas modalidades conciliatorias que son parte del actual Sistema Nacional de Conciliación.

En otros países como Argentina, estos mecanismos son conocidos como Técnicas de Resolución Alternativa de Disputas (RAD), denominación que no obstante, constriñe su aplicación exclusivamente a espacios propios de la facultad jurisdiccional material del Ejecutivo, que obviamente acorta los alcances, e incluso limita la verdadera expectativa de aplicación de los MASC.

<sup>11</sup> Covián Andrade, Miguel (2005), *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad (Diez años de fallas e imprecisiones)*, pp. 25-27.

Bajo la denominación precisa de controversias entre Estados, la Constitución de 1857 reconoció también la facultad al Poder Judicial de la Federación para conocer de ellas. En el texto original de los artículos 104 y 105 de 1917, se determinó la competencia tanto de los tribunales de la Federación como de la Corte, respecto de las controversias entre ámbitos de gobierno.

El artículo 105<sup>12</sup> expandió de forma importante el espectro de conflicto de la controversia, al determinar su aparición entre los órganos constituidos; lo que tal vez, dio también inicio a la confusión terminológica, de naturaleza y de finalidad de la figura. El artículo 105 ha merecido once reformas, la primera del 25 de octubre de 1967 y la última del 10 de febrero del 2014; de ellas, seis corresponden a la fracción I; es decir, a la controversia constitucional. La reforma de 1993, amplió al Distrito Federal y a sus órganos de gobierno, el reconocimiento como sujetos de la controversia; en 1994 se estableció el catálogo casuístico para la procedencia de la controversia al mismo tiempo que se legitimó a los municipios; y en 2013 y 2014 se legitimó a los órganos autónomos, como parte en las controversias.<sup>13</sup>

A partir de aquí, puede hablarse de los grandes equívocos de la controversia constitucional mexicana; el inaugural, la exclusión de casos. Primero, se descarta a los órganos constitucionales autónomos locales como sujetos legitimados, lo que configura una violación al federalismo, pues tanto ellos como los federales, deben participar en la vida constitucional del país; en segundo lugar se suprimen las controversias suscitadas entre los órganos autónomos y un Estado, un municipio o el Distrito Federal; y finalmente, se dejaron de considerar los conflictos entre dos municipios de un mismo Estado, caso que se eliminó en la revisión por el Senado en el 94, bajo la idea de respeto de la autonomía de las entidades federativas; sin

---

<sup>12</sup> En el proyecto original, el contenido que quedó expresado en el artículo 105, correspondía al artículo 104 que señalaba “Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia dirimir las compelas controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado con motivo de sus respectivas atribuciones o sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la federación y uno o más estados, así como aquellas en que la federación fuere parte.”

<sup>13</sup> Referencias obtenidas del rubro “Reformas a la Constitución” en la página [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm)

embargo, debe recordarse que solo 8 Estados cuentan con una Sala Constitucional; las que bajo el temor de la fragmentación del control de constitucionalidad, son inoperantes, por lo que la solución de tales conflictos por las legislaturas locales, convierte a esta faceta de la defensa de la constitucionalidad, en un campo más de la política y no del derecho.

El segundo de los equívocos de la controversia; su entendimiento como instrumento de resolución competencial, asumido desafortunadamente a partir de 1994, que ha minimizado su impacto, como mecanismo de control de la constitucionalidad, a diferencia de los casos español o alemán, en donde se diferencia claramente entre los conflictos competenciales y los constitucionales.

Una tercera falla, el proceso ordinario para su gestión y resolución. La controversia constitucional sigue el hábito de incorporación de normas adjetivas jurisdiccionales de corte tradicionalista, aunque con cierta flexibilidad, donde se inicia con la presentación de la demanda, sobreviniendo las demás etapas ordinarias, a consecuencia del emplazamiento y la contestación por el demandado, sin que existan reglas ex profeso para el desahogo de un verdadero proceso constitucional.

En resumen, la Controversia Constitucional en México, padece la misma anomia que prácticamente todo el sistema nacional de justicia; primero, el desconocimiento y el desuso, pues de 1917 a 1993, solo se presentaron 50 controversias ante la Corte; y después, el inadecuado entendimiento y el abuso, pues a raíz de la reforma de 1994 la controversia ha sido utilizada, sobre todo por los municipios, para dirimir circunstancias que poco o nada tienen que ver con el control de la constitucionalidad, con la regularidad constitucional y menos aún, con el control de la convencionalidad: asuntos más bien competenciales e incluso políticos, como la asignación presupuestal, el nombramiento de funcionarios o los límites territoriales, entre otros.

Datos aportados por la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte, señalan que de 1995 a 1999; se incrementó a 342 los asuntos planteados; que

significan más del 600 por ciento en los primeros 5 años de la reforma, y para el 2009, se acumularon 1,409 expedientes en proceso; de los cuales, el 38% corresponde a los reclamos presupuestales planteados año con año por los municipios<sup>14</sup>; por lo que si se considera que en promedio, una controversia constitucional puede extenderse hasta 452 días naturales, tiempo que incluso excede los 365 días de un año fiscal; para cuando el principal usuario de la controversia; el municipio, obtiene una respuesta, el reclamo ha quedado sin materia.

Esto, sumado a los más de \$4 mil 553 millones de pesos de presupuesto que en promedio se autorizan cada año a la Suprema Corte, pone de manifiesto, que la actual conformación de la controversia constitucional no solo es inconclusa, sino que es equivocada en cuanto a su naturaleza, a su finalidad y a la forma en que procedimentalmente se operacionaliza e ineficiente para la expectativa de justicia de los mexicanos.

De todo ello resulta trascendente hacer la pregunta ¿Responde a los principios de prontitud, expedituz, imparcialidad y consumación que señala el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el contexto, estructuración y formulación de la controversia constitucional, así como el procedimiento litigioso que sigue el trámite de la Controversia Constitucional, como lo establece la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105?, la respuesta por supuesto es negativa.

Amén de los problemas procesales y del impacto negativo de tiempo y costos en la tramitación de una controversia constitucional, esta herramienta no ha tenido desde su origen, un peso específico en el sistema de defensa constitucional en nuestro país, y tampoco observa un futuro promisorio como mecanismo garante de la constitucionalidad y los derechos humanos.

---

<sup>14</sup> Datos obtenidos de la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (s. a.), Sistema de Información Legislativa, consultado en <http://www.scjn.gob.mx/2010/Paginas/PrincipalV2010.aspx>

## **h. Metodología general**

El estudio se desarrollará desde el enfoque metodológico cualitativo, para ello fue necesario tomar en consideración las aportaciones que hacen diferentes concepciones teórico prácticas, en consecuencia se inicia con:

Método Histórico. Que permitirá conocer los posibles precedentes que sobre la controversia constitucional existan en el contexto jurídico mexicano de los siglos XIX y XX, así como la intención del constituyente originario, para institucionalizar la controversia constitucional en el texto de 1917, logrando entender la figura en sus comienzos, para generar un panorama claro de su aparente evolución en el sistema legal de nuestro país.

A través de este método serán retomados algunos aspectos relacionados con las diversas reformas que el constituyente permanente ha realizado al artículo 105 constitucional, sobre todo la ocurrida en 1994 que posibilitó a los municipios configurarse como entidades con legitimación activa para la interposición de controversias constitucionales.

Este método será trascendental para conocer la influencia que la *judicial review* para el control de la regularidad constitucional y el sistema de control abstracto de la constitucionalidad, han tenido en la configuración del sistema para el control de la constitucionalidad en México.

Método Analítico. En su dimensión discursiva –como análisis del discurso y a través de sus cuatro procesos: entender, criticar, contrastar e incorporar; permitirá llegar al conocimiento detallado del objeto de estudio, mediante la descomposición de sus elementos y de sus proyecciones individuales y de conjunto como parte de la propia controversia constitucional.

Método Exegético. Mediante la interpretación de los instrumentos jurídicos nacionales que regulan lo concerniente a las controversias constitucionales –ley vigente, jurisprudencias y tesis jurisprudenciales-, que deben leerse, entenderse y aplicarse, de acuerdo con los alcances literales y normativos del deber ser.

Método documental. Realizando un estudio sistemático de la bibliografía especializada, nacional y extranjera, tanto aquella que aporte elementos de conocimiento sobre la naturaleza y definición de la controversia constitucional, como la que permita conocer su comportamiento como mecanismo operativo del control de la constitucionalidad en México.



## **EQUIVOCIDAD Y ANOMIAS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL MEXICANA**

Nunca hay que pactar con el error, aun cuando aparezca sostenido por textos sagrados.

Gandhi

## **CAPÍTULO I**

### **GÉNESIS Y REFORMA DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL EN MÉXICO**

#### 1. La regulación de controversias entre 1824 y 1917

El constitucionalismo mexicano ha previsto desde sus inicios, los conflictos que surgen de la marcha de un gobierno republicano y de la vida material del Estado federado; pudiendo afirmarse que las controversias constitucionales, si encontraron una forma de regulación incluso antes de la Constitución vigente; a diferencia de lo que señala Manuel Herrera y Lasso,<sup>1</sup> para quien la figura es una invención del Constituyente de 1917.

El Acta Constitutiva de la Federación de 1824 señalaba en la fracción V de su artículo 13, la facultad del Congreso General de dar leyes y decretos “Para conservar la unión federal de los estados, arreglar definitivamente sus límites, y terminar sus diferencias.” Del precepto transcrito puede inferirse que el México independiente, siempre ha considerado la posibilidad de que se presenten conflictos de constitucionalidad e incluso conflictos no constitucionales y que no ha sido una ocupación surgida hasta la Constitución de 1917.

La fracción I del artículo 137 de la Constitución de 1824, estatuyó que en caso de verdadera contención entre los Estados de la Federación, la Suprema Corte de Justicia debía conocer y resolver a través de formal sentencia. De manera generalizada se acepta que este precepto tuvo su fundamento en el artículo III, sección 2 de la Constitución Norteamericana de 1787, reiterándose la trascendencia de reglar tales conflictos; y sobre todo, colocarlos en el ámbito competencial del máximo tribunal en el país.

---

<sup>1</sup> Herrera y Lasso, Manuel, apud. Elisur Arteaga (1996), *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, en caso Tabasco*, p. 4.

En la sesión del 21 de agosto de 1823, al interior del Congreso Constituyente se expresaron diversas posturas en torno a la necesidad de establecer reglas para dirimir los conflictos que pudieran presentarse entre los Estados, así como determinar las atribuciones de quien debiera resolverlos. El diputado por Guanajuato Juan Ignacio Godoy, expresó el temor de que la Corte se convirtiera en un tribunal general y propuso la creación de un cuerpo de jueces árbitros para tales conflictos –que hoy pareciera una precaria propuesta enfocada a la creación de un Tribunal Constitucional-, él diputado por Yucatán, Manuel Crescencio Rejón, apoyó el arbitraje por la Suprema Corte, debido a la “...conveniencia de proporcionar un tribunal que determine los pleitos que tengan los estados entre sí...”<sup>2</sup>

En las leyes constitucionales de 1836, no se hizo mención expresa de controversias constitucionales, pero si se estableció en el artículo 12, que entre las facultades del Supremo Poder Conservador, se encontraba anular actos o leyes contrarias a la Constitución, a solicitud de alguno de los poderes ordinarios y contra otro de ellos.

Art. 12. Las atribuciones de este Supremo Poder son las siguientes:

1.º Declarar la nulidad de una ley ó decreto dentro de dos meses despues de su sancion, cuando sean contrarias á artículo expreso de la Constitucion, y le exijan dicha declaracion ó el Supremo Poder Ejecutivo ó la Alta Corte de Justicia, ó parte de los miembros del Poder Legislativo en representacion que firmen diez y ocho por lo menos.

2.º Declarar, excitado por el Poder Legislativo ó por la Suprema Corte de Justicia la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios á la Constitucion ó á las leyes, haciendo esta declaracion dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos á las autoridades respectivas. (sic)

La aportación que pocos observan de las leyes centralistas de 1836, es el reconocimiento de los conflictos que pueden presentarse entre los poderes, pues hasta el momento, la Constitución de 1824 sólo había expresado la conflictividad entre

---

<sup>2</sup> Véase Constitución Federal de 1824. Crónicas (1974), Cámara de Diputados, México, p. 669.

Estados. Por supuesto, esta forma de arreglo a cargo del Supremo Poder Conservador, retiraba el carácter contencioso que había marcado la Constitución del veinticuatro para las controversias.

Bajo la denominación precisa de controversias, la Constitución de 1857 previó que podrían presentarse entre los Estados o por el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, reconociendo la facultad al Poder Judicial de la Federación para conocer de ellas. En específico, los artículos 97, 98 y 99 conformaban el clausulado de tales controversias.

El primero establecía una competencia general para los tribunales de la Federación, respecto de las controversias suscitadas entre dos o más Estados y entre un Estado y uno o más vecinos de otro.<sup>3</sup> El contenido de este artículo era exactamente igual al texto de la fracción IV del artículo 73 de los proyectos constitucionales de 1842 que eran de corte centralista.

El artículo 98 fijaba la competencia exclusiva y excluyente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de aquellas controversias de las que la Unión fuere parte, haciendo énfasis en que dicha competencia sería desde primera instancia, lo que por supuesto impedía la intromisión de cualquier autoridad distinta de la Corte. Por su parte, el artículo 99 señalaba también la exclusividad de la Suprema Corte, para conocer de las controversias entre los tribunales locales de distintos Estados, entre ellos y los de la Federación y las surgidas entre los tribunales federales.

En el texto original de la Constitución vigente, se determinó la competencia tanto de los tribunales de la Federación como de la Corte, respecto de las controversias entre ámbitos de gobierno.

---

<sup>3</sup> Las fracciones IV y V del artículo 97 hacían referencia a las controversias entre Estados, y aunque la fórmula adoptada por la última de tales fracciones, pareciera ser poco clara, lo cierto es que en una época de definiciones territoriales, encontraba gran trascendencia en la vida nacional.

Es así que en los artículos 104 y 105 se detalló:

Art. 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I.- De todas las controversias del orden civil o criminal... III.- De aquellas en que la Federación fuese parte. IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o entre un Estado y la Federación, así como de los que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado...

Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

Debe notarse que de manera muy similar a lo sucedido en la Constitución de 1857; en su texto original, la de 1917 también generó una amplia confusión de interpretación entre las facultades de los tribunales de la Federación y las exclusivas de la Corte, respecto de las controversias suscitadas entre dos o más Estados, pues lo señalado en la fracción IV del artículo 104 y lo estipulado en el texto del 105, provocaba una duplicidad competencial.

El artículo 105, que era el 104<sup>4</sup> en el proyecto presentado por José Venustiano Carranza Garza, expandió de forma importante el espectro de la controversia constitucional, al prever la posibilidad de conflictos entre los órganos constituidos, incluyendo por inferencia en el texto –o por falta de claridad en el mismo-, a los competenciales; lo que en adición a la falta de comprensión por los legisladores del diecisiete sobre la diferencia entre los conflictos políticos y los conflictos constitucionales, propició la confusión terminológica, de naturaleza y finalidad de la controversia constitucional, que aún hoy se observa en el texto y en la operacionalización de la Constitución.

---

<sup>4</sup> En el proyecto original, el artículo 104 señalaba “Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia dirimir las compelas controversias que se susciten entre dos o más estados, entre los poderes de un mismo estado con motivo de sus respectivas atribuciones o sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la federación y uno o más estados, así como aquellas en que la federación fuere parte.”

## 2. Realidades de la controversia constitucional hasta 1994

La controversia constitucional pasó prácticamente inadvertida hasta la reforma de diciembre de 1994, pues de acuerdo con los datos que presenta la Suprema Corte; en 77 años, sólo fueron presentadas 50 controversias, de las cuales “14 se suscitaron entre la Federación y un Estado, 22 entre poderes de un mismo Estado, 1 entre estados, 12 entre municipios y estados y 1 entre un Municipio y un Estado” advierte Cossío Díaz.<sup>5</sup>

La primera de ellas interpuesta el 22 de marzo de 1918 por el Gobernador Constitucional de Tamaulipas contra la Federación, debió tramitarse en torno al Código Federal de Procedimientos Civiles y en la forma de juicio ordinario civil, pues no existía la ley orgánica que había dispuesto el considerando Tercero del acuerdo de radicación de la controversia.

De ahí que aún hoy, aquel código sea norma adjetiva supletoria de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, circunstancia que denota una falta de precisión en la regulación de los procesos de la controversia, así como la carencia de identidad propia, de la que ha adolecido la controversia desde su génesis en el Derecho nacional.

La controversia constitucional acusó desregulación durante 78 años, pues su ley reglamentaria fue expedida hasta el 11 de mayo de 1995, como producto precisamente de la reforma de diciembre de 1994, ello a pesar de que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 2 de noviembre de 1917, expresamente señalaba en su artículo 6°:

Corresponde a la Suprema Corte conocer en única instancia:

---

<sup>5</sup> Cossío Díaz, José Ramón (2004), *Artículo 105, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, p. 125.

- I. De las controversias que se susciten entre uno o más Estados;
- II. De los conflictos entre la Federación y uno o más Estados;
- III. De todos aquellos en los que la Federación fuere parte;
- IV. De los conflictos entre los Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos;
- ....
- XIX. Las demás que determine esta Ley y las que con posterioridad a ella se dicten;

La imprecisión y desdén en la regulación de la controversia, se observa también en el hecho de que el Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 11 de abril de 1919, sólo consideraba el trámite de asuntos del orden penal, amparos de orden administrativo y asuntos del orden civil, sin señalar nada respecto a trámites de orden constitucional, tal como se aprecia en los artículos 20, 46 y 48, referentes al despacho de asuntos y los libros de registro.

Una controversia constitucional que vale la pena analizar, por ser indicativa de la realidad que presentaba la figura en sus inicios, es la 35/1920, que fue presentada por Julián Padilla en representación del Congreso del Estado de México y en su calidad de diputado local, contra el Senado de la República por la declaración sobre la desaparición de los poderes constitucionales en la entidad y nombrar un gobernador interino, contra el titular del Ejecutivo Federal por enviar una terna para el nombramiento del titular del Ejecutivo local y contra el Gobernador interino –Abundio Gómez-, por haber convocado a elecciones para Gobernador y diputados, cuando aún no terminaba el periodo ordinario de la legislatura a la que pertenecía el demandante.

Con base en la casuística señalada por el artículo 105 constitucional –fórmula que aún se mantiene, aunque ampliada-, la Corte determinó “...y si se examinan uno a uno los diversos casos que comprende dicho artículo, tiene que convenirse en que no queda comprendida en ninguno de ellos, la presente cuestión...”, declarándose por ocho votos, incompetente para conocer de la controversia.

La casuística en la fracción I del artículo 105; ha sido uno de los problemas que arrastra de origen la controversia, y que se mantiene después de 1994, que ha impedido el análisis de circunstancias de verdadera constitucionalidad por la Corte y que al paso del tiempo, hicieron de esta figura una herramienta en desuso. Hubo periodos en los que no se presentó un solo caso, como en el espacio comprendido entre 1947 y 1984, casi cuarenta años sin promoverse una sola controversia constitucional.

Como un intento de mejorar la operatividad y alcance de la figura que se estudia, el 25 de octubre de 1967, se reformó el texto del artículo 105 para eliminar la exclusividad de la Corte en las controversias en las que la Federación fuera parte, abriendo al Congreso de la Unión, la posibilidad de determinar en la ley respectiva, los casos en los que tendría competencia la Corte, pues no todo conflicto en que se ve involucrada la Federación es necesariamente constitucional. Coincidentemente, otra vez en 25 de octubre, pero ahora de 1993, se modificó nuevamente el texto del artículo 105, para legitimar a los órganos del Distrito Federal como parte de las controversias constitucionales.<sup>6</sup>

No obstante la notoria imprecisión en el trazado de la controversia como instrumento de la justicia constitucional, la deficiente regulación de su trámite, y la poca presencia de la figura durante la vida constitucional de México; puede concluirse que entre 1917 y 1994, la Suprema Corte logró fijar al menos los siguientes criterios: a) Solo la Corte es competente para conocer de controversias constitucionales –eliminando con ello las dudas respecto de las atribuciones del Senado señaladas en la fracción VI del artículo 76 de la Constitución-, b) Las controversias se manifiesten necesariamente a través de un proceso contencioso, c) Esencialmente debe existir una violación a la Constitución, d) Los particulares no pueden ocurrir a la controversia constitucional, e) La controversia es eminentemente un proceso competencial y f) La legitimación activa

---

<sup>6</sup> En total han sido 12 las reformas que desde 1917 ha sufrido el artículo 105 constitucional.



debía ampliarse a otros espacios del ejercicio del poder público como los municipios y el Distrito Federal.<sup>7</sup>

La reforma de 1994 ha sido ampliamente aceptada como un punto de quiebre no solo para la controversia, sino para el constitucionalismo de nuestro país. La ex Ministra Sánchez Cordero califica a esta reforma como una medida de perfeccionamiento al sistema de garantías de la Constitución.

### 3. La controversia constitucional a partir de 1994

Desde 1917, vía modificación a la Constitución federal, se ha buscado el fortalecimiento de la Suprema Corte; y en suma, de todo el aparato judicial, ya con el incremento del número de Ministros,<sup>8</sup> la creación de salas, la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y otras medidas tendientes a favorecer la eficacia de la labor que desempeña este Poder constituido.

Autores como Fix-Fierro, ubican un periodo contemporáneo a partir de 1987, al que denominan como una verdadera transición judicial, que a decir de este especialista del Derecho, propició las condiciones para la reforma del noventa y cuatro.<sup>9</sup>

Las reforma constitucional de agosto de 1987, estableció que el Pleno y las Salas de la Suprema Corte conocerían; por vía de recurso, de aquellas sentencias de amparo dictadas en los juicios en que se hubiere impugnado la constitucionalidad de una norma de carácter general o establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución.

---

<sup>7</sup> La reforma de 1994 reconoció legitimación activa a los municipios, a pesar de que la Corte ya se había manifestado en favor de tal reconocimiento. Ver Amparo en revisión 4512/90 y controversias constitucionales 2/1984 y 1/1993.

<sup>8</sup> En 1928 se incrementó el número de Ministros de 11 a 16, en 1934 aumentó a 21 Ministros y en 1951 se crearon los Ministros supernumerarios (5).

<sup>9</sup> Fix-Fierro, Héctor Felipe (2003), *La Reforma en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?*, p. 278.

En el periodo comprendido de 1987 a 1993, se fortaleció a los Tribunales Colegiados, dejando en sus manos la decisión última en temas relacionados con los amparos de legalidad, generándose una aparente división competencial, al interior del Poder Judicial Federal, respecto de la justicia ordinaria y la constitucional. Se generaron bases constitucionales sobre el papel de los tribunales locales y se reconocieron las insuficiencias del sistema de calificación electoral; cambios que ya perfilaban una reforma constitucional que ampliara y depurara el espectro de conocimiento de la Corte, de cara a una más acabada justicia constitucional, aunque aún no se apreciaba el trabajo tendiente a la confección de un verdadero control de la constitucionalidad.

Se había entrado en una dinámica que “...pretendía también que la Suprema Corte interviniera de manera más directa en la definición de cuestiones constitucionales más sustantivas, no sólo en problemas formales de competencia y procedimiento, y que ejerciera mucha mayor influencia en la política pública.”<sup>10</sup>

#### A. Finalidades predeterminadas al Poder Reformador en 1994. La propuesta del Ejecutivo y ¿El debate legislativo?

La reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, ampliamente criticada por su sigiliosidad –dada la trascendencia que reviste la modificación a 27 artículos de la Constitución-, “...se caracterizó por su esmerada discreción, por la ‘suma reserva’,” califica Joaquín Brage Camazano,<sup>11</sup> lo que obviamente impidió la producción en tiempo, de opiniones que con verdadera profundidad, analizaran los alcances de la reforma, y que paralelamente contribuyeran a la conformación de una controversia mucho más operante en el esquema mexicano de la justicia constitucional.

---

<sup>10</sup> Fix-Fierro, Héctor Felipe (2004), *La Reforma en México, entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática*, p. 258.

<sup>11</sup> Brage Camazano, Joaquín (2000), *La acción de inconstitucionalidad como nueva competencia de la Suprema Corte: hacia la conversión de la Suprema Corte en un tribunal constitucional*, p. 15.

La exposición del Presidente Zedillo señaló la preferencia de un texto casuístico para la controversia constitucional, por encima de un texto genérico con posibilidad de interpretación de la Suprema Corte –lo que ya venía haciendo la Corte, pues basta recordar el caso del Municipio de Delicias contra el Gobierno de Chihuahua por competencias en materia de registro civil, en el que la Corte reconoció la legitimación activa municipal-, argumentando que esa casuística tan precisa –y excluyente-, “... permite encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar... el federalismo.”

La exposición de motivos comienza ofreciendo una definición de la Constitución mexicana, de la cual señala:

La Constitución es el ordenamiento supremo que, surgido de nuestras luchas históricas y de nuestros mas amplios consensos, recoge la voluntad nacional de los mexicanos y da sustento a nuestro Estado de Derecho. La Constitución ha orientado la construcción del país, señala las pautas para avanzar en la democracia hacia la convivencia justa y segura que todos anhelamos y expresa nuestra voluntad de mantener la unidad de la República en un pacto federal que garantice a sus integrantes, Federación, estados y municipios, una vida justa y armónica. (sic)

Además de un afán por la defensa de la supremacía constitucional, esta definición permite observar elementos propios de la constitucionalidad como el consenso, la voluntad nacional y la definición de un proyecto de país, apreciación muy similar a la de diversos teóricos, entre los que se encuentra Uribe Arzate, para quien la Constitución es *lex fundamentalis*, pues condensa historia, presente y proyecto de un país,<sup>12</sup> por lo que se encuentra envuelta en un tejido de principios teóricos y decisiones políticas fundamentales; o Ignacio Burgoa, quien señala que en las constituciones se articulan los principios nacionales arraigados en el ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo. Para Häberle es un medio de autorepresentación cultural de un pueblo y fundamento de sus esperanzas.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Uribe Arzate, Enrique (2002), *El Tribunal constitucional en México: perspectiva y posibilidad*, pp. 537-538.

<sup>13</sup> Häberle, Peter (1998), *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, p. 46.

La iniciativa entiende perfectamente el significado y valor de la Constitución mexicana así como el papel de la Suprema Corte, pues en la iniciativa puede leerse:

En la Suprema Corte de Justicia la voluntad popular ha depositado la función fundamental de mantener el equilibrio entre los poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran suscitarse entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así también, la Suprema Corte es depositaria del supremo mandato de velar por la Unión de la República, dirimiendo las controversias entre estados, municipios, el Distrito Federal y la Federación. En la Suprema Corte reside asimismo el mandato de asegurar a los individuos que todo acto de autoridad se apegue estrictamente al orden que la Constitución consagra.

El discurso en la exposición de motivos permite observar que la finalidad por cuanto a la controversia, era crear "... un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de los actos que surjan entre...", de donde se desprende que el yerro está precisamente en la reiterada imprecisión, de interpretar la constitucionalidad de actos, como sinónimo de regularidad competencial.

Por ello, al analizar el tratamiento que concedió a la controversia, se deduce que el Ejecutivo no tuvo una clara concepción de la naturaleza y alcances de este instrumento de la justicia constitucional, como parte del esquema de defensa de la constitución en nuestro país y menos, de su perspectiva como un mecanismo para el control de la constitucionalidad y la defensa de los derechos fundamentales.

El Ejecutivo tomó nuevamente como ruta, el ensanchamiento de la labor judicial más no el empoderamiento de la actividad judicial; tal es así, que determinó "...Se propone el fortalecimiento del Poder Judicial y modificaciones a la organización interna.... En esta iniciativa se somete a la consideración de esa Soberanía un conjunto de reformas a la Constitución para avanzar en la consolidación de un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones."

En específico, el Presidente de la República adujo que "El gran número de Órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un

reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.”, argumento que robustece el hecho de que la controversia no sufrió una verdadera transformación, solo un ensanchamiento.

La casuística ampliada en 1994 en torno la controversia constitucional, en realidad no ha abonado en colmar la expectativa de “...llevar a sus últimas consecuencias el principio de la supremacía constitucional...” que señaló el Presidente Zedillo; pues si bien, ha sido progresiva la promoción de controversias; presentándose 19 en 1995, 30 en el 2000, 69 en 2005, 95 en 2010 y 121 para 2014, lo cierto es que en muchos de los casos, los conflictos se refieren a temas como la asignación de recursos públicos –el 12% de los casos totales-, o la impugnación del nombramiento de servidores públicos –el 11% de los casos totales-, y otros que poco o nada tienen que ver con la defensa constitucional.

La propuesta hizo referencia a la consolidación de un sistema de dos vías, por una parte el amparo –al alcance de los particulares- y por otra la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad –como instrumentos de los poderes, y órganos-. Sobre esta segunda vía, determinó que “La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes (sic) innovaciones que nuestro orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación...”; sin embargo, en un afán político de minimizar los efectos de la misma reforma, en el artículo 105 se expresó que:

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

Lo que produjo un halo de intocabilidad a las disposiciones generales de la Federación, así como las súper mayorías para la anulación de las disposiciones generales de los municipios y los Estados. La falta de comprensión sobre la figura por el Ejecutivo es indiscutible, baste decir que el mismo Presidente Zedillo sostuvo la afirmación de que “...en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas...”; es decir, que la base de esta reforma en torno a la controversia constitucional, es la eterna confusión mexicana, bajo la cual ni el legislador, ni el Ejecutivo, ni tampoco la Corte, han sabido distinguir entre la presencia de una verdadera controversia de afectación a la Constitución y un mero conflicto de competencias.

Finalmente, es de resaltarse que en la iniciativa se señala que:

Todo el esfuerzo de varias generaciones, toda la tarea de la nuestra, todo el horizonte de nuestros hijos puede perderse si no damos los pasos definitivos para seguir consolidándonos como un país de leyes. No podemos fincar nuestras expectativas en la certidumbre de la ley y vivir en la incertidumbre de su cumplimiento. Los mexicanos necesitamos, queremos, demandamos y merecemos un sistema de Justicia y seguridad eficaz; queremos que la ley sea la norma real de nuestra convivencia.

Es curioso que la propia iniciativa expresara reflexiones en torno a la nueva oportunidad del constituyente para encontrar fórmulas legislativas mucho más precisas para la regulación de la vida constitucional en México; y que aun así, dejara perder esa oportunidad.

El debate legislativo de la reforma, tampoco puede ser calificado de prolífico, pues el PRI y el PAN como primera y segunda fuerzas políticas, sólo enfrentaron una soluble opinión contraria en los partidos del PRD y PT de la izquierda, pero nada de un peso tal, que modificara sustancialmente la propuesta del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, cuya exposición de motivos, se traslapó como la propia finalidad de Poder Reformador.

No podría ser de otra manera, cuando la iniciativa fue presentada el 5 de diciembre de 1994 y sólo 13 días después, se contaba con una Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto que reformaba y adicionaba los artículos 21, 55, 73, 79, 89, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en tan sólo dos días más, había sido dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 381 votos a favor y 66 en contra, turnándose a las legislaturas estatales para los efectos constitucionales, devolviéndola éstas, para su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año.

Precipitación y complicidad política es lo que caracteriza el proceso legislativo entorno a la reforma; de lo contrario, por qué el Senador Amador Rodríguez Lozano, expositor del dictamen, habría tratado de justificar la evidente prontitud diciendo “Por eso, nadie puede decir sin mentir que esta reforma fue precipitada. Antes bien, es una reforma que viene haciéndose por largos años...”. Durante su discurso, el Senador aseveró que el objetivo de la reforma era “...plantear como último paso la consolidación de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional...”; sin embargo, no hay duda de que ese tribunal del que lucubraba el Senador; no es la Suprema Corte mexicana, que se ha enfrascado en resolver conflictos de competencia y a sesgar el principio de mayoría en sus decisiones.

En lo tocante a la controversia, la exposición del dictamen del Senado celebra el incremento de los casos en que puede interponerse el mecanismo, y la acotación de las fórmulas de conflictividad bajo el argumento de que “... la Constitución contiene un conducto jurisdiccional para que el sistema de competencias y atribuciones de los tres niveles de gobierno, en caso de litigio, se determine conforme al texto constitucional.”; desafortunadamente, tampoco el Senado se dio la oportunidad de analizar y comprender mejor a la controversia, para ubicarla en sus correctas dimensiones jurídicas, de acuerdo con la certeza y la adecuación del término jurídico.

En esa lamentable confusión en torno a la controversia constitucional, y habiéndose puesto de manera inmediata a discusión, en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de Decreto, ninguno de los seis senadores –dos por el PAN, 2 por el PRI y dos por el PRD-, que hicieron uso de la voz en la *discusión*, aportaron algo para el mejor entendimiento y regulación de la figura que se estudia, limitándose sólo a calificar como positiva, la nueva lista clasificatoria del artículo 105.

#### B. El vaivén de la fracción I del artículo 105 constitucional

El precepto establece, con base en las reglas competenciales constitucionales, una facultad exclusiva y excluyente para la Suprema Corte de Justicia, para conocer y resolver lo que se ha mal entendido como controversias constitucionales; entre otras, y con excepción de las que se refieran a la materia electoral, las que se susciten entre la Federación y una entidad federativa; 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; una entidad federativa y otra; dos municipios de diversos Estados; dos Poderes de una misma entidad federativa; un Estado y uno de sus municipios; una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México y entre dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

El artículo, establece con ello una lista terminal o finita de las distintas posibilidades de conflicto entre ámbitos de gobierno, poderes y órganos constitucionales de gobierno, que pueden ser entendidas, atendidas y resueltas bajo la dinámica que se establece en la Ley que Reglamenta las fracciones I y II del propio artículo 105 de la Constitución. Vale la pena preguntarse ¿Qué otros conflictos podían y debían ser parte de este selecto listado?, con independencia por supuesto, de la crítica que el sistema mexicano de controversias constitucionales merezca en el apartado correspondiente de esta investigación.



El artículo 105 ha merecido doce reformas, la primera del 25 de octubre de 1967 y la última del 29 de enero del 2016; del total de modificaciones a este precepto constitucional, siete corresponden a la fracción I; es decir, a la controversia constitucional. Como parte de la primera reforma, se restringió la competencia del pleno de la Corte para conocer de los juicios en que la Federación fuere parte, sólo en aquellos que existiera trascendencia para los intereses de la nación.

Este azaroso andar del artículo, hizo que la reforma de 1993, ampliara al Distrito Federal y a sus órganos de gobierno, el reconocimiento como sujetos de la controversia; que en 1994 se estableciera el catálogo que hemos señalado y que igualmente se legitimara a los municipios; que en 2005 se exceptionaran como tema de la controversia constitucional los conflictos de límites entre Estados; que en 2012 se eliminara tal excepción para ser nuevamente tema de controversia constitucional los conflictos de límites, y que en 2013 y 2014 se incluyera la legitimación de los órganos autónomos y del organismo garante del derecho de acceso a la información pública, respectivamente.

A principios del 2016, con motivo del cambio del Distrito Federal a Ciudad de México y su conformación como entidad federativa sede de los poderes de la Unión, fue modificada la fracción I del artículo, para adecuar el texto a tal circunstancia, derogándose las fracciones e), f) y k) que trataban lo relativo al Distrito Federal y sus órganos de gobierno, sin que la reforma hiciera consideraciones de fondo sobre la controversia.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> El contenido del artículo 105 se encuentra correlacionado con los artículos 46, 99 y 104 constitucionales, que versan sobre los conflictos de límites territoriales, el Tribunal Electoral y los Tribunales de la Federación, respectivamente.

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

Es hasta la reforma de 1994 que se señaló la obligación del Congreso, de expedir una ley reglamentaria para el artículo 105 constitucional. En el periodo único de sesiones del Congreso Constituyente de 1916, no se hizo referencia alguna a la necesidad de contar con una ley reglamentaria que desarrollara el contenido del artículo 105, ni tampoco se identificó algo al respecto, en los transitorios de la Constitución. No obstante, -como se ha referido con anterioridad- la fracción XIX del artículo 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 2 de noviembre de 1917, sí determinaba la posibilidad de generar legislaciones posteriores, relacionadas con las atribuciones de la Suprema Corte, como lo eran las especificadas en las fracciones I, II y IV del propio precepto, que se referían a las controversias.

En una dinámica contraria a la esperada, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 11 de diciembre de 1928, se suprimió la fracción que se comenta, en el artículo que enmarcaba las atribuciones del Pleno de la Corte, que había quedado bajo el numeral doce. De manera similar, las Leyes orgánicas de 1934 y 1935, tampoco hicieron referencia a alguna ley orgánica o reglamentaria en materia de controversias constitucionales.

Debe notarse, que en las diversas leyes orgánicas del Poder Judicial, siempre se hizo especial referencia a la controversia constitucional como atribución de la Suprema Corte, aunque nunca sobre la forma de sustanciación del proceso jurisdiccional.

Durante los debates en las sesiones de 1916 y 1917, algunos diputados hicieron consideraciones en relación con la necesidad de contar con las leyes orgánicas necesarias para el desarrollo de artículos de especial importancia de la Constitución. El Diputado Martínez de Escobar enfatizó que en la norma fundamental "... se establece el principio general y luego se deja esta clasificación para la ley orgánica del artículo constitucional; entendiéndose por ley orgánica, la ley que lo reglamenta..."

Por su parte, el constituyente Alberto González M. al referirse a la ley reglamentaria del amparo, detalló que la Constitución "... deja a la ley orgánica el establecimiento de un procedimiento que evidentemente será más deficiente... ¿y pudiéramos pasarnos sin esta ley en el tiempo que ya a mediar entre la aprobación de nuestra Constitución y el tiempo en que aquélla se concluya..."

Desde la gestación de la Constitución de 1917, se explicitaba una preocupación en los legisladores, por contar con las leyes especializadas que desarrollaran la operación material de los instrumentos de justicia constitucional, lo que en el caso de la controversia, no ocurrió sino hasta 1995.

La iniciativa de la ley, fue presentada a la Cámara de Senadores por el Presidente de la República el 6 de abril de 1995, la Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional fue enviada por la Cámara de Senadores a la de Diputados el 18 de abril y fue turnada a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales; y de Justicia, discutiéndose y aprobándose el 24 de abril de 1995.

Tanto en la iniciativa como en los dictámenes de ambas Cámaras, se observa el calificativo de *nueva controversia*, y al igual que en la reforma de 1994, se enaltecó que a partir de la ley, se fortalece la acción de la Corte para solucionar los conflictos de competencia entre poderes, entidades y órganos. El dictamen de los Senadores agrega que la controversia modificada, "... erige a la Suprema Corte de Justicia en arbitadora de las controversias políticas de las partes que componen el sistema federal y la división de poderes."

Nuevamente se deja ver la equivocidad con la que se ha concebido y operado en el constitucionalismo mexicano la controversia, confundiendo diversas categorías de conflictos, entre los que destacan los competenciales, los políticos y los constitucionales.

Los primeros 9 artículos de la Ley Reglamentaria corresponden a providencias generales tanto para las controversias como para las acciones de inconstitucionalidad; los siguientes artículos, hasta el 58, se refieren a la primera de las figuras, los últimos 15 artículos regulan el trámite de la acción de inconstitucionalidad. El articulado de la ley es una mezcla de proceso administrativo, proceso civil y proceso en materia de amparo. Francisco Acuña califica el procedimiento contenido en la ley, como “... bastante claro y elemental...”, sencillo, flexible, adecuado para la suspensión de los actos combatidos, con restricción de recursos intraprocesales, con trámite por audiencia y ejecución de sentencias.<sup>15</sup>

Tal vez las reglas procesales inmersas en la ley puedan ser tildadas de elementales, pero a diferencia de lo que menciona Acuña, difícilmente puedan ser calificadas como claras, sencillas o flexibles.

La falta de claridad puede observarse en lo dispuesto por el artículo 34, el cual señala que abierta la audiencia, se recibirán pruebas y alegatos por escrito, lo que vulnera el derecho fundamental del debido proceso, pasando por alto la naturaleza y finalidad de los alegatos, que precisamente son una argumentación técnico jurídica de lo deducido y probado por las partes, por lo que es incorrecto –aún en sumariedad-, que se pretenda en un mismo momento desahogar probanzas, analizarlas y expresar alegaciones.

Tal disposición deja observar la intención del legislador de garantizar un proceso sumario, lo que cae en el terreno de la depuración de una justicia ordinaria; es decir, que si bien la sumariedad se conduce a garantizar la reducción de plazos, para abreviar los tiempos procesales y obtener resoluciones en corto plazo, lo cierto es que tal determinación confunde que un proceso se gestiona en forma sumaria, cuando por la simpleza o sencillez del conflicto que se deduce; por no ser una cuestión enumerada taxativamente en la ley o bien; por la urgencia de resolverlo, debe sustraerse de la justicia ordinaria.

---

<sup>15</sup> Acuña Méndez, Francisco (2004), *La Controversia Constitucional en México*, p. 103.

Lo que en el caso de la controversia constitucional no es admisible, pues los conflictos de constitucionalidad no son parte de la justicia ordinaria, no deben ser tildados de simples o sencillos ya que precisamente entrañan la regularidad constitucional y la garantía de supremacía de la Constitución; son además, conflictos nominados en la propia Constitución y no pueden ser considerados como de urgente resolución, pues en ellos no se ventilan cuestiones relacionadas con la pérdida de la libertad personal, como si correspondería al amparo o al habeas corpus en otras latitudes.

Definitivamente no puede hablarse de flexibilidad en las normas que regulan el proceso en las controversias constitucionales, cuando la integración del Pleno de la Corte se consolida con la presencia de seis Ministros, pero para que la declaración de invalidez de una norma o disposición general surta efectos generales, se exigen ocho votos en un mismo sentido.

Es de resaltar el contenido del artículo 9 Bis, según el cual, de manera excepcional, por urgencia y atendiendo al interés social o al orden público, el Presidente de la Corte podrá ordenar la resolución prioritaria de alguna controversia: entre los temas de urgencia se encuentran: la defensa de grupos vulnerables, la competencia económica, los monopolios y la libre concurrencia, así como los daños irreversibles al equilibrio ecológico.

Este artículo incrustado en la ley, como complemento de la muy sonada reforma de amparo del 2 de abril de 2013, deja de considerar que si bien, la controversia, considerada como herramienta de la justicia constitucional puede no ser considerada de interés social y orden público, pero como instrumento que busca el control constitucional por supuesto que lo es;<sup>16</sup> pues tiende al beneficio y desarrollo de la

---

<sup>16</sup> Las erróneas concepciones sobre el valor de la jurisdicción constitucional y los mecanismos que la explicitan, que hoy se observan en el constitucionalismo mexicano, se explican al recordar el pensamiento de quienes construyeron el propio constitucionalismo en nuestro país, como Emilio Rabasa que en 1912, en su *libro La constitución y la dictadura*, aseveraba que "... la administración de justicia es dependiente de la voluntad de la Nación, porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos, y el derecho individual es superior al común, porque los tribunales no resuelven lo que quieren en nombre del pueblo sino lo que deben en nombre de la ley..."

colectividad, y así también, se traduce en un límite que se impone a la producción del Derecho y a la ejecución de actos contrarios a la Constitución.

La ley ha sido reformada en noviembre de 1996, abril de 2013 y en enero de 2015 – todas tocantes exclusivamente a las acciones de inconstitucionalidad-, por lo que puede concluirse que poco ha interesado al legislador la mejora procedimental de la controversia y que tampoco ha sido un tema trascendental para la Corte.

## **CAPÍTULO II**

### **COMPORTAMIENTO DE LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL**

#### **A PARTIR DE 1994**

#### 1. Enfoque doctrinario sobre la controversia constitucional en el contexto mexicano

Sociedad, Estado, Derecho y constitucionalidad, son conceptos concurrentes y coexistentes, sinérgicos; debe decirse, en un mundo cada vez más complejo y diverso –donde México no es excepción-, que exige garantía y respeto a los derechos fundamentales, a las decisiones políticas fundamentales expresadas por cada nación en lo interno y a las adoptadas por las naciones con base en el Derecho internacional; y en ello, la permanencia de las instituciones de corte jurídico, que permiten la estabilidad social y la perpetuación colectiva.

Sin duda, en un Estado influenciado plenamente por el Derecho; aquella tarea, debe encontrar su punto de partida en el propio texto constitucional, como lo afirma Duret, para quien el principio fundamental sobre el que descansa un régimen constitucional es la Constitución misma, por cuanto sólo ella es suprema en una República, por encima incluso, del gobierno federal, de la autonomía de los estados federados y sus gobiernos locales, y de los órganos federales o estatales, en que reside el poder público o que ejercen las funciones gubernativas.<sup>17</sup>

En nuestro país, esta idea fue asumida por el constituyente originario en 1917, al establecer en el artículo 133 que “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”, consagrando el principio de Supremacía de la Constitución, que

---

<sup>17</sup> Lanz Duret, Miguel (1959), *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, p. 1.

conmina a que cualquier norma o disposición contraria a la Constitución, formal o materialmente; de origen, carece de cualquier posibilidad de existencia en el mundo jurídico.

Ya en 1934 el texto original sufrió modificaciones para precisar que los tratados son celebrados y no hechos por el Titular del Ejecutivo y que deben contar con la aprobación del Senado, manteniendo la lógica de supremacía, exclusiva de la Constitución como continente de la voluntad nacional.

A pesar de la sencillez con la que puede explicarse lo dicho líneas arriba, el constitucionalismo mexicano no se ha construido en forma alguna con tanta simplicidad, pues es producto de la incesante lucha de las mujeres y hombres de gran prosapia liberalista, mexicanos de ciencia jurídica, que enarbolando los principios nacionalistas de igualdad, libertad y legalidad, han hecho que históricamente, desde el nacimiento del Estado Mexicano como una Federación en 1857 y hasta nuestros días; las instituciones nacionales, representen los deseos soberanos de paz social, equidad y justicia.

Desde 1808 con los esfuerzos de Juan Francisco Azcarate, Francisco Primo de Verdad y Ramos y otros, por dar un orden de constitucionalidad a la Nueva España, pasando por Miguel Hidalgo con sus intentos de limitar los poderes públicos, por Rayón y sus *Elementos Constitucionales*; el propio Morelos con *Los Sentimientos de la Nación*, hasta llegar a la formalización de la Constitución de 1857, sustituida por la vigente de 1917, la pugna liberal caracterizada por seguir el camino de la protección a los derechos naturales del hombre y del ciudadano, la división de poderes, el respeto a las libertades e independencia de las Entidades Federativas y los Municipios y la necesaria existencia del pacto federal, todas ellas absortas en la necesaria defensa de la Constitución Federal como norma suprema.

Esta dinámica de constitucionalidad en nuestro país, hace imprescindible el reconocimiento de la necesaria protección a la Constitución, que resguarda los



principios que dan coherencia e integridad al federalismo mexicano y con ello, sustento a sus instituciones.

Razones que han dado vida y continuidad al principio del control de la constitucionalidad; por el cual, debe vigilarse que todo acto y disposición de autoridad se ajuste a la Constitución, para que sea respetada la voluntad soberana de la nación, la soberanía interior de los Estados y la libertad e independencia de los municipios, para que exista el respeto a la identidad jurídica nacional, a las garantías establecidas en defensa de los derechos individuales y colectivos –hoy derechos humanos en estricto-; y por supuesto, al Estado de Derecho.

El principio del control constitucional, derivado de la supremacía constitucional, ya descrita; en su más amplio sentido, obliga al sometimiento de gobernantes y gobernados, autoridades e instituciones al imperio de la ley, no solamente para vigilar y direccionar la ejecución de la ley misma, sino para inhibir el abuso del poder. Es aquí donde inicia la función de la justicia constitucional, "...conjunto de procedimientos ..., por medio de los cuales se encomienda a determinados órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos, a aquellos otros organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones...";<sup>18</sup> en ello, opina Lucio Pegoraro, la justicia constitucional "... dúctil y omnicomprensiva..." entraña toda confrontación entre las normas constitucionales y otras normas, que a su vez genera el poder de expulsar del orden jurídico, a esas normas contrarias a la Constitución.<sup>19</sup>

La dinámica de modernidad, constante cambio y creciente exigencia, en que se encuentra la sociedad mexicana del siglo corriente, en adición a la tensión institucional generada a partir de las nuevas formas en que se gestan las relaciones inter poderes, inter órganos e inter entidades, ha traído como principales consecuencias, la merma

---

<sup>18</sup> Fix-Zamudio, Héctor, apud. Carlos Morales-Paulín (2001), *La justicia constitucional en México, Avances y Perspectivas. Una propuesta*, p. 338.

<sup>19</sup> Pegoraro, Lucio, apud. Eduardo Ferrer Mac-Gregor (2012), *Héctor Fix-Zamudio y el origen científico del Derecho Procesal Constitucional (1928-1956)*, p. 4.

en la capacidad estatal para garantizar el control de la constitucionalidad y el descrédito en la labor de las instituciones encargadas de impartirla; por lo que la evolución de los mecanismos que garantizan la supremacía de la Constitución es inminente –claro, ajustando tal evolución a la supremacía constitucional-; y precisa, de la revaloración de las formas y los medios que garantizan el control de la constitucionalidad; por tanto, no existe lugar a la carencia de innovación jurídica y política, para la propuesta de mejores alternativas que tiendan a un mejor entendimiento del control de la constitucionalidad.

En diversos juristas mexicanos, el pensamiento en torno al control de la constitucionalidad, se centra en función de una disputa, de una confrontación insalvable entre las partes. Para Miguel Covián por ejemplo, el control constitucional tiene como efecto inmediato la destrucción de las consecuencias del acto violatorio; definición de la que se abstrae también, la noción de confronta o contención entre normas: o bien, entre actos de autoridad y norma constitucional, que asumen los doctrinarios mexicanos, como naturaleza tanto del control, como de la propia justicia constitucional. Señala el jurista citado, que:

El control de constitucionalidad se justifica en síntesis, para que las constituciones no sean ensayos inútiles de limitar el poder político, tendiente naturalmente a ser ilimitado. Los medios de defensa de la constitución estructurados normativamente por ella, cuya finalidad es la anulación o la abrogación de los actos de gobierno contrarios a la ley fundamental y la destrucción de sus efectos jurídicos, constituyen los sistemas de control de constitucionalidad.<sup>20</sup>

Esta aseveración se compacta, en el hecho de que en su mayoría, las instituciones a través de las cuales se ejercita la justicia constitucional y se explicita el control de la constitucionalidad en México, son de corte contencioso,<sup>21</sup> salvo el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos; los demás, entre ellos, el amparo,

---

<sup>20</sup> Covián Andrade, Miguel (2003), *El control de la constitucionalidad. Fundamentos teóricos y sistemas de control*, p. 100.

<sup>21</sup> Ver artículos 103, 104, 105, 106, 107, 109 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

el juicio político, la acción de inconstitucionalidad, el procedimiento investigatorio previsto por el último párrafo del artículo 102 y a cargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el juicio para la protección de los derechos político electorales, el juicio de revisión constitucional electoral y la controversia constitucional, son de corte litigioso.

La controversia constitucional en nuestro país, producto de la desafortunada confusión entre los conflictos inter órganos constituidos e inter ámbitos de gobierno –generales, políticos o competenciales- y las controversias constitucionales en estricto, inadvertida por el Constituyente de 1824 y provocada por el de 1917; ha sido estudiada, interpretada y valorada de una forma inexacta por la doctrina.

En cuanto a los conceptos que ofrecen los tratadistas, Arteaga Nava la conceptúa como “... un juicio de poderes u órganos que gozan de autoridad, cuando hacen uso de su autonomía, ejercen las facultades o atribuciones que les han sido confiadas u otorgadas.”<sup>22</sup>

Martínez Ramírez, señala que “La controversia constitucional es el juicio de única instancia, que ante la SCJN, plantea la federación, un estado, el DF o un municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto, que en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales fue responsabilidad de alguno de los órganos citados, lo que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagradas en la Constitución y daña la soberanía popular.”<sup>23</sup>

García Sarubbi las concibe como instrumentos “... que tienen como principal función la resolución de los conflictos surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal, o del principio de división de poderes... así, las

---

<sup>22</sup> Op. cit., p. 9.

<sup>23</sup> Martínez Ramírez, Fabiola (2006), *Las Controversias constitucionales como medio de control constitucional*, p. 580.

controversias constitucionales son procesos de adjudicación de facultades, que se resuelven a la luz de lo dispuesto por la constitución...”<sup>24</sup>

Ovalle Favela señala que las Controversias son “... procesos que pueden promover entidades, poderes y órganos públicos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la finalidad de que esta determine si los actos o disposiciones generales de otras entidades, poderes y órganos públicos invaden las atribuciones que la Constitución Política confiere a los primeros.”<sup>25</sup>

El Doctor Jaime Cárdenas Gracia las propone como procesos de resolución de conflictos entre órganos y poderes; distingue de ellas que su objeto no es necesariamente la asignación de competencias controvertidas, aunque reconoce que la mayoría de las controversias persiguen tal propósito.<sup>26</sup>

Para Elías García Rosas y Cabañas Navarrete; con base en su propósito, las controversias son “... medios que resuelven conflictos de competencia constitucional entre los diferentes órganos estatales...”<sup>27</sup>

Como se puede observar, prácticamente todos los doctrinarios mexicanos, salvo Miguel Covián Andrade, conciben a la controversia constitucional como una herramienta para el tratamiento jurisdiccional de conflictos sobre competencias, reconociéndole a este tipo de compromisos, un carácter constitucional, precisamente porque en la Constitución, se determinan las atribuciones elementales de los órganos, poderes y ámbitos de gobierno.

A esa concepción de la controversia constitucional arriban los juristas mexicanos, por virtud de que se constriñen a estudiar la figura, exclusivamente al tenor de la literalidad

---

<sup>24</sup> García Sarubbi, David (2013), *Diálogo entre municipios y estados: Principio de fuente constitucional*, p. 116.

<sup>25</sup> Ovalle Favela, José (2011), *Las Controversias Constitucionales y los órganos autónomos*, p. 102.

<sup>26</sup> Cárdenas Gracia, Jaime (1996), *El municipio en las controversias constitucionales*, p. 447.

<sup>27</sup> García Rosas, Elías y Oscar G. Cabañas Navarrete (2011), *El federalismo mexicano. Eficacia y definitividad de los medios de control de la constitucionalidad en las entidades federativas*, p. 191.

de la Constitución, lo que generó la confusión que desde 1824 se mantiene en el espacio jurídico mexicano.

Francisco Acuña Méndez, señala que “... no es del todo fácil la construcción de una teoría completa, sobre cómo deben ponderarse los intereses en juego en este juicio...”,<sup>28</sup> opiniones como esta, hacen patente la necesaria revaloración de la controversia constitucional, con base en el significado de sus términos, pero sobre todo, con base en su naturaleza real y material, como parte de un sistema universalizado de control constitucional y no exclusivamente del sistema de control de la constitucionalidad en México.

En mérito de las opiniones de los juristas mexicanos sobre la controversia constitucional, García Rosas y Cabañas Navarrete concluyen “... que se trata de un instrumento jurisdiccional protector de la parte orgánica de la Constitución.”<sup>29</sup> Así asiente Ángel Dávila Escareño, para quien la controversia como garantía constitucional “... tiene la naturaleza de medio de justicia constitucional orgánica.”<sup>30</sup>

Para José de Jesús Gudiño Pelayo, esa es la fórmula más adecuada, “... pues no existen limitantes ni inconveniente alguno para que el constituyente cree medios de justicia constitucional que tengan por objeto salvaguardar una parte específica de la Constitución. Basta con que el medio en cuestión tenga por objeto reparar una violación constitucional para que pueda considerarse un instrumento de justicia constitucional.”<sup>31</sup>

Sin duda, estas posturas ponen al desnudo la imprecisión con la que se abordan los conflictos constitucionales en México, y la forma inadecuada en la que se entiende y operacionaliza la controversia constitucional, pues la finalidad de todo instrumento de

---

<sup>28</sup> Op. cit., p. 102.

<sup>29</sup> Op. cit., p. 193.

<sup>30</sup> Dávila Escareño, Ángel (2002), *Impartición de justicia. Controversia Constitucional*, p. 21.

<sup>31</sup> Gudiño Pelayo, José de Jesús (2006), *Las controversias constitucionales y la competencia de la Suprema Corte: un debate que apenas inicia*, p. 9.

la justicia constitucional, es garantizar la supremacía de la Constitución; en su integralidad y no sólo una parte de ella, como norma fundamental y fundante de una nación, proteger el estado de Derecho; y por supuesto, los derechos fundamentales.

Así lo entiende Jorge Carpizo, para quien las cortes o tribunales constitucionales, son el mejor sistema que se ha creado para asegurar la supremacía de la ley fundamental, no solo como protectores de la obra del constituyente originario, sino como vigilantes de la actividad del poder revisor de la Constitución, e incluso de la voluntad popular explicitada mediante el referendo, todo con miras hacia la mejor defensa de la Constitución y los derechos humanos.<sup>32</sup>

La protección de las competencias, como objetivo de las controversias constitucionales, es una idea defendida incluso desde el análisis de lo eminentemente administrativo; tal es el caso que Hernández Chong Cuy, rememora el Capítulo 3.8 Nuevo federalismo, del Plan de Desarrollo del Presidente Ernesto Zedillo; en el cual, dice la jurista, se estableció que el impulso a un federalismo renovado, exigía que cada uno de los órdenes de gobierno ejerciera únicamente las facultades que tenía atribuidas y que se respetaran los límites que constitucionalmente tienen fijados; lo que en su opinión, hizo necesaria la participación de la controversia, como mecanismo y cauce para resolver disputas competenciales.<sup>33</sup>

La propia María Amparo Hernández, introduce una arista más en la confusión que de la controversia ha permanecido en México, su confusión con los conflictos políticos, esto lo reconoce al citar a Magaloni, cuyos estudios politológicos referencian que las modificaciones a las controversias constitucionales en 1994, obedecieron al debilitamiento de un gobierno de Partido –PRI-, que requería “... hacer de la SCJN el árbitro de los conflictos políticos...”,<sup>34</sup> esta autora infiere que los problemas que vive el

---

<sup>32</sup> Carpizo Mac-Gregor, Jorge (2011), *El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional*, p. 67.

<sup>33</sup> Hernández Chong Cuy, María Amparo (2012), *Suprema Corte y Controversias Constitucionales. Análisis de comportamiento judicial*, p. 31.

<sup>34</sup> Magaloni Kerpel, Beatriz (2006), *La votación para la autocracia: Hegemonía de partido, Supervivencia y su desaparición en México*, p. 28.

sistema de justicia constitucional en México, son el resultado de la manipulación política por los partidos.

Sin duda, las opiniones y los intentos por abordar la controversia constitucional no son pocos, pero sin vacilación, en su mayoría erráticos. Analizando las opiniones de Miguel Covián, encontramos que califica a la controversia como un mecanismo desconocido "... para la mayoría de los especialistas en Derecho constitucional y para la mayor parte de los once ministros de la suprema corte de justicia de la Nación..."<sup>35</sup>

Dice el autor citado, que ese desconocimiento ha llevado a confundir en la controversia constitucional; los conflictos entre órganos, las controversias constitucionales y los conflictos específicos entre órganos constituidos, diversos a los anteriores. En específico, para Covián Andrade existe una confusión entre los conflictos entre órganos y la controversia constitucional, desde la iniciativa de revisión constitucional, confusión "... que no ha sido descubierta por la mayoría de los estudiosos de este tema y obviamente, menos aún resuelta por los ministros de la suprema corte de justicia de la Nación."<sup>36</sup> (sic)

Esta opinión es interesante para establecer el criterio, de que a pesar de la uniformidad de los doctrinarios mexicanos en relación con la definición, naturaleza, características y fines de la controversia constitucional; lo cierto es, que no puede dudarse que tales opiniones son equivocadas con respecto a lo que en realidad significa la controversia constitucional.

Covián establece la diferencia entre los conflictos entre órganos y las controversias constitucionales, en los tipos de decisiones que se controlan a partir de cada instrumento; no obstante, cae también en la imprecisión de establecer que los conflictos entre órganos, "... se presentan cuando un órgano constituido, plantea la

---

<sup>35</sup> Covián Andrade, Miguel (2005), *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad (Diez años de fallas e imprecisiones)*, p. 2.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 27.

posible contradicción entre un acto que realiza otro y la constitución, o bien... la omisión de otro violenta la constitución.”,<sup>37</sup> y que las controversias implican la invasión de competencias, pues en realidad ha intercambiado el sentido de las figuras.

Para doctrinarios de otras latitudes, las controversias constitucionales se centran específicamente a las cuestiones de interés constitucional directo y se extienden por cuanto la necesidad de proteger efectivamente los derechos fundamentales. Tal es el caso del chileno Colombo Campbell quien las concibe como trascendentes conflictos de intereses entre los poderes públicos o entre la autoridad y los particulares, cuyo marco de referencia es la propia Constitución.<sup>38</sup>

Al definir a los procesos constitucionales como aquellos que tratan sobre la protección de los derechos humanos y la defensa de la Constitución frente a actos o normas que la desconocen; el peruano García Belaunde aclara que debe distinguirse lo constitucional *per se*, de lo constitucional *per accidens*, pues en principio todo es constitucional ya que a la larga deriva de la Constitución, pero no es de interés directo de la defensa de los valores y principios que están en la Constitución.<sup>39</sup> Por tanto, los conflictos de constitucionalidad deben ser residuales a todos los que se asumen como derivados del contenido de la Constitución, que deberán tener un tratamiento; ya ordinario, ya especial, pero no constitucional.

## 2. Orientación del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Bajo la inadecuada forma de entender y expresar a la controversia constitucional por nuestro sistema de justicia que ya se ha denunciado, la Suprema Corte de Justicia de

---

<sup>37</sup> Ibidem, p. 26.

<sup>38</sup> Colombo Campbell, Juan (2000), *Justicia constitucional: el conflicto constitucional y sus formas de solución*, p. 90.

<sup>39</sup> García Belaunde, Domingo (2008), *El Derecho Procesal Constitucional en perspectiva*, p. 137.



la Nación, como órgano exclusivo en el conocimiento de la controversia constitucional establece en su Sistema de Información Legislativa que:

Es un juicio que se promueve en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se suscitan conflictos entre poderes o ámbitos de gobierno. Mediante dicha figura se impugna si alguno de ellos afecta a otro en su esfera de competencias, contraviniendo con ello a la Constitución. Por esta vía no pueden resolverse conflictos en materia electoral ni por límites territoriales. Entre los actores facultados por la Constitución para emplear este recurso están: las entidades federativas, el Distrito Federal, los municipios, el Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión, los poderes de una entidad federativa y los órganos de gobierno del Distrito Federal.

El Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, del Poder Judicial de la Federación, define a las controversias constitucionales como:

... el mecanismo de tutela constitucional que está regulado por la mayor parte de las entidades federativas, siguiendo en buena medida las características del instituto incorporado desde 1824 en las Constituciones mexicanas. Este tipo de instrumento hace alusión a los conflictos que pueden surgir entre los distintos órdenes normativos (constitucionales y legales) o los diversos órganos pertenecientes a ámbitos diferentes o iguales. A través de esta vía se busca garantizar el principio de división de competencias entre los diversos organismos locales.

Siendo Ministra, Olga Sánchez Cordero, definió a las controversias constitucionales como:

Procedimientos de control de 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, 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, y en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos solicitándose su invalidación, alegando 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.<sup>40</sup>

Señala la ex Ministra de la Suprema Corte, que la controversia tuvo relevancia en nuestro sistema jurídico a partir de la existencia de la Ley reglamentaria del artículo 105; lo que no puede ser calificado como una declaración justa para la propia figura, pues siempre tuvo una relevancia en el dibujo del sistema de defensa constitucional, sólo que su falta de precisión por los poderes constitucionales en su definición, diseño y operacionalización, no le han permitido tener la presencia y el peso específico que debiera tener, como mecanismo del control de la constitucionalidad. El hecho de que a partir de la ley reglamentaria se tramiten poco más de 120 controversias anuales en promedio, no significa que se aplique de una forma *expedita y correcta* como califica Sánchez Cordero, basta decir que más del 50 por ciento de las controversias – tramitadas por entidades municipales-, se declaran sin materia por haber dejado de tener efectos las disposiciones generales que las motivaron.

La Corte ha reconocido en la controversia, un verdadero juicio encaminado al conocimiento de conflictos entre poderes, surgidos por el menoscabo de las prerrogativas constitucionales de cada uno; así se observa en la resolución emitida en el amparo en revisión 4512/90, que permite distinguir el enfoque que la Suprema Corte concede a este instrumento, como solucionador de conflictos por invasión de competencias. De ahí deriva el objeto de control de regularidad que la misma Corte le impone a la controversia, pretextando la preservación del sistema y la estructura de la Constitución, según expresó Sánchez Cordero en la conferencia dictada el 8 de abril de 2000 en la Antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia.

La propia ex Ministra refirió que la naturaleza de la controversia, exige no sólo la inconstitucionalidad de los actos o disposiciones, sino la afectación en el ámbito competencial de alguno de los entes que refiere el artículo 105; sentenciando que “...

---

<sup>40</sup> Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen (2005), *Magistratura constitucional en México, elementos de juicio*, p. 105.

sólo cuando se alegue contravención a la carta fundamental por normas o actos de un órgano, poder o entidad que afecten otro, es que podrá entrarse al estudio de los conceptos de invalidez...”,<sup>41</sup> lo que rompe por completo con el principio de defensa de la supremacía constitucional, para el que basta la afectación al contenido, a los principios o a los fines de la Constitución, se resienta o no una afectación por alguno de los poderes, órganos o ámbitos gubernamentales.

En la tesis 98/99, la Corte admite que la controversia constitucional es un medio adecuado para realizar el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución, con la finalidad de garantizar una defensa integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o dogmática de la misma.<sup>42</sup> Esta idea hace notar que la Corte ha sido consciente de que la controversia constitucional debe tender a garantizar el todo<sup>43</sup> de la Constitución; sin embargo, también permite vislumbrar que la Corte no ha sabido distinguir entre violaciones a la Constitución –contenido, principios y fines- y violaciones a la legalidad, que se determinan en la Constitución.

Ha sido tal el desconocimiento de la Corte sobre la controversia constitucional –y acaso su desdén-, que mediante Acuerdos Generales,<sup>44</sup> ha restado el valor que el mecanismo tiene como protector de la Constitución, determinando la delegación de la competencia para conocer y resolver de controversias a las Salas, cuando el asunto no exija la necesaria intervención del Pleno; ya por el exceso de trabajo en el mismo Pleno, ya con la finalidad de que éste sólo “... se ocupe de los grandes problemas de constitucionalidad...” como señaló el Ministro Mariano Azuela.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen (2002), *La controversia constitucional. Elemento técnico jurídico de una nueva relación entre poderes*, p. 17.

<sup>42</sup> Esta noción sobre la división de la Constitución, incorporada por Ignacio Burgoa en la doctrina nacional con fines académicos, debe ser superada para concebir a la Constitución en su integralidad como norma fundante.

<sup>43</sup> En la tesis 101/99, se determinó que entre los fines de las controversias, se encuentra el bienestar de la persona humana, con cargo al imperio de los poderes y órganos de poder.

<sup>44</sup> Fue la propia reforma constitucional de 1994, la que introdujo en el artículo 94 del texto constitucional, la posibilidad de que el Pleno de la Corte emitiera acuerdos generales para lograr una adecuada distribución de los asuntos, lo que de ninguna manera significa restar el valor que las controversias constitucionales tienen como parte del sistema de control de la constitucionalidad en México.

<sup>45</sup> Véase versión estenográfica del debate en sesión pública plenaria de la controversia constitucional 44/2005 del 21 y 22 de enero de 2008.

La confusión de esencia que padece la controversia constitucional en nuestro país, también ha sido producto de las opiniones de quienes son parte del aparato jurisdiccional, como el caso de los Magistrados María Amparo Hernández Chong Cuy y Juan José Olvera López, para quienes “La controversia constitucional redefinida en 1994, se convertía por antonomasia en la acción por excelencia para ventilar conflictos políticos, pero por la vía jurisdiccional...”<sup>46</sup>

### 3. Enfoque procesal de la controversia

Discutir sobre constitucionalismo efectivo, requiere del inexcusable análisis sobre la garantía de respeto a los principios, valores, declaraciones y reglas que han dado cohesión a las naciones; y que el Constituyente originario, en cualquier parte del mundo, ha formalizado como normas coercitivas para regular el comportamiento de los órganos constituidos, de las instituciones y las personas, al interior de la nación y hacia el exterior de ella.

La trascendencia de las constituciones no se encuentra sujeta a negación alguna; desde la primera de ellas en 1787 en los Estados Unidos de Norteamérica, las constituciones se traducen en la materialización de la expectativa última del hombre; la felicidad, así se aprecia en la invitación que el II Congreso continental americano hiciera a las colonias independizadas el 4 de julio de 1776, al conminarlas a adoptar el gobierno que mejor conduzca en opinión de los representantes del pueblo, a la felicidad y seguridad de sus *constituens*; y en la opinión de los especialistas, como Miguel Artola, quien afirma que “La Constitución es un proyecto de vida en común”.<sup>47</sup>

Sin embargo, un Estado constitucional no se traduce en la exclusiva tenencia de una Constitución como norma fundamental; esa cualidad se logra cuando el estado de

---

<sup>46</sup> Hernández Chong Cuy, María Amparo y Juan José Olvera López (2001), *El artículo 105 Constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Estabilizadora del Poder Público*, p. 377.

<sup>47</sup> Artola Miguel, cit. pos. Roberto L. Blanco Valdés (2006), p. II.

derecho priva en cualquier actividad, tanto pública como privada y cuando más allá de las normas y su expresión literal, se respetan y protegen los derechos humanos y la división de poderes como presupuestos primarios de la democracia. Así, la defensa de la Constitución en México o en cualquier otra parte del mundo, no sólo significa garantizar su supremacía y prevenir su violación, sino lograr el desarrollo y evolución de sus disposiciones para hacerla compatible con la realidad social y para garantizar la efectividad de su contenido en la vida de cada ser humano.

La orientación procesal de la controversia –y de otros mecanismos como el amparo, la acción pública de inconstitucionalidad en Colombia o la cuestión de inconstitucionalidad en España-, surge de su participación dentro de los mecanismos de defensa constitucional; o dicho de otra forma, de su pertenencia al sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad.

Sin embargo, al ser ubicada la controversia constitucional en México, como una exclusiva herramienta de la justicia constitucional y no como un medio que explicita el control de la constitucionalidad a partir de su participación en la dinámica del propio sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad, ha sido acotada a una temática procesal poco coherente, sin reglas adjetivas propias a su esencia y finalidades, un proceso que además de no estructurar adecuadamente las normas adjetivas con los principios del Derecho Procesal Constitucional, tampoco dimensiona correctamente los alcances, perspectivas y circunstancias propias de la controversia pues ha sido confeccionado a partir de las normas del proceso civil y el amparo.

Bajo esa perspectiva, Fabiola Martínez aduce que la controversia constitucional, estructuralmente se trata de un juicio –proceso, para ser exactos en la aplicación terminológica-, ya que se desarrolla en el decurso de todas las etapas que éste debe contener, a saber: demanda, contestación de demanda, periodo probatorio, alegatos y sentencia; además de ello, en la controversia constitucional participan todas las

partes que configuran una relación contenciosa: actor, demandado, terceros interesados y autoridad resolutora.<sup>48</sup>

Pero no se trata de un proceso ordinario, ni debe darse un tratamiento como si lo fuera, pues tiende a resolver conflictos de la más elevada índole; circunstancia que apenas va siendo descubierta en América Latina y por supuesto en México. Tal es el caso que doctrinarios como Domingo García Belaunde, han venido depurando su concepto de proceso constitucional. En 2001 García Belaunde lo conceptuaba llanamente como "... el camino dialéctico a través del cual se desarrolla la jurisdicción, y en donde se definen las pretensiones o intereses en juego.",<sup>49</sup> y siete años después, lo observó como aquel que trata "... sobre la protección de los derechos humanos y la defensa de la Constitución frente a actos o normas que la desconocen."<sup>50</sup> noción mucho más integral, que enfatiza lo aseverado líneas arriba, entorno a la globalidad que debiera considerar la controversia constitucional como parte del sistema de control de la constitucionalidad, amén de ser un mecanismo de la justicia constitucional.

Siguiendo a Ernesto Rey Cantor, los procesos y procedimientos jurisdiccionales constitucionales, tienden a preservar con justicia la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos humanos.<sup>51</sup>

Si se observa desde su finalidad al proceso jurisdiccional constitucional, Gustavo Zagrebelsky aduce que "...está encaminado directamente a la tutela de derechos individuales que pretenden hacerse valer, cuando se reconoce el derecho de acción y de defensa y cuando el sujeto público procedente tiene como razón primaria de su acción no el perseguimiento de intereses propios, sino la protección de derechos ajenos."<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Op. cit., p. 580.

<sup>49</sup> García Belaunde, Domingo (2001), *Derecho Procesal Constitucional*, p. 12.

<sup>50</sup> García Belaunde, Domingo (2008), *El Derecho Procesal...*, cit., p. 56.

<sup>51</sup> Rey Cantor, Ernesto (2001), *Derecho procesal constitucional – derecho constitucional procesal – derechos humanos procesales*, p. 19.

<sup>52</sup> Zagrebelsky, Gustavo (2004), *¿Derecho Procesal Constitucional? y otros ensayos de justicia constitucional*, p. 20.

Este concepto que ofrece el italiano, guarda mayor fidelidad con lo que debe entenderse por el proceso constitucional, a diferencia de lo que se entiende hoy en México, donde los resultados de cualquiera de los mecanismos de defensa constitucional –en especial la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad-, parecieran ser paralelos a la justicia ordinaria, pues difícilmente se tienen procripciones generales de normas inconstitucionales, ni siquiera inaplicaciones normativas de impacto –y cuando se presentan, son por razón de incompetencias y no por un verdadero análisis de fondo-; que permitan señalar que el proceso jurisdiccional constitucional en México, coadyuva en la evolución constitucional y la depuración de la actividad del poder revisor, “... de modo tal que los procesos constitucionales se debaten aún con este resabio incongruente que solo atiende los problemas del afectado conocido y con un daño directo e inmediato, sin remediar ni dar soluciones a los conflictos globales.”<sup>53</sup>

#### A. Prolegómenos del proceso en la controversia constitucional

Como se ha expresado, las constituciones se traducen en *lex fundamentalis*,<sup>54</sup> pues en ellas se expresan los principios nacionales arraigados en el ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo –citando a Ignacio Burgoa-, lo que provoca la necesidad de defender y garantizar su supremacía. Bajo esta premisa, surgen diversas nociones que se desarrollan en torno a ella, como el de la justicia constitucional, el control constitucional, el control de la constitucionalidad, la jurisdicción constitucional, y otros inmersos en la dinámica del proceso constitucional.

En uso del método deductivo, debe primero distinguirse entre el control constitucional y el control de la constitucionalidad; que por supuesto, son ideas distintas. La primera se refiere a la esfera de garantía global, que asegura la supremacía constitucional, a

---

<sup>53</sup> Gozaíni, Osvaldo Alfredo (1995), *El Derecho Procesal Constitucional y los Derechos Humanos (vínculos y autonomías)*, p. 16.

<sup>54</sup> Vid. supra, p. 13.

diferencia de la segunda noción, que explica en específico, la forma, los medios y los mecanismos para asegurar la supremacía constitucional al interior de una nación.

Paso siguiente es la distinción entre el control de la constitucionalidad y la defensa de la Constitución, que son empleados indistintamente, lo que es equivocado. Uribe Arzate no alcanza a distinguir correctamente la diferencia entre estas nociones; incluso redundante al conminar que “Una y otro, tienen su manifestación cimera al hacer que los órganos estatales sujeten sus actos, de manera invariable, a lo dispuesto por la ley fundamental.”<sup>55</sup>

El control de la constitucionalidad como concepto general e integrador, se ejerce en defensa de la norma escrita y también de la no escrita, mientras que la defensa constitucional, se constriñe al texto fundamental.

Tratándose de defensa constitucional, Fix-Zamudio y Valencia, hacen notar la existencia de dos categorías; la primera de ellas, en amplio sentido, se ubica como protección de la Constitución; y la segunda, en específico, se instala como Justicia Constitucional.<sup>56</sup> Dentro de la protección de la Constitución, se encuentran los instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que a través de normas de carácter fundamental, limitan el ejercicio delegado del poder público, con la finalidad de que sus titulares –Poderes constitucionales- se sometan a los lineamientos establecidos en el texto constitucional.

La protección desde el ámbito político, se encuentra en la división de poderes, principio acogido por el artículo 49 constitucional, que si bien señala la existencia de un supremo poder de la Federación, establece limitantes para su ejercicio al dividirlo en las competencias legislativa, administrativa y jurisdiccional.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Uribe Arzate, Enrique (2002), *El Tribunal constitucional...*, cit., p. 539.

<sup>56</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona (2003), *Derecho constitucional mexicano y comparado*, pp. 179-181.

<sup>57</sup> Elías García Rosas, contempla en esta categoría la rigidez del sistema de modificación a la propia Constitución, aunque Fix-Zamudio la ubica como parte del sistema o categoría de técnica jurídica.



En el ámbito económico, encontramos los vinculados a la supervisión y fiscalización del gasto público, como el presupuesto de ingresos y egresos o los planes de inversión pública. Como instrumentos sociales destacan los partidos políticos, la democracia participativa, la opinión pública y la participación simultánea de gobierno y sociedad, en asuntos de interés general. En la condición de técnica jurídica, se encuentran la supremacía y el procedimiento dificultado de reforma.

La segunda categoría de la defensa de la Constitución es la justicia constitucional, a la que el propio Fix-Zamudio define como “Conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados órganos del Estado, la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos, a aquellos otros organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones, que para su actividad se establecen en la misma Carta fundamental.”<sup>58</sup> Juan José Gudiño Pelayo, advierte que los instrumentos de justicia constitucional tienen por objeto reparar una violación constitucional o salvaguardar una parte específica de la Constitución.<sup>59</sup>

Así, el control de la constitucionalidad procura los derechos humanos, los principios constitucionales, los fines nacionales y las decisiones políticas fundamentales, mientras que la defensa de la constitución existe a partir de la necesidad de vigilar que todo acto y disposición de autoridad se ajusten a la Constitución, para evitar una *patología constitucional*; o bien, la *anormalidad constitucional*.

La defensa de la Constitución conlleva implícitamente una violación a la ley fundamental. El artículo 136 de la Constitución, establece el principio de su inviolabilidad, pues es fuente de toda atribución de autoridad, es límite de las normas que de ella deriven, es fundamento del reconocimiento de derechos humanos y es origen de las competencias de entes, poderes y órganos estatales, por lo que exige su protección frente a actos contrarios, ajenos o excesivos de sus disposiciones. De lo que se colige que una violación a la Constitución, por oposición a ella o apartamiento

---

<sup>58</sup> Fix-Zamudio, Héctor (1968), *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, p.15.

<sup>59</sup> Op. cit., p. 8.

de sus disposiciones, hace que la norma o acto que provoque tales fenómenos carezca de validez formal, sea nula, inválida, inoperante o ineficaz, por la vía jurisdiccional o política que corresponda.

Según Raúl Antonio Prieto Díaz, una violación al orden constitucional, implica el rompimiento de la marcha armónica y equilibrada de los poderes públicos y en general, de todo órgano de autoridad, producida por algún acto de autoridad o norma jurídica que desconoce o ha olvidado el orden constitucional.<sup>60</sup>

Recordando que una transgresión sólo se considerará constitucional, cuando sea directa y no sobrevenga de circunstancias mediatas o consecuentes de violaciones a la legalidad. Sobre este componente de la existencia de la controversia constitucional, Arteaga aclara que “Las cuestiones de constitucionalidad que pueden ser motivo de una controversia son sólo aquellas que están relacionadas con la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos...” (sic). Señala que “Este debe ser el criterio, puesto que en las controversias están de por medio cuestiones de constitucionalidad relacionadas con la general de la República y no derivadas...”<sup>61</sup>

La precisión de los anteriores conceptos, permiten arribar a nociones de mayor particularidad, que posibilitarán el estudio de la controversia constitucional por cuanto a su verdadera cualidad procesal; como la jurisdicción constitucional, que González Montenegro afirma que es “... la facultad que lleva a cabo el Estado, con miras a resolver controversias jurídicas de índole constitucional, en aquellos casos en los que se busca hacer prevalecer la supremacía de la Constitución como norma jurídica...”<sup>62</sup> y los derechos fundamentales como *ultima ratio*.

Por otra parte la acción, que implica por fuerza la entrada a los presupuestos procesales en cualquier materia; se conceptúa en materia constitucional, como la “...

---

<sup>60</sup> Prieto Díaz, Raúl Antonio (2005), *Ley, inconstitucionalidad y juicio de amparo*, pp. 36-37.

<sup>61</sup> Op. cit., p. 10.

<sup>62</sup> González Montenegro, Rigoberto (2009), *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, pp. 29-30.

capacidad de recurrir a los órganos del Estado en busca de la satisfacción de pretensiones; cuyos titulares son, generalmente, los particulares, pero que pueden serlo otros órganos del Estado, de acuerdo a lo que establezca la ley...”,<sup>63</sup> afirma García Belaunde, que al ser de carácter abstracto, la acción puede movilizar los mecanismos judiciales del Estado, y por tanto, la facultad-poder de pretender algo.

Es un derecho subjetivo inspirado en el deber del Estado de otorgar tutela jurídica, más allá de la garantía que supone y tiene como finalidad la protección jurisdiccional. Existe incluso la postura que señala que la acción jurisdiccional es un derecho que se dirige contra el Estado.

Sobre la acción, Cappelletti y Garth, señalaban que es un derecho humano a la justicia; el cual, no debe confundirse con el derecho a la jurisdicción, pues aquella es una petición –de carácter constitucional-; y este, comprende el acceso a la jurisdicción, el debido proceso y la eficacia en la sentencia.<sup>64</sup>

Sin embargo, vale decir que la acción constitucional no es una petición ordinaria, va más allá de la legitimación, más allá también de las reglas de personalidad y representación en juicio, pues en virtud de que en el proceso constitucional se debaten derechos difusos, colectivos y el interés general; es mucho más importante lo que se pide, que cuestionar el interés que tiene el que demanda la actuación jurisdiccional.

Un presupuesto del conflicto constitucional en prácticamente toda América Latina es la violación de competencias,<sup>65</sup> lo que se ajusta al sistema de legitimación restringida que caracteriza a los sistemas latinoamericanos. En México, desafortunadamente la procedencia de la controversia constitucional exige la existencia de una invasión o menoscabo competencial, tal es así que Arteaga, expone que “...las partes, cuando la plantean, buscan hacer cesar una invasión al campo de acción que como autonomía,

---

<sup>63</sup> García Belaunde, Domingo (2001), *Derecho Procesal...*, cit., p. 18.

<sup>64</sup> Cappelletti, Mauro y Bryant Garth (1983), *El acceso a la Justicia*, p. 19.

<sup>65</sup> Señala Jorge Carpizo que bajo esta característica, el titular de la acción es una entidad pública y no un particular.

facultades o atribuciones, tienen concedida o la anulación de un acto de autoridad que es contrario a la constitución.”<sup>66</sup>

Autores como Fabiola Martínez, Sánchez Cordero, García Mora y otros, encuentran que una de las características de las controversias constitucionales es su finalidad de garantizar el principio de la división de poderes, “... pues mediante ella se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución... suponiendo la presencia de un agravio en perjuicio del promovente.”<sup>67</sup>

Así se lee en María Elena García, quien afirma que para la procedencia de las controversias constitucionales se debe dar una invasión de competencias ya que se busca proteger la estructura federal y la división de poderes.<sup>68</sup>

Al resolver el 4 de diciembre de 2013 la Controversia constitucional 91/2012 promovida por el Municipio de Jiutepec, Morelos; la Primera Sala de la Corte señaló que “Los municipios pueden acudir a la controversia constitucional ante la existencia de actos que afecten su competencia constitucional relativa a la prestación de servicios públicos...”, donde se observa ésta marcada tendencia de la Corte a defender lo competencial como objetivo de la controversia; incluso como lo exclusivo, según se aprecia en la Jurisprudencia 42/2015 Dictada por el Tribunal Pleno dentro de la Controversia constitucional 117/2014:

La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen

---

<sup>66</sup> Op. cit., p. 10.

<sup>67</sup> García Mora, María Elena (2013), *Razones por las que se puede interponer una controversia constitucional*, p. 17.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 12.

sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional...

Fenómeno que como se ha dicho, no es exclusivo del contexto mexicano, pues el Tribunal Constitucional peruano, en la Sentencia del Pleno Jurisdiccional dictada el 21 de noviembre de 2007, en el expediente No. 00003-2007-PC/TC, al resolver el proceso competencial entre las Municipalidades Distritales de Surquillo y Miraflores, hace patente que “El conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales... adopta decisiones afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro...”

El alemán Matthias Herdegen considera que la solución de conflictos entre competencias, pertenece al núcleo de la jurisdicción constitucional desde una perspectiva histórica, por lo que concluye que las controversias constitucionales –en tal perspectiva de historicidad-, se refieren primordialmente a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y a la protección de minorías políticas.<sup>69</sup>

La competencia es una circunstancia legal relativa a la validez en el ejercicio de las atribuciones de autoridad, materializada de acuerdo a una clasificación de aceptación generalizada; en razón de la territorialidad, la materia, la cuantía, el grado, la función o el ámbito gubernamental; lo que conlleva a la legalidad o la ilegalidad de normas y actos, más no a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de ellos, por lo que se convierte en punto fundamental de la refutación que se hace sobre el entendimiento y operacionalización de la controversia constitucional en México.

## B. Las partes en la controversia

Merece un apartado particular el tópico relativo a las partes que intervienen en la controversia constitucional, ya que precisamente en nuestro país, la legitimación activa

---

<sup>69</sup> Herdegen, Matthias (2008), *Conflictos entre poderes del Estado: la jurisdicción constitucional*, p. 553.

–y por descontado la legitimación pasiva-, ligadas al derecho de acceso a la justicia, han sido el principal móvil de las reformas constitucionales relacionadas; e infortunadamente, la arista sobre la que se ha pretendido apoyar el funcionamiento de la figura.

En el espacio de las cortes internacionales, la legitimación se encuentra en el plano de la justicia ordinaria y no en la constitucional; por la superación de la protección a los derechos individuales y el mayor peso de la garantía de los derechos difusos, colectivos y nacionales; sin embargo, en México no sucede así, el propio artículo 105 de la Constitución federal asigna a la legitimación activa, la calidad decisora respecto de quienes tienen acceso a la justicia constitucional en materia de controversia constitucional y de acción de inconstitucionalidad. Así lo han asimilado los doctrinarios nacionales. Según Suárez Camacho y Mortera Díaz, la legitimación es la posibilidad para promover una controversia constitucional porque se puede actuar en el mundo real y jurídico a través de un órgano de gobierno y representación política.<sup>70</sup>

Cossío hace referencia a ella como el “...reconocimiento jurídico (normalmente de configuración legal), para la realización de determinado tipo de facultades procesales (específicamente conferida a quien demanda o funge como parte actora), encaminadas a reclamar en juicio de otra parte (la demandada) las pretensiones que estime tener en su contra.”<sup>71</sup>

En la Tesis Aislada P. LXXIII/98 dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se observa que la Corte estima como legitimación activa en la controversia constitucional, la posibilidad de reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para cada sujeto legitimado prevé la Carta Magna.

---

<sup>70</sup> Suárez Camacho, Humberto y Antonio Rodrigo Mortera Díaz (2007), *Reflexiones en torno a la controversia constitucional*, p. 215.

<sup>71</sup> Cossío Díaz, José Ramón (2007), *Las partes en las controversias constitucionales*, p. 92.

Esta forma de observar a la legitimación como requisito de procedibilidad de la controversia constitucional, la convierte en un obstáculo no para la acción, sino para el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción constitucional.

En países con un mejor entendimiento de las controversias constitucionales, no se constriñe la participación en tal mecanismo, a la exclusiva legitimación que encuentren en la ley fundamental los órganos y poderes, sino a los derechos propios de que se disponga, pues el objeto no se centra en la división de poderes sino en la violación directa de los principios constitucionales, de las decisiones políticas fundamentales o de los derechos humanos. Como el caso alemán, en donde los grupos parlamentarios tienen acceso a las controversias constitucionales, lo que garantiza la protección de los intereses legítimos de las minorías.<sup>72</sup>

En México se encuentra muy acotado el espectro de quienes pueden ser parte en la controversia; y para conocerlo basta la lectura del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105, que dispone que lo serán los entes, poderes y órganos públicos, así como el Procurador General de la República, sobre los cuales la fracción I del artículo 105 constitucional, finitamente enlista como partes a la Federación, las entidades federativas –donde obviamente se incluyen los Estados y la Ciudad de México-, los municipios, el Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión; las Cámaras, la Comisión Permanente; los Poderes de una entidad federativa, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los órganos constitucionales autónomos; ya como actores, demandados o terceros interesados.

Ángel Dávila Escareño asiente que dada la taxativa de controversias en el artículo 105, se pueden presentar básicamente tres posibilidades: conflictos entre órdenes jurídicos, entre órganos de diversos órdenes jurídicos y entre órganos pertenecientes a un mismo orden jurídico.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Ver artículo 93 de la Constitución alemana y 63 de Ley del Tribunal Constitucional Federal de Alemania.

<sup>73</sup> Op. cit., p. 24.

La legitimación por sí sola no genera la posibilidad de ser actor en una controversia, ya que para que ello se materialice, se exige que exista un daño presente en el ente, órgano o poder que acuda a la Corte mediante esta vía. A esta fórmula se le conoce como el principio de la afectación; que define a la controversia constitucional mexicana como un mecanismo de control concreto, principio que no se encuentra determinado en forma textual; ni en la Constitución, ni en la Ley Reglamentaria, pero ha sido acuñado por la Corte en sus determinaciones.

Cabe decir que la Corte ha sostenido, de manera paralela al principio de afectación para participar como actor en la controversia, el criterio de que para que pueda ampliarse la calidad de tercero interesado a otros órganos o instancias del sector público, se exige que la declaratoria de procedencia de una controversia y fundada la acción que se intente, le cause un perjuicio directo.<sup>74</sup>

### C. Fases del proceso

#### a. Demanda

El Capítulo IV de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 determina el contenido mínimo de la demanda y su contestación, sin definirlos.

Los teóricos consideran a la demanda como la fase inicial del proceso jurisdiccional constitucional; y en específico de la controversia, sin embargo, la sola presentación de la demanda ante la Corte, no genera en automático el inicio de una controversia constitucional pues al tratarse de un proceso contencioso judicializado, exige de la radicación y admisión de la reclamación, así como de la notificación a quien se considera infractor constitucional. Ello es así, por virtud de que:

---

<sup>74</sup> Ver resolución de Controversia constitucional 46/2007 resuelta el 23 de enero de 2008 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



- 1) En exclusiva corresponde a la Corte la solución de tales conflictos, por lo que solo con posterioridad a su conocimiento y su determinación de admisibilidad, podría hablarse de que se ha hecho valer la primera parte del derecho a la jurisdicción, que antes de la participación de la Corte, sólo daría lugar al derecho a la acción.
  
- 2) En términos de la contención que implica la herramienta de la justicia constitucional de la que se habla; si no se ejercita por la Corte, la facultad de poner en conocimiento de quien se denuncia una violación constitucional, precisamente la existencia de tal exigencia, tampoco se colmaría la necesaria relación actor-demandado que materializa la existencia de un conflicto con solución judicializada.

Ahora bien, bajo el esquema que presenta la controversia constitucional mexicana, la demanda se concibe como el instrumento que permite, a quien resiente un perjuicio por un acto o disposición general de un ente, poder u órgano público, denunciar tal acto o disposición contrarios a la Constitución, señalar al infractor, reseñar la forma de comisión o aparición en el mundo del derecho, argumentar la anticonstitucionalidad de su existencia y detallar el daño que con ello se causa por la intromisión competencial, así como la actuación que de la Corte se espera. Sin embargo y bajo una visión depurada de la controversia, la demanda debiera servir como medio para denunciar un acto, omisión o disposición general que se observe contraria a la Constitución, que contraría o ponga en riesgo de menoscabar los principios constitucionales, las decisiones políticas fundamentales y los derechos humanos.

A propósito de la demanda en el Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, se señala que en la demanda "... como primera etapa (expositiva)... se trata de expresar la pretensión, los hechos o el derecho base de la acción...".

Figuroa afirma que como primer encuentro entre la postura del actor y el conocimiento del órgano concedor de la controversia, la demanda es el mecanismo que posibilita

el establecimiento de la pretensión, razonada de manera tal que posibilite un escenario estimatorio, pues no basta un razonamiento en vía de principio *pro homine* o *a favor procesum*.

En la Jurisprudencia del Pleno número P./J. 71/2000,<sup>75</sup> la Corte determinó que tratándose de la controversia municipal; la demanda permite al promovente, plantear la existencia de un agravio en su perjuicio.

#### b. Contestación de la demanda

La contestación es la herramienta procedimental que permite al ente, poder u órgano denunciado en la demanda, defender la constitucionalidad del acto o disposición general que ha surgido del ejercicio de su potestad de imperio; para el caso de la definición que en México se concede a la controversia, en la contestación a la demanda, debe racionalmente, argumentarse y defenderse la equivalencia entre la función ejercida y el espectro competencial concedido por la Constitución o las normas que de ella emanan.

Lo que por supuesto es criticable, pues la contestación de una demanda dentro de un proceso jurisdiccional constitucional, debe centrarse en hacer una depurada hermenéusis de la coincidencia entre el acto o la disposición general debatida, con la Constitución, sus principios, las decisiones políticas fundamentales o los derechos humanos; e incluso, la necesidad constitucional de la omisión que se denuncie.

Mediante la Tesis Aislada 1ª CCXCIX/2014, la Corte ha determinado que la contestación de la demanda al igual que las pruebas aportadas por la demandada, dentro de la controversia constitucional, deben ser conducentes para desvirtuar la manifestación del actor.

---

<sup>75</sup> La jurisprudencia se denomina "Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. Diferencias entre ambos medios de control constitucional."

### c. Periodo de instrucción

El artículo 24 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución refiere que esta etapa inicia con el nombramiento de un Ministro instructor quien a partir de este momento pone el proceso en estado de resolución.

Nada más equivocado, pues no puede considerarse un proceso constitucional en propensión de merecer un juicio resolutorio, sino antes es expuesta la consideración de la demandada y con ello el despliegue de las diligencias de conocimiento por la Corte o la Sala según se ha expuesto.

El Capítulo V de la Ley que se comenta, determina que dentro de este periodo se comprende la contestación de la demanda, la reconvención, la ampliación de la demanda, la contestación a la reconvención, el periodo probatorio, la celebración de la audiencia, la elaboración del proyecto de resolución y el sometimiento del proyecto al Pleno –o a la Sala, según se ha señalado en los Acuerdos generales de la Corte-.

### d. Periodo probatorio y pruebas

La prueba no solo es el medio de convicción que acredita la existencia legal o material de lo que se afirma, entraña la vigencia de un derecho humano: el derecho a probar; el cual, en materia de proceso jurisdiccional constitucional, significa, según Daniel Ronald Raa Ortiz el derecho fundamental de toda persona a que se admitan y actúen los medios probatorios ofrecidos por los sujetos procesales distintos al Juzgador, para que se valoren durante la generación del juicio y configuren la sentencia de constitucionalidad.<sup>76</sup>

No obstante, la prueba como presupuesto procesal constitucional, no implica en exclusiva el derecho a probar, ni un producto determinado de quien la ofrece o la

---

<sup>76</sup> Raa Ortiz, Daniel Ronald (2009), *El derecho fundamental a la prueba en los procesos constitucionales*, p. 1.

produce, sino el interés de obtener un grado de certidumbre suficiente en el juzgador para la generación de una sentencia justa en términos de constitucionalidad; por tanto, en la controversia constitucional, es inexacto –como lo estatuye la ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución- que la obtención de pruebas quede acotada a una obligación o carga individual temporalizada, pues al Estado incumbe identificar si existe o no una cuestión de inconstitucionalidad.

Esta es la perspectiva que se mantiene en el Código procesal constitucional peruano, que en su artículo 9 determina que en los procesos constitucionales no existe etapa probatoria, ya que en todo tiempo, el juez constitucional puede ordenar la realización de actuaciones probatorias.

La Ley Reglamentaria en cita consiente tal circunstancia, aunque favorece la actividad probatoria como un procedimiento de instancia de parte, dejando la instancia del juzgador a la prueba, como una cuestión alterna.

Esa es la concepción mexicana, que se observa también en los doctrinarios, baste decir, que el Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional –en cuya coordinación participa Eduardo Ferrer Mac Gregor-, define a esta fase como aquella en que se pone a consideración las pruebas como “... herramienta procesal, la razón, el argumento, el instrumento o el medio con el que se pretende demostrar o hacer presente al funcionario competente la verdad o falsedad de algo, para que aplique determinada consecuencia jurídica.”<sup>77</sup>

#### e. Alegatos

Dice el propio Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, que:

---

<sup>77</sup> Giacomette Ferrer, Ana (2009), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, t. II, p. 1069.

Como en la generalidad de los procesos, los alegatos en las controversias constitucionales (en lo sucesivo “CC”) son la penúltima fase del proceso judicial... los alegatos son la exposición oral y/o escrita de los argumentos de las partes sobre sus respectivas pretensiones y excepciones, y que resultan aplicables los preceptos jurídicos invocados en apoyo de las mismas. Se presentan en ese estadio del juicio, pues, a diferencia de lo que se expone en los escritos inicial (demanda y contestación de demanda), en los alegatos —es su teleología—, las partes pueden hacer referencia a todo lo ventilado y desahogado en el juicio, de modo que redondeen su posición y den así al juzgador mayores y últimos insumos argumentales a considerar...

En esencia, los alegatos deben ser una exposición en la que cada una de las partes, con vista a los hechos y al derecho, insistan en lo fundado y procedente de sus pretensiones, exposición argumental en la que sobre todo, se aborde lo sustantivo a las pruebas desahogadas, lo que no puede acontecer en el proceso de la controversia; cuyo diseño exige la presentación de los alegatos dentro de la propia audiencia que señala el artículo 34 de la Ley Reglamentaria. Esta regla —en la línea de lo sumario-, obedece a la dinámica garantista del siglo XX; bajo la cual, algunas prácticas procesales se han convertido en verdaderas normas de derecho.

#### f. Sentencia

En la materia de que se trata —proceso constitucional-, las resoluciones revisten características particulares; precisamente porque deciden cuestiones que se relacionan directamente con la supremacía constitucional, por lo que el estudio de su naturaleza, contenido, efectos y alcances, no debe partir del estudio de la Teoría General del Proceso como propone Ferrer Mac-Gregor.

En efecto, no existe coincidencia en el entorno que envuelve a una sentencia que zanja diferendos entre poderes, entes u órganos públicos por sus actos o disposiciones, con el espacio en que se desarrolla y define un conflicto entre particulares, en donde el juicio solo impacta en sus esferas de derecho pero no trasciende al interés colectivo. Tal vez no pueda hablarse de una teoría general del proceso constitucional, o no sea

correcto hacerlo; pero si, referirse a un derecho procesal constitucional con principios y reglas propias y ad hoc para la materia. Entre tales principios se encuentran: la proporcionalidad, la fundamentalidad de los derechos, el interés difuso, la ponderación y la observancia del derecho supra nacional.

Al respecto, el Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional determina que la sentencia "...es la diversa tipología de pronunciamientos, mediante los cuales los tribunales no se limitan a expulsar del ordenamiento normas inconstitucionales, sino que añaden nuevas normativas."

El artículo 39 de la ley adjetiva que desarrolla la controversia constitucional en nuestro país, conmina a la Corte a examinar y verter en ella, los razonamientos de las partes, y el artículo 41 obliga igualmente a expresar las consideraciones del sentido de la propia sentencia.

Tales reglas –propias del derecho procesal civil-, hacen nugatorio un efectivo control de la constitucionalidad, pues se abstraen de obligar a la Corte a relacionar la afectación a las finalidades del Constituyente originario o a las que tuvo el poder revisor si el precepto constitucional ha sufrido modificaciones, a determinar sobre la existencia de una violación a derechos fundamentales; y en su caso, la forma en que deba interpretarse el texto constitucional frente a la necesidad de permitir su evolución de cara a una mayor y mejor protección de la dignidad humana y los principios que sustentan la identificación nacional.

De acuerdo con la naturaleza de los conflictos que se resuelven en la controversia constitucional en México, las sentencias pueden ser estimatorias cuando en análisis del fondo del asunto, se determina que si se ha transgredido la esfera de competencia del actor; desestimatorias cuando se declara la constitucionalidad del acto o disposición general por haberse emitido por ente, órgano o poder suficientemente competente para ello; o bien, cuando declarada la inconstitucionalidad de esta, la

determinación no alcance la mayoría calificada; y de sobreseimiento, que concluye la controversia sin entrar al fondo del asunto por improcedencia.

#### D. Los efectos de las resoluciones

El primer aspecto que debe abordarse, es el que se refiere a los alcances personales de las resoluciones; es decir, sobre la generalidad o relatividad de las disposiciones. Tales alcances son definidos por la propia Constitución a partir de tres circunstancias: cuando se impugnen disposiciones, en función de la verticalidad de la impugnación y la mayoría calificada.

Ambas condicionantes llevan a dos resultados, la generalidad o la relatividad en los efectos de las sentencias. Se tendrán efectos generales solo cuando se trate de controversias que versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas –verticalidad descendente-, por impugnaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; entre aquél y cualquiera de las Cámaras o, en su caso, la Comisión Permanente; o por impugnaciones entre dos poderes de una misma entidad federativa –paridad u horizontalidad-; en todos los casos, siempre y cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones tendrán efectos relativos; es decir, únicamente entre las partes.

Una segunda cuestión que debe analizarse es la eficacia temporal de las sentencias; es decir, la producción de efectos en cuanto al pasado y el futuro. En cuanto al tiempo pretérito; por regla general la sentencia no puede producir efecto alguno –a diferencia del amparo-, salvo que se trate de materia penal. Por esta característica, Hernández

Chong llama a la controversia como un juicio frustrado, por estar impedido en sus efectos, de resolver respecto de lo que dio origen al conflicto.<sup>78</sup>

Sobre la producción de efectos hacia el futuro, es la propia Corte quien determina el inicio de la producción de efectos de la sentencia. Cuando las sentencias en controversias constitucionales son estimatorias, producen como efecto la invalidez o nulidad de los actos impugnados, la invalidez de la disposición –extendiéndose a todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada- e incluso, establecen condenas al demandado, lo que devuelve a la crítica sobre lo ordinario de la estructura y tratamiento del proceso en la controversia.

#### 4. Análisis estadístico de la controversia constitucional de 1995 a 2015

En diversos espacios de opinión; sobre todo en los que se vinculan a la Suprema Corte, se ha pretendido impulsar la idea de que a partir de la reforma de 1994, la controversia constitucional en México, ha tomado una connotación diferente de su planteamiento inicial por el constituyente de 1917, convirtiéndose en figura importante para el control de la constitucionalidad; no obstante, el análisis estadístico confirma que si bien, el reconocimiento de la legitimación activa de los municipios, ha incrementado exponencialmente el número de controversias promovidas; en muchas ocasiones, la controversia constitucional ha sido utilizada por los gobiernos municipales –y por otros entes, órganos y poderes-, para dirimir circunstancias que poco o nada tienen que ver con el control de la constitucionalidad o con la regularidad constitucional.

De 1917 a 1994, la Corte resolvió tan solo 50 expedientes y de 1995 a 1999; es decir, en solo 5 años, se incrementó a 342, los asuntos puestos a consideración de la Corte mediante esta vía; que significan casi el 600 por ciento de incremento, dinámica de

---

<sup>78</sup> La Corte ha tratado de minimizar las consecuencias derivadas de la restricción que padece la controversia, de producir efectos retroactivos, como se observa en la jurisprudencia 78/2005 *Controversia constitucional. No es causa de improcedencia que se impugnen actos consumados*.



crecimiento que se constata con la acumulación de 1,409 expedientes durante los siguientes diez años; es decir, hasta el 2009, según la Dirección General de Planeación de lo Jurídico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 21 años –de 1995 a 2015-, han sido promovidos ante la Corte 2,139 asuntos contenciosos bajo la vía de la controversia constitucional, con una tendencia a la alza hasta el 2003, y una estabilización a partir de 2004 y hasta hoy, tendencia inicial de incremento sistemático que se determina al observar que en los primeros 10 años a partir de la reforma del 94, se promovieron 829 controversias y en la siguiente década se promovieron 1,174 demandas por la misma vía, las cuales representan un 41.6% más con relación al primer decenio.

A pesar de la sobrevenida explosión de asuntos a partir de la legitimación activa de los municipios en la controversia constitucional, el total de asuntos que ingresan a la Corte se había estabilizado hasta 2014, llegando a un nivel promedio entre 2009 y 2014, de 117.6 controversias por año, con una disminución importante para 2015 con solo 84 asuntos, que siembra una semilla de duda sobre la presencia futura de la controversia en el esquema de justicia constitucional nacional.

Cuadro 1. Controversias constitucionales por año 2009-2015

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
122	94	130	124	115	121	84

Elaboración propia con datos de “Indicadores de gestión jurisdiccionales Globales (Diciembre 2008 – Noviembre 2014) Acum. 2014 (Diciembre 2013 – Noviembre 2014) 4° Trimestre 2014 (Septiembre 2014 – Noviembre 2014)” e Informe de labores 2015 del Poder Judicial Federal.

En una comparación de los últimos siete años, entre la controversia y la acción de inconstitucionalidad, resulta una superioridad de 2 a 1 en los asuntos litigiosos tramitados por controversia, toda vez que el promedio de las acciones es de solo 65 asuntos presentados anualmente, destacando los últimos dos periodos, en los que las

acciones de inconstitucionalidad se han incrementado en prácticamente el 200 por ciento.

Cuadro 2. Acciones de inconstitucionalidad por año 2009-2015

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
96	37	34	67	43	113	125

Elaboración propia con datos de "Indicadores de gestión jurisdiccionales Globales (Diciembre 2008 – Noviembre 2014) Acum. 2014 (Diciembre 2013 – Noviembre 2014) 4° Trimestre 2014 (Septiembre 2014 – Noviembre 2014)" e Informe de labores 2015 del Poder Judicial Federal.

En los últimos siete años, la Corte; en Pleno y en Salas, recibió un total de 43, 263 asuntos, para un promedio de 6,180.4 asuntos por año, entre los que se encuentran: Incidente de inejecución, Amparo directo en revisión, Recurso de reclamación, Amparo en revisión, Contradicción de tesis, Recurso de inconformidad (fracción I a III del artículo 201 de la Ley de Amparo), Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, Conflicto competencial (jurisdiccional), Controversia constitucional, Acción de Inconstitucionalidad, entre otros; de los cuales, los asuntos turnados por controversia representan solo el 1.99%, muy por debajo del Incidente de inejecución y del Amparo directo en revisión, que representaron el 24.26% y 21.58% respectivamente.

En ese mismo periodo, la Corte ha resuelto 41,837 asuntos, que significan un promedio de 5,976.1 anualmente; del total de los resueltos, 761 fueron controversias constitucionales; es decir, el 1.82%.

Este indicador permite observar que de las 790 controversias constitucionales ingresadas de 2009 a 2015, se resolvieron en el propio periodo –entre ellas y las acumuladas de años anteriores-; solo 761, lo que obliga a concluir que el espectro de resolución en la controversia constitucional, es inferior al de ingreso de asuntos, dinámica que ha producido la acumulación de cuestiones en rezago, que en mucho se debe a la aparición del municipio y las delegaciones del ex Distrito Federal, como sujetos legitimados a partir de 1994. Baste decir que al final de 2015, en la Corte se

reportaron 102 expedientes pendientes de resolución, de los cuales 79 se encuentran en el Pleno, 16 en la Primera Sala y 7 en la Segunda Sala.

Considerando que el año pasado ingresaron 84 controversias y sólo se resolvieron 76, este rezago genera una línea ascendente a razón del 9.5% por anualidad, que corresponde al promedio de acumulación de expedientes desde 1994.

Los primeros seis años a partir de 1994, no representaron un gran avance en cuanto a la exploración de la controversia constitucional por los actores legitimados, pues en 1995 solo se tramitaron 19 de ellas; no obstante, a partir de 2001 –un año de excentricidad para la figura por cuanto a su recurrencia, pues con motivo de la reforma constitucional en materia indígena del mismo año,<sup>79</sup> se promovieron un total de 348 demandas, de las cuales 330 combatían como acto y disposición general, el proceso legislativo mediante el cual se modificaron los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, se ha mantenido un número de controversias promovidas que no disminuye de las 100 por anualidad, salvo los años 2002, 2005, 2007, 2010 y 2015; este último año, podría representar en términos prospectivos, un punto de quiebre en la estadística media y con ello una tendencia inversa a la mostrada en los primeros 20 años de la mal llamada nueva controversia constitucional, pues las controversias promovidas en 2015 se redujeron en un 28.2% en relación al promedio anual mostrado por la última década.

---

<sup>79</sup> El 5 de diciembre del 2000, el Presidente de la República Vicente Fox Quezada, presentó al Senado una iniciativa de reformas constitucionales en materia indígena, que se basaba en el Convenio N° 169 de la Comisión para la Concordia y Pacificación (COCOPA) y en el contenido de los Acuerdos de San Andrés, Chiapas; sin embargo, la Cámara de Senadores aprobó un proyecto sustancialmente distinto a la iniciativa presidencial. El dictamen se envió a la Cámara de Diputados para su discusión, aprobándolo el 28 de abril de 2001, en los términos propuestos por el Senado. El dictamen fue aprobado por 16 congresos locales, lo que permitió la publicación del decreto de reforma el 14 de agosto del mismo año, originando 330 demandas en controversia constitucional. Las demandas de los municipios atacaban el proceso de reforma como acto inconstitucional por ser violatorio del artículo 135. La Corte determinó que no tenía competencia para conocer de reformas a la Constitución en virtud de que la norma fundamental no la faculta para decidir sobre los actos realizados por el órgano reformador, como lo señaló Olga Sánchez que argumentó “...toda vez que esas reformas constitucionales emanan de una autoridad no incluida expresamente en ninguna parte del artículo 105 constitucional, fuerza es concluir que la presente controversia, apoyada en dicho precepto, resulta improcedente, toda vez que a esta Suprema Corte de Justicia la Carta Fundamental de la República no le confiere facultad expresa.”

Durante el periodo comprendido entre 1995 y 2009, se desecharon el 24% de las controversias promovidas, circunstancia que se incrementó entre 2009 y 2014; lapso en el cual, el 64.4% de las controversias fueron admitidas y el 35.6% fueron desechadas. La dinámica se ha modificado de manera importante para el último año de las labores de la Corte, en el que se admitió el 85% de las demandas y se desechó sólo el 15%.

Esta modificación en la línea de desechamientos y admisiones, hace visibles los resultados por el ajuste a las reglas de procedencia o legitimación activa que ha experimentado la controversia.

En contraste, la figura ha resentido una reducción de casi 30 puntos porcentuales en la promoción de asuntos durante el 2015, que necesariamente lleva a deducir la conformidad y pérdida de expectativas que hoy existe en el entorno mexicano, con respecto a una herramienta que no ha sido efectiva ni impactante en el control de la constitucionalidad. Las causas de desechamiento han variado, en su naturaleza y nivel de representación, tal como se observa en la tabla.

Cuadro 3. Causas de desechamiento 1995-2009/1995-2014

Causa de desechamiento	Periodo/Porcentaje	
	1995-2009	1995-2014
Falta de legitimación	48%	31%
Improcedencia de la vía	31%	32%
Falta de definitividad/No se agotó la vía	7%	13%
Actos de materia electoral	3%	5%
Extemporáneas	3%	8%
Otros	8%	11%

Elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial de la SCJN en @lexportaldeestadisticajudicial.

En estos últimos 21 años de vida de la controversia constitucional y dado el elevado porcentaje de casos que son presentados por los municipios –más del 70%-, pareciera un instrumento diseñado para la defensa del artículo 115 de la Constitución,

desdeñando a los otros 135 artículos que la conforman, así como los principios y finalidades nacionales que ella protege.

Pareciera además, una herramienta nada importante para la defensa de la Constitución a partir de la visión federal, pues de las más de dos mil controversias constitucionales que se han presentado de 1995 a 2015; tan sólo el 2.8% han sido promovidas por los Poderes Federales, lo que deja ver no solo la falta de interés en los actores nacionales, sino la complacencia; y acaso, la complicidad entre los Poderes, que han frenado el empoderamiento de la jurisdicción constitucional en el país.

La tendencia como mecanismo de control de la regularidad de la ley, que ha caracterizado a la controversia, se aprecia en el tipo de actos y normas que a través de ella son impugnados, cuyas cifras se muestran en el cuadro:

Cuadro 4. Tipo de actos y disposiciones impugnadas en controversia constitucional 1995-2014

Acto impugnado	Porcentaje	Materia de la disposición impugnada	Porcentaje
Proceso legislativo	20%	Administrativa	57%
Resoluciones administrativas	16%	Fiscal	24%
Asignación de recursos públicos	12%	Municipal	8%
Sentencias o acuerdos de carácter jurisdiccional	12%	Penal	4%
Designación o destitución de funcionarios públicos	11%	Financiero	2%
Fiscalización de cuentas públicas	5%	Otro <sup>80</sup>	5%
Omisión Legislativo/Ejecutivo	4%		
Otro <sup>81</sup>	20%		

Elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial de la SCJN en @lexportaldeestadisticajudicial.

<sup>80</sup> Se incluyen: ambiental, civil, electoral, laboral, seguridad social, derechos humanos, mercantil, agraria y bancaria.

<sup>81</sup> Se incluyen: creación, desaparición o desintegración de ayuntamientos; presupuesto de egresos; acuerdos legislativos; conflicto por límites territoriales, juicio político; responsabilidades de servidores públicos; acuerdos administrativos internos y revocación de mandato.

Las impugnaciones con motivo de asignación de recursos públicos han descendido dramáticamente en los últimos seis años, pues hasta el 2009 representaban el 28%, y hasta hoy solo equivalen al 12%, cayendo del primero, al tercer lugar como tipo de acto reclamado. La designación o destitución de servidores públicos como causa de controversia bajo también en el periodo que se compara, de un 17% a un 11%.

Otras causas de reclamo constitucional desaparecieron, tal es el caso de los programas sociales y de las asuntos relativos a la planeación, infraestructura y obra pública.

Han aparecido nuevos actos de impugnación como el proceso legislativo, posicionándose en el último lustro, como el factor de reclamo más importante con el 20% de los casos, cuando hasta el año 2009, no era significativo el número de controversias constitucionales por tal motivo. Apareció también la omisión de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con un 4% del total de impugnaciones. La impugnación por sentencias jurisdiccionales incrementó en un 3%.

Estas variaciones muestran el ajuste de los diversos actores en el trámite de la controversia constitucional, acatando con resignación las reglas de legitimación y los casos de procedencia, pero también reflejan el interés de algunos sectores, de lograr que la herramienta, pueda evolucionar como un verdadero punto de partida del control de la constitucional; ello se advierte con el rápido posicionamiento del proceso legislativo como acto impugnado y con la aparición de la impugnación por omisión de los Poderes.

A pesar de las tendencias descritas, el resultado de las resoluciones emitidas por la Corte en las controversias, no causan un impacto serio como mecanismo del control de la constitucionalidad, pues es muy baja la expectativa de anulación de normas o disposiciones generales e incluso de actos a través de la controversia, que realmente sean de nivel constitucional; además de que la declaración de inconstitucionalidad por estimación de la vía, también es muy reducido.

Cuadro 5. Sentido de las resoluciones 1995-2009/1995-2014

Sentido	Periodo/ Porcentaje	
	1995-2009	1995-2014
Sobreseimiento	52.8%	51%
Validez	30.4%	24%
Invalidez	16.3%	18%
Desestimación	0.5%	1%
Otros	0%	7%

Elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial de la SCJN en @lexportaldeestadisticajudicial.

Debe anotarse que para el periodo estadístico 1995-2014, la Corte cambió los criterios de calificación sobre el sentido de la resolución para los rubros *validez e invalidez*, que hasta el 2009 denominaba como *constitucional o inconstitucional*<sup>82</sup> respectivamente. Ello sin duda marca la reflexión que la propia Corte ha realizado sobre la equivocada percepción que se tiene sobre la naturaleza de la controversia, su poca utilidad y el nulo impacto en el constitucionalismo nacional, pues en realidad ha sido conceptualizada como medio para el control de la legalidad y no de la constitucionalidad, de la regularidad de disposiciones y actos frente a la ley y no en contraste con la Constitución.

Esta calificación se vuelve necesaria, al observar que la declaración de invalidez de las normas y actos combatidos, aún no alcanza siquiera el 20% del total de asuntos puestos a consideración de la Corte.

---

<sup>82</sup> Para el caso de resultar inconstitucional la norma o acto atacados, la Corte determinaba *la estimación*, de la controversia, dicha terminología ha quedado en desuso.

### CAPÍTULO III

#### LA EQUIVOCIDAD DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL MEXICANA

1. La imprecisión en el trazado de la controversia constitucional, como mecanismo de la justicia constitucional protector de la legalidad

- A. El desapego del Constituyente y la confusión histórica

El control de la constitucionalidad, comparado con el origen del Derecho mismo, es un asunto en realidad novedoso. Con aceptación general, se habla de dos modelos o sistemas distintos, el americano y el europeo; o bien, el de la *judicial review* y el del control abstracto, que datan de principios y mitades del siglo XIX respectivamente.

Las diferencias entre uno y otro sistemas son importantes desde su origen, por principio de cuentas, cabe señalar que la conformación del modelo estadounidense, implicó una confrontación entre la estatización del derecho a partir del pensamiento de Hobbes en Europa y la aceptación unánime de que sólo es derecho el que proviene del Parlamento, con la idea de la existencia de un derecho natural y; por ende, de una pluralidad de fuentes de Derecho, entre ellos el emanado de la función judicial anglosajona.

A finales del siglo XVIII y recién iniciada la vida nacional norteamericana, para los estadounidenses, la Constitución debía ser suprema por contenerse en ella un pacto social indisponible para los poderes públicos, lo que debía a su vez, permanecer plasmado de manera permanente; mientras que en Inglaterra, se sostenía la prevalencia de usos y costumbres que por su arraigo social no necesitaban estar traducidos en documento escrito, y en Francia se consideraba el acuerdo momentáneo de un pueblo soberano, activo políticamente, que regía en tanto el mismo sujeto no se decidiese a ejercitar sus potestades de creación constitucional para transformar de nuevo un sistema de organización política.



Para el caso americano, el razonamiento de Marshall, en el juicio *Marbury vs. Madison*, fue detonante de la revisión judicial de la regularidad constitucional, al haber sentenciado el Tribunal Supremo; que ante un eventual conflicto de normas de rango diferenciado, debe subsistir la aplicación de aquella que tiene mayor jerarquía. Mientras que para el caso Europeo y a pesar del antecedente que encierra la Constitución austriaca de 1920, fue en el periodo de la segunda posguerra, que aparece la necesidad de articular y recomponer a la sociedad, en adición a la urgencia de reorganizar el poder después de su desmembramiento por el episodio bélico finalizado en 1945, lo que activó sendos procesos constituyentes; principalmente en Japón, Italia y Alemania; recobrando fortaleza en Austria la Constitución de 1920.

El constitucionalismo norteamericano ha sido de gran influencia para la consolidación del sistema mexicano, lo que se aprecia en el hecho de que el control de la constitucionalidad se ha ejercido notablemente por la vía concreta, es decir, a través de la existencia de casos en particular, como se hace en México a través del amparo y como hasta hoy se han diseñado y operado la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. Por vía de hibridación, hoy se observan algunos rasgos del sistema europeo continental para el control de la constitucionalidad en México, como lo es el intento de configuración de la Suprema Corte como tribunal constitucional, o la reforma en materia de amparo del 1 de abril de 2013, y la propia reforma al artículo 105 de 1994, que abrió la posibilidad de los efectos generales en la invalidación de normas.

Sin embargo, para desgracia de nuestro sistema, desde los inicios de la controversia constitucional, no existió un claro entendimiento en el Constituyente, de lo que significan los mecanismos para el control de la constitucionalidad, su naturaleza, finalidades y vías de gestión; en específico, de la controversia constitucional, tal es así; que ante el desconocimiento y el poco interés de los legisladores de 1916 y 1917 en el tema, desestimaron cualquier discusión al respecto.

Ello se constata en el Diario de los Debates del Congreso de la Unión, donde puede leerse que durante la discusión en el teatro Iturbide de Querétaro, la tarde del lunes 22 de enero de 1917, los integrantes de la comisión *De reformas a la Constitución*, discutieron entre otros puntos, el contenido del artículo 104 que a la postre sería el actual 105 constitucional; discusión dentro de la cual, los Diputados Manuel González por Yucatán y Paulino Machorro Narváez por Jalisco, pusieron en contexto una loable intención de dilucidar el problema que significaba desde entonces, la definición de las controversias constitucionales, pero no con mucho éxito, teniendo infortunadamente el siguiente resultado:

El C. González M.: Es el momento para interpelar bajo qué concepto ha entendido la Comisión, en el artículo, la palabra "constitucionalidad", al decir:, "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..."Como ya tenemos aquí prohibido que el Senado conozca todos los conflictos políticos de dos poderes de un Estado, podría darse lugar a confusiones con esta palabra, en el caso de haber sido tomada como restricción política dentro de la Constitución federal.

El C. Machorro Narváez: Como recordarán los ciudadanos diputados, al discutirse el artículo 76 que determinan las facultades exclusivas del Senado, se presentó un voto particular de parte de la Comisión, haciendo una adición a ese artículo, estableciéndose que el Senado conocería de los conflictos políticos entre los poderes de un mismo Estado; mientras que los demás miembros de la Comisión determinaban que se dejaran todas las facultades del proyecto en el artículo 104 y no se pusiera al Senado la competencia para los conflictos políticos. Al llegar el debate, la Comisión manifestará, en el dictamen respectivo, todas las facultades que propone el proyecto en el artículo 76, como la de que se ponga al Senado la competencia de conocer en los conflictos políticos; al llegar el debate el artículo 104, se planteo de nuevo el problema por la Comisión, para saber qué era lo que debía indicarse en el artículo 76, qué conflictos políticos deban resolver los tribunales federales, y si quedaba a la Corte la facultar de dictar sentencias y de resolver las controversias que se susciten entre los tribunales federales de los Estados; entonces nos fijamos en que tratándose de los poderes de un mismo Estado establece el artículo 104 dos casos: uno con motivo de las respectivas atribuciones, y otro sobre la constitucionalidad de los actos de esos poderes; el primero parece que está resuelto, sólo en caso de que el conflicto sea de carácter político, en que no haya delito del orden Común, sino sólo que se refiere a una cuestión de hecho entre dos poderes de un mismo Estado,

se elevará al Senado, con el carácter de conflicto político. En cuanto al otro punto, sobre la constitucionalidad de los actos, parece que es de carácter netamente judicial, puesto que la Corte conoce de esos actos en materia de amparo o en el amparo; aun cuando se trate del Poder federal, y yo digo que es facultad de la Corte conocer de esos conflictos; en el debate por el cual se aprobó la adición al artículo 76, en ese sentido se admitió que la Corte conociera de la constitucionalidad de esos actos.

El C. Medina: Señores diputados: Como yo sostuve el punto de que debían quedar al Senado las cuestiones meramente políticas y no a la Corte, naturalmente me siento invitado a dar explicaciones a la Asamblea sobre la aparente incongruencia que hay entre la tesis sostenida entonces y la que sostiene en el artículo 104 que está a discusión. Como se puede ver, el artículo 104 deja a la competencia de la Suprema Corte la resolución los conflictos que hay entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos; esto es, deja a la Corte el conocimiento de materias netamente constitucionales; la fracción que votó esta Asamblea dejó al Senado el conocimiento de materias políticas;

El C. Múgica: Respetable Asamblea: Estamos tratando un asunto que solo incumbe a los señores abogados. Yo quisiera que no perdiéramos más el tiempo en este debate. sólo por cuestiones de redacción. Quisiera proponer a la Cámara se reserve este artículo 76 y que todos los señores abogados se reúnan en la Sala de Comisiones y se pusiera de acuerdo con los demás miembros; y creo que los miembros de la Cámara no tendremos inconveniente en votar a favor. Nosotros discurrimos llamar a todos los señores abogados para que trataran este asunto y después no tuviéramos ninguna dificultad. Pido que esta Asamblea nos permita cinco minutos para ponernos de acuerdo.

El C. Terrones.: En el presente caso no existe ninguna dificultad con los señores abogados, y por lo tanto, no hay motivo para suspender esta serie de debates que tenemos y podemos seguir adelante.

El mismo C. secretario: Por acuerdo de la Presidencia se consulta a la Asamblea si se toma en consideración la proposición hecha por el señor diputado Múgica. Las personas que estén por la afirmativa se sirvan poner de pie. No se toma en consideración. Se pregunta a la Asamblea si se considera suficientemente discutido el artículo a debate. Las personas que estén por la afirmativa se sirvan poner de pie. Se considera suficientemente discutido. (sic)

La duda clara, legítimamente planteada por el diputado Machorro Narváez, abría la puerta para una discusión netamente jurídica, sobre el significado de la controversia constitucional, su diferencia con los conflictos de carácter competencial, con los conflictos encomendados al Senado en la fracción VIII del artículo 76 y sobre los alcances sustantivos y procesales de la propia controversia. Como se advierte de las intervenciones transcritas, la discusión fue desdeñada por la Comisión y relegada a un tema de semántica y redacción, así se desprende de la infortunada participación del diputado Mújica “Estamos tratando un asunto que solo incumbe a los señores abogados. Yo quisiera que no perdiéramos más el tiempo en este debate. sólo por cuestiones de redacción.” (sic)

El desapego del Constituyente originario por conocer a fondo lo tocante a la controversia constitucional, y su falta de interés por discutir sobre ella y sobre los problemas que en los diputados integrantes de la comisión implicaba la mención de controversias, tanto en el artículo 104 –a la postre 105- como en el 76 de la propia Constitución, dio paso a la configuración en 1917, de un mecanismo indefinido, inoperante y errado, que poco ha contribuido en la finalidad de controlar la constitucionalidad en México.

#### B. Equivocidad en el significado y naturaleza jurídica de la controversia constitucional

La confusión históricamente producida en torno a la controversia constitucional en México, generó la equivocidad en los operadores jurídicos, tanto de su significado como de sus características, sus elementos y finalmente su naturaleza; y como producto de ello, la confusión en torno a su gestión como mecanismo procesal.

Baste recordar las diversas definiciones y conceptos que de ella han sido expresados por los especialistas y por las instituciones especializadas en temas jurisdiccionales; que fueron insertas en el capítulo anterior, y de las que se desprende tal equivocidad.

En su mayoría –salvo Covián Andrade, como ya se mencionó-, los tratadistas abordan a la controversia constitucional desde un enfoque relativizado a su participación dentro del andamiaje de la justicia constitucional –concepción eminentemente procesalista-, y como mecanismo de resolución de la conflictividad competencial. La misma Corte así lo asimila y generaliza.

Para Fabiola Martínez, las características de las controversias constitucionales son:

- 1) Se instaura para garantizar el principio de la división de poderes, pues mediante ella se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución.
- 2) Constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.
- 3) Solo puede ser promovida por la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal<sup>83</sup> –hoy Ciudad de México-, a los que recientemente se incorporaron los organismos constitucionales autónomos.
- 4) Supone la presencia de un agravio en perjuicio del promovente.
- 5) Entraña la realización de todo un proceso (demanda, contestación de la demanda, pruebas, alegatos y sentencia).
- 6) No es procedente para impugnar normas generales en materia electoral.
- 7) Es procedente para impugnar tanto normas generales como actos.
- 8) Los efectos de la sentencia en el caso de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos erga omnes siempre que se trate de disposiciones de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación; de los municipios, impugnadas por los Estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Para Jorge Carpizo; por esta característica, el titular de la acción debe ser una entidad pública y no un particular.

<sup>84</sup> Op. cit., p. 580.

En adición a las anteriores, Jorge Carpizo señala como características: a) la exclusividad de la Suprema Corte en Pleno para conocer de las controversias constitucionales y b) la materia de la controversia; que para el autor citado, siempre será la constitucionalidad del acto impugnado, ya sea de carácter administrativo o legislativo. Para el autor, la controversia solo puede acontecer entre dos o más entidades públicas, respecto de la competencia constitucional de sus actos.<sup>85</sup>

Carpizo Mac-gregor defiende la idea de que la reforma de 94; creó, a través de las adiciones a la controversia constitucional, una nueva garantía procesal de defensa constitucional a la que denominó: el recurso de inconstitucionalidad.<sup>86</sup>

Nada más equivocado, pues por recurso de inconstitucionalidad, debe entenderse aquel proceso constitucional a través del cual, el Tribunal Constitucional garantiza la supremacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones normativas y actos con fuerza de ley del Estado, incluyendo a los tratados internacionales y a los reglamentos internos de los poderes, naturaleza que incluso le permite ser promovido por el Defensor del Pueblo en España, debido a que sus efectos siempre producen efectos generales; por tanto, y a diferencia de lo que señala Carpizo, lo que en realidad produjo la citada reforma, es una ampliación al catálogo de procedencia de la controversia constitucional como garantía procesal de competencias, que ya existía como tal en el texto constitucional.

Un recurso de inconstitucionalidad, deviene previo o posterior a la promulgación de la ley combatida, mientras que la controversia constitucional mexicana solo puede ser posterior al inicio de la vigencia de la disposición general impugnada.

El recurso de inconstitucionalidad en Argentina, funciona a través de motivos de enunciación sistemática, en cambio la controversia mexicana se basa en causales

---

<sup>85</sup> Carpizo Mac-Gregor, Jorge (1994), *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994*, p. 829.

<sup>86</sup> Idem.

fijadas taxativamente por la Constitución, además de que en el país andino, el recurso se encuentra al alcance de particulares, lo que en México no acontece.

Covián Andrade añade como requisitos para la existencia de un verdadero recurso de inconstitucionalidad –o de anticonstitucionalidad, como le llama-, que a través de él se pretenda controlar la constitucionalidad de una norma general en abstracto; o sea, sin necesidad de caso concreto y con eficacia permanente, es decir, ante la sola sospecha de existencia de la anticonstitucionalidad.<sup>87</sup> Por tanto, es de concluirse que en nada se parece la controversia constitucional antes o después de la reforma de 1994, a un recurso de inconstitucionalidad.

En torno a la naturaleza de la figura, Brage Camazano sostiene que las controversias constitucionales han venido a resolver conflictos de cierta novedosidad, no porque no se presentaran, sino porque antes no se denunciaban, por ser también de reciente aparición la alternancia política;<sup>88</sup> opinión que desvela la equivocidad en la óptica sobre la controversia más como un mecanismo de corte político, antes que jurídico y constitucional.

Elisur Arteaga, califica a la controversia por su naturaleza como un juicio simple, llano, exento de tecnicismos y sumario;<sup>89</sup> lo que tal vez pudo tener cierta validez en la década de los noventa, pero no así, a poco más de 20 años de fracaso de la controversia, pues el mismo Arteaga señalaba que mediante la controversia no podían plantearse cuestiones de legalidad, y precisamente a eso se ha reducido la herramienta.<sup>90</sup>

De las opiniones de los juristas y del tratamiento que concede a la controversia constitucional la misma Corte, se colige que en el diseño mexicano, las principales características de las controversias constitucionales son las siguientes:

---

<sup>87</sup> Covián Andrade, Miguel, *La Suprema Corte y el control...*, cit., p. 30.

<sup>88</sup> Brage Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad como nueva...*, cit., p. 19.

<sup>89</sup> Op. cit., p. 10.

<sup>90</sup> Idem.

- 1) Es un mecanismo de depuración competencial. Ya que su pretensión se enfoca hacia la declaración de una invasión de competencias.
- 2) Garantista. Pues busca que la invasión de competencias quede sin efectos y se regenere el daño.
- 3) Exclusivo de poderes, órganos y ámbitos de gobierno. Proscribiendo toda posibilidad de su tramitación por particulares.
- 4) Supone la presencia de un agravio en perjuicio del promovente.
- 5) De protección extendida. Es procedente para impugnar tanto normas generales como actos, salvo normas generales en materia electoral.

C. La controversia constitucional como instrumento para dirimir conflictos de competencia

Ya con anterioridad se expuso que la redacción original del artículo 105 constitucional, carente de una definición clara; propició la confusión terminológica, sobre la naturaleza y finalidad de la figura; confusión que no solo se mantiene sino se potencia, con cada reforma a la fracción I del propio artículo, sobre todo con la reforma de 1994, que con la intención de expandir el espectro de legitimación para acceder a la controversia constitucional, categoriza de manera taxativa la tipicidad de casos en que es procedente la controversia constitucional; sin embargo, se insiste, que tal categorización o enumeración casuística, mantiene la confusión terminológica.

La controversia constitucional fue asumida en México, más que como un exclusivo instrumento del control de la constitucionalidad, como una herramienta para dirimir conflictos de competencia entre poderes y órganos. En descargo de la falta de entendimiento de la figura en nuestro país, es importante apuntar que juristas de diversos sistemas jurídicos, han entendido en similar sentido al conflicto constitucional, baste recordar la opinión del español Porrás Nadales, para quien de manera general, los conflictos entre órganos constitucionales del Estado, retrotraen al estudio de la división clásica del poder, y que por el conflicto de tal carácter, se rompe el equilibrio



político horizontal entre poderes con esferas de competencias separadas y funcionalmente diferenciadas.<sup>91</sup>

Ya en el primer capítulo, se hizo referencia a opiniones como la de Arteaga Nava, para quien la procedencia de una demanda que dé origen a una controversia constitucional en México, exige de una violación a la Constitución general, y una parte, enumerada por ella, que haya sido afectada por esa violación y un poder invasor expresamente previsto.<sup>92</sup> Opiniones que nuevamente ponen de manifiesto la limitada visión que se tiene de la controversia constitucional como pieza del sistema de protección constitucional.

Incluso, la controversia ha servido como instrumento para suplir algunas deficiencias del amparo, como la limitación de sus efectos –hasta antes de las reformas de 2011 y 2013-.

Dávila Escareño puntualiza que por medio de la controversia, la Corte impide que los entes, poderes y órganos de autoridad previstos por la Constitución, rebasen su campo de acción e invadan lo que ha sido asignado a otros.<sup>93</sup>

Es claro que la postura mexicana se decanta por la asimilación de los conflictos de competencia como los asuntos representativos de los conflictos de constitucionalidad. La propia exposición de motivos de la propuesta enviada por el Presidente Zedillo al Congreso en 1994, pone de manifiesto la confusión sobre la controversia constitucional como instrumento de resolución de los conflictos competenciales. Se señala en el documento que “Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos, podrá ejecutar...”

---

<sup>91</sup> Porras Nadales, Antonio J. (1986), *Conflictos entre órganos constitucionales del Estado*, p. 21.

<sup>92</sup> Op. cit., p. 13.

<sup>93</sup> Op. cit., p. 21.

Jorge Carpizo afirma que la exposición de motivos de la reforma de 1994, se realizó bajo la finalidad de precisar de manera incluyente todas las controversias que pueden suscitarse entre entidades públicas en un Estado Federal;<sup>94</sup> lo que no ayuda en la defensa de la controversia constitucional contra la crítica que se vierte, pues en la fórmula que observa Carpizo; puede concluirse, que por controversia de orden constitucional, se entiende prácticamente a cualquier diferencia presentada entre órganos constituidos y ámbitos de gobierno, con independencia de matices competenciales e incluso constitucionales; o bien, solo ser conflictos relativos a diferencias de opinión, determinaciones administrativas, entre otras.

En este sentido, resalta que las declaraciones de nulidad de normas que ha realizado la Corte en controversias, giran en torno a la existencia de una invasión de competencias. Así lo resolvió en las controversias 41/2014 y 34/2014, relativas a la reforma educativa de 2014. En estas, dos municipios michoacanos combatieron la ley expedida en dicha materia por el Congreso local, lo que a dicho del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, era invasivo de la esfera federal.<sup>95</sup>

Esta inadecuación de la controversia, ha evidenciado su falta de impacto en términos de control de la constitucionalidad, a diferencia del caso alemán, en donde se distingue claramente entre los conflictos competenciales y los constitucionales.

Por su naturaleza distinta, no debe confundirse los conflictos constitucionales con los que surgen por motivo del ejercicio competencial. A los conflictos de atribuciones, Uribe Arzate los denomina conflictos intraorgánicos,<sup>96</sup> sobre los que opina que de ninguna forma pueden ser considerados como constitucionales pues para ser resueltos, la vía administrativa es el camino correcto.

---

<sup>94</sup> Carpizo Mac-Gregor, Jorge, *Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal...* cit., p. 830.

<sup>95</sup> Ver resoluciones de 29 de septiembre y 6 de octubre de 2015 respectivamente.

<sup>96</sup> Uribe Arzate, Enrique (2006), *El sistema de justicia constitucional en México*, p. 196.

En España se observa también la confusión, solo que con mayor técnica de control de la constitucionalidad, las leyes de la península distinguen conflictos competenciales positivos y negativos,<sup>97</sup> según exista declaración competencial o ausencia de ella y conflictos reales y virtuales que se observan en la materialidad del conflicto; o bien, en la sola posibilidad de presentarse.

Ahora bien, y regresando al caso mexicano, si la competencia permite la validez de los actos que emanan de las autoridades, de los órganos y de los poderes constitucionales; la exclusiva denuncia sobre la falta de competencia no califica a un acto, a una norma o a una disposición general, de inconstitucional; incluso la duda sobre la correspondencia competencial no provoca aquello; es decir, el solo hecho de que exista confusión de competencias entre órganos constituidos o poderes, no es razón suficiente para señalar que estos están en contra de la Constitución por cuanto a su contenido o finalidad, pues pueden existir actos o disposiciones generales que respeten el contenido y teleología constitucionales, pero exista confusión de competencia para su emisión; verbigracia, por la concurrencia, como uno de los parámetros competenciales que genera la propia Constitución.

Para Calamandrei, la competencia encierra los límites dentro de los cuales, puede una autoridad u órgano público, ejercer la función encomendada. Entonces, la competencia "... se desplaza por un fenómeno de metonimia, de medida subjetiva de los poderes...",<sup>98</sup> entendiéndose aquella metonimia no como sustitución, sino como sucesión entre la atribución y el ejercicio válido de ella.

Cada órgano constituido, tiene determinadas funciones encomendadas pero no sólo por la Constitución, sino también por leyes secundarias, ya sean leyes orgánicas o reglamentarias, incluso por reglamentos internos, en los cuales se establecen a detalle ciertas funciones que devienen de una atribución global que ha sido determinada en

---

<sup>97</sup> Ver artículos 59 a 68 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español.

<sup>98</sup> Calamandrei, Piero, apud. Gonzalo Armenta Calderón (1990), *Algunas reflexiones sobre los conceptos de jurisdicción y competencia*, p. 169.

la ley fundamental. Sin que sea válido admitir, que las atribuciones asignadas en una ley derivada, por remisión son constitucionales, ya que lo cierto es que de suyo, todo debe ser constitucional.

Afirmar lo contrario, sería pasar por el alto el principio de la unidad de la concepción jurídica, esbozado por Kelsen; según el cual, la construcción del orden jurídico es escalonada, donde la norma de rango más elevado sirve como elemento cohesionador del sistema y fundamento de validez de las demás disposiciones normativas;<sup>99</sup> principio del que debe reconocerse, es fundamental en el andamiaje jurídico de México, que sin duda, presenta una genética positivista.

Existen conflictos competenciales sobre los que se pretende distinguir constitucionalidad, precisamente porque ese límite de facultades se determina en la Constitución; no obstante, existen funciones que se encomiendan a más de un órgano constituido o a más de un ámbito de gobierno en el propio articulado constitucional, lo que genera concurrencia, y por consecuencia, la definición o desglose detallado sobre tal función concurrente, se realiza en las normas derivadas, por lo que la conflictividad de ello, será un tema de legalidad y no de constitucionalidad.

Si analizamos el origen de los conflictos de competencia a la luz de la teoría de la separación de funciones<sup>100</sup> de Riccardo Guastini, encontraremos que estos sólo pueden presentarse entre entes distintos de los órganos constituidos; pues a decir del italiano, los órganos o poderes constitucionalmente creados, no ostentan competencia sino funciones. En tal sentido y por descontado, es inexacto calificar como conflictos competenciales, los surgidos entre los órganos constituidos.

Pero, ¿Qué debe entenderse por órganos constituidos?, ¿Cuáles son éstos y cómo se distinguen de los que no lo son?

---

<sup>99</sup> Kelsen, Hans (1988), *Teoría General del derecho y del Estado*, pp. 128-130.

<sup>100</sup> En la teoría clásica de Montesquieu fue concebida como división de poderes y aunque Guastini hace referencia a una separación de poderes, él mismo explica que mientras el término poder se refiere a una función estatal, este último denota una actividad.

Se asimila el concepto de órganos constituidos al de poderes constituidos; es decir, los órganos derivados de la intención creadora del constituyente originario, explicitados y limitados por el orden constitucional; que dentro de la óptica de la teoría clásica de Montesquieu, son el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Guastini argumenta que tal vez no sea que el Estado puede arreglarse con la exclusiva existencia de tales poderes, sino que sólo existen tales poderes u órganos constituidos, pues así fue dispuesto durante una época en la que no se conocía una noción de Constitución rígida.<sup>101</sup>

El propio autor los define como poderes conferidos y disciplinados por las normas jurídicas, positivas formal o materialmente constitucionales, donde no se incluye el Poder Constituyente por su cualidad *extra ordinem*.<sup>102</sup>

Como se explicó, distingue en ellos funciones, más que competencias o atribuciones, describiéndolas de la siguiente manera:

- 1) Función legislativa. Encargada de la producción de normas generales.
- 2) Función jurisdiccional. Verificadora en concreto de la violación de tales normas.
- 3) Función ejecutiva. De carácter residual, es una expresión sobre la expansión de los campos de intervención del Estado.<sup>103</sup>

De la correspondencia entre la actuación de los órganos constituidos y la descripción constitucional de la organización del Estado, depende el estatus de constitucionalidad de una nación y no del ejercicio depurado de las competencias que corresponde a los organismos, por las autoridades que los representan; lo que se insiste, solo da lugar a una conflictividad de legalidad o ilegalidad. Ello es así, pues el principio de la división de poderes, surge para contener el posible exceso de poder en algún órgano

---

<sup>101</sup> Guastini, Riccardo (2001), *Estudios de teoría constitucional*, p. 55.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 54.

constituido, en detrimento de la libertad –los derechos humanos- de los individuos y no para que una u otra autoridad, se manifiesten sólo dentro del campo de sus atribuciones.

Al distinguirse función y competencia, la primera noción como actividad y la segunda como exclusivo límite de la función, es decir, de la actividad; bajo el amparo de que los órganos constituidos desarrollan funciones y no competencias, pues el poder se encuentra definido en unidad, y no en separación o distinción –que es una característica de la competencia-, es imposible distinguir un conflicto competencial, como un conflicto que implique necesariamente constitucionalidad. Por lo que en la teoría de Guastini, se encuentra una razón más, para esgrimir que los conflictos competenciales no deben ser discutidos a nivel de constitucionalidad sino de legalidad.

#### D. Confusiones expresas en la Constitución

Entre las incongruencias que el texto del artículo 105 constitucional expresa en su propia redacción se encuentran:

##### a. Omisión en la definición de la controversia constitucional.

El Constituyente originario omitió articular una definición de lo que debe entenderse por controversia constitucional, imprevisión que ha generado una dinámica de confusiones convergentes:

- 1) Sobre los actos y disposiciones impugnables. De acuerdo con la legitimación taxativa que establece el artículo 105, se infiere que pueden impugnarse todo tipo de actos cuya función sea formalmente legislativa o ejecutiva y materialmente legislativa o jurisdiccional del Ejecutivo, o bien, materialmente jurisdiccional o administrativa emanada de la función legislativa. Quedando

vedada la impugnación de todo tipo de actos o disposiciones que emanen de la función judicial.

Sergio García Ramírez afirma que ante la falta de distinción de tales actos o disposiciones, basta que exista el conflicto para la procedencia de la vía, lo que por remisión nos obliga a dilucidar, sobre qué actos o disposiciones son impugnables, con base en la naturaleza del conflicto, lo que tampoco se encuentra resuelto en el texto constitucional.

- 2) Sobre la naturaleza de los conflictos que se suscitan entre los sujetos legitimados y que pueden ser puestos a consideración de la Corte por esta vía. Las posibilidades con respecto a la conflictividad se centran en dos espacios, lo político y lo jurídico, en la primera vertiente, Julia Nieto Deaza considera todo aquello que según su contenido, sea democrático porque implique la defensa de los derechos fundamentales, el respeto a la división de poderes y a los fines sociales de paz y justicia; y que sea público, es decir, de interés de la generalidad con consecuencias igualmente generales.<sup>104</sup> En la segunda categoría, se toma en cuenta exclusivamente que el conflicto surja de la necesidad de alinear la disposición o acto impugnado con la norma de la que deriva, teniendo como origen del sistema normativo a la norma fundamental, ello en concordancia con el principio de la unidad de la concepción jurídica.

El aspecto político deriva también de la protección a la supremacía de la Constitución, como creación del constituyente, que posee un poder soberano, absoluto, ilimitado, permanente, sin límites; e incluso, fuera del control jurisdiccional, pues sus actos son político-fundacionales y no jurídicos, a diferencia del poder revisor, cuyos actos en esencia son políticos derivados y paralelamente jurídicos.

---

<sup>104</sup> Nieto Deaza, Julia (2008), *Naturaleza de la Corte Constitucional Colombiana*, pp. 25-27.

Para ser considerados como constitucionales, los conflictos deben oscilar en ambas categorías, de lo contrario de estaría en el ámbito exclusivo de lo gubernamental o por el contrario, en el espacio de la legalidad.

- 3) Sobre lo que debe estimarse como constitucionalidad en los actos o disposiciones de los sujetos legitimados. Ya en el capítulo primero se definió lo que debe entenderse por el control de la constitucionalidad, que obliga a vigilar que todo acto y disposición de autoridad se ajusten a la Constitución, en defensa de la norma escrita y también de la no escrita. Con base en estas afirmaciones, es sencillo dilucidar que un acto o norma son constitucionales, cuando se ajustan no solo al texto de la Constitución, sino a los fines y principios que como aspiración y fundamento, respectivamente, se aprecien en el ánimo del constituyente originario, pero que también se distingan en el *ius cogens*, siempre que no contraríen a la propia Constitución.

Sin embargo, como el artículo 105 de la Constitución no hace referencia alguna a lo que debe entenderse por constitucionalidad de los actos y disposiciones, se genera la duda si tales actos o disposiciones solo deben estar a lo que literalmente señala la Constitución; o si deben buscarse puntos de contrastación, como los principios generales, que poseen una fuerza jurídica especial, que no han surgido del derecho interno pero que no pueden ser derogados con base en tratados o por normas consuetudinarias opuestas, pues conciben un derecho imperativo o absolutamente impositivo a favor de los derechos humanos. Incluso la incertidumbre que encierra esta omisión de definición, llevó a la idea lóbrega, de que la competencia es una cuestión de constitucionalidad.

- 4) Sobre la naturaleza del proceso de solución. Si el conflicto constitucional exige una dualidad político jurídica para su existencia, ello no obliga a que el proceso para dirimirlo, deba ser concordante con tal naturaleza; en mérito de que la solución ha de guiarse por reglas adjetivas, pero de carácter jurídico y no



político; y no un proceso ordinario como lo plantea la ley reglamentaria, sino un proceso de carácter constitucional, no formalizado, en donde los intervinientes realicen un verdadero debate dialogado sobre la posible violación a la Constitución, ya sea a sus principios, a las decisiones políticas fundamentales, a los derechos humanos que protege, o a las determinaciones orgánicas que en ella se plasman, interpretándola pluralmente, para que como dice Peter Häberle, se beneficie la consolidación de una sociedad abierta de intérpretes constitucionales, que amplíen el radio interpretativo de la norma, en los procesos de determinación del Derecho.<sup>105</sup>

Esta falta de precisión en el texto constitucional hizo nugatorio el derecho de contar con una legislación procesal especializada durante 78 años, y la misma imprecisión, ha causado la confusión entre un proceso ordinario y un proceso de constitucionalidad, por lo que hoy se tiene una ley plagada de inconsistencia y contradicciones, que además genera aletargamiento jurisdiccional en la solución de las controversias.

#### b. Procedencia contra disposiciones generales.

La fracción I del artículo 105 señala que la controversia procede contra actos y disposiciones generales. Esta incongruencia de fondo, causa confusión por cuanto a la materia de las controversias, pues las disposiciones que se impugnan suelen ser legislativas y también administrativas.

Debe decirse que las disposiciones generales no son lo mismo que las normas generales; no obstante, en la materialidad, la controversia procede contra normas generales.

---

<sup>105</sup> Häberle, Peter (2008), *La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y "procesal" de la Constitución*, p. 52.

Si bien las normas y las disposiciones son fenómenos o creaciones de la juridicidad, uniformadoras y socializadoras, las que como producto del ejercicio de autoridad, se orientan a la regulación de conductas; lo cierto es, que son categorías distintas. Una norma se caracteriza por contener un mandato de carácter general que vincula a todos los miembros de una comunidad organizada, es un mandato jurídico con eficacia social organizadora, mientras que una disposición normativa puede ser observada a través de dos puntos de vista, por una parte y en sentido operacional, una disposición normativa se concibe como el vehículo de la norma jurídica, y desde una óptica descriptiva, una disposición es una regla que uniforma criterios o que establece parámetros, no siempre caracterizados por la coercitividad, a diferencia de las normas, que establecen restricciones, prohibiciones y sanciones, cumpliendo con: el supuesto jurídico, la relación jurídica y la consecuencia jurídica.

La diferencia es notoria, pues no es necesario que exista una disposición normativa concreta para que pueda hablarse de norma jurídica, además de que no siempre las disposiciones normativas escritas son portadoras de una norma jurídica.

Sobre este particular, Dávila Escareño sentencia que "... la frase 'disposiciones generales' establecida por el propio precepto debe entenderse en sentido material, es decir, que comprende leyes, reglamentos y tratados internacionales, e inclusive preceptos constitucionales...",<sup>106</sup> esta interpretación que pretende zanjar la imprecisión del texto constitucional, no termina por ser contundente para aclarar la naturaleza de la normatividad combatible vía controversia, su origen y sus alcances.

Al analizar el contenido del artículo 42 de la ley reglamentaria –que precisamente fija; a propósito de los efectos de las resoluciones contra disposiciones generales, que cuando las controversias versen sobre impugnaciones verticales descendentes, y se haya declarado la invalidez, la declaración tendrá efectos generales solo que se haya alcanzado una votación de ocho ministros en tal sentido, desestimándose cuando no se alcance tal votación calificada-, se puede colegir que la propia ley invoca dos

---

<sup>106</sup> Op. cit., p. 26.

supuestos distintos tratándose de disposiciones generales y de normas generales, porque no las asocia como instituciones sinónimas sino individuales.

## 2. Anomias del proceso en la controversia constitucional

### A. Anomias sustantivas

#### a. Taxativa inacabada

La dinámica de actualización de la controversia constitucional ha sido siempre la misma, engrosar la lista de sujetos legitimados para el acceso al instrumento; no obstante, y recordando que la taxativa merece una crítica en sí misma, las adiciones que ha experimentado esa clasificación, no demuestran el espectro global de las posibilidades de conflictos de constitucionalidad, ni siquiera de los relacionados con la competencia.

Por una parte, pensar en los órganos constitucionales autónomos de carácter federal, como nuevo sujeto legitimado en la controversia constitucional a partir de la reforma del 11 de junio de 2013, genera la reflexión sobre porque han sido relegados los órganos autónomos locales, que en un adecuado entendimiento del federalismo, merecerían el mismo reconocimiento de participación en la controversia y en la vida constitucional nacional.

Debieran estar reconocidas las controversias suscitadas entre ellos y un Estado, un municipio o el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), que se suman a las posibilidades no consideradas en la fracción I del artículo constitucional que se analiza.

Puede pensarse por ejemplo, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; con base en las atribuciones que le señala la fracción VII del artículo 6 de la Ley de la materia, establece como política general para impulsar la observancia de los derechos

humanos en el país, la obligación de los gobiernos locales de crear centros de arbitraje para la defensa de los derechos fundamentales, pasando por el alto el contenido del apartado B del artículo 102 constitucional, caso en el que habría un conflicto entre un organismo autónomo y las entidades federativas.

En relación con los órganos autónomos, el diseño de la controversia constitucional también deja de lado el hecho de que algunos órganos de esta naturaleza, han cedido su espectro de atribuciones a sistemas especializados, que como ficciones jurídico ejecutivas, no pueden ser ni actores, ni demandados a través de la controversia. Tal es el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que en el artículo 37 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, encontraba la definición de la esfera competencial que le permitía ejecutar actos y expedir disposiciones generales; misma que bajo el contenido de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en mayo de 2015 –que abrogara aquella legislación-, ha pasado a conformar el espacio de atribuciones del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, cuya cabeza es el Instituto, sin ser más, el órgano decisor en la materia.

Otro supuesto no incluido por la fracción I del artículo 105 es el de los conflictos entre dos municipios de un mismo Estado, esta casuística se eliminó en la revisión por el Senado, bajo la idea de que dicho conflicto debe ser dirimido en los términos de cada constitución local, en virtud de la autonomía de las entidades federativas.<sup>107</sup> Para el caso, debe recordarse que solo Veracruz, Estado de México y Quintana Roo, cuentan con una sala constitucional, y Chiapas con una Sala Superior encargada del control de la constitucionalidad, que en Estados como Coahuila, Tlaxcala, Guanajuato y Nuevo León, es el Tribunal Superior de Justicia en pleno, el encargado de resolver los

---

<sup>107</sup> Jorge Carpizo opina que una buena razón fue evitar sobrecargar el trabajo de la Suprema Corte, así lo menciona en el capítulo que sobre las reformas constitucionales de 1994, presenta en el número 83 de la Revista “Boletín Mexicano de Derecho Comparado”.

conflictos constitucionales locales, sin que exista constitucionalmente hablando, un *sistema periférico* en las otras 24 entidades federativas del país, lo que deviene en el inaccessio a la justicia constitucional, cuando se trata de conflictos inter municipales.

La falta de interés al interior de los Estados por consolidar sistemas locales de justicia constitucional, se debe a la promoción que desde la tribuna de los órganos constituidos de carácter federal, ha tenido la idea de la fragmentación del control de la constitucionalidad, postura que vulnera claramente el sistema federalista.

Han quedado fuera de ese inventario de posibilidades para la procedencia de la controversia, las determinaciones judiciales. En efecto, no son motivo de controversia constitucional los actos o disposiciones generales que emanen del Poder Judicial, lo que contraría la finalidad del control de la constitucionalidad que obliga a todos, a mantenerse en respeto a la Constitución –en el amplio espectro de lo que la Constitución implica-, y es lesiva también del propio esquema actual de la controversia constitucional, que tutela competencias, en virtud de que el órgano judicial; si podría, en ese diseño competencial, generar actos o dictar disposiciones generales, que correspondan a un órgano distinto, por definición de su competencia.

Los conflictos con carácter electoral han sido dejados en exclusiva a la acción de inconstitucionalidad, lo que lógicamente lleva a pensar en una anomia más de la propia controversia y en general del sistema de defensa de la Constitución, que hace nugatorio el reclamo de respeto a la supremacía constitucional por los municipios, por el Ejecutivo de los Estados, por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, por los organismos autónomos y otros, a quienes una norma de carácter electoral no les es intrascendente; y quienes además, son parte del andamiaje que sostiene la estructura jurídico - política nacional. En este sentido, cabe aclarar que el espectro de lo electoral no se agota en la producción normativa que rige los procesos electorales, también en los actos que inciden en dicha materia, como los actos previos a la jornada electoral, la jornada electoral, los resultados, la declaración de validez y entrega de

constancias de mayoría entre otros,<sup>108</sup> en los cuales, puede generarse una violación constitucional y la necesidad de su impugnación por la vía de la controversia, lo que bajo el inacabado esquema actual mexicano, no sería posible.

Dentro de esta dinámica de crítica sobre el inacabado contenido de la primera fracción del artículo 105 de la Constitución, se abre la discusión sobre qué tan conveniente es la existencia de un catálogo casuístico en relación con la conflictividad constitucional y que tan conveniente sería, contar con una redacción constitucional que solo defina de forma general y abierta, lo que debe entenderse por controversia constitucional y sus efectos; sin coartar la inmensidad de posibilidades de actos o disposiciones generales que siendo contrarios a los fines de la Constitución o al texto constitucional, puedan ser impugnados a través de esta vía.

#### b. Objeto de impugnación fragmentado

Son varios los temas que han dejado de considerarse para la impugnación por esta vía. En la Constitución no se consideran las omisiones legislativas, pero la Corte ha fallado en favor de la procedencia cuando existan tales omisiones, como en los casos de las controversias 80/2004, 84/2010 y recientemente en la 38/2014, en los que la Corte determinó la existencia de omisión legislativa absoluta.

Otro ejemplo es el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, que no es susceptible de control jurisdiccional. La Corte ha sostenido que ese control se encuentra en sí mismo; esto es porque la función que realiza el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, la que efectúan las legislaturas estatales al aprobarlas, y la que ejecutan aquél o la Comisión legislativa, al realizar el cómputo de votos de las

---

<sup>108</sup> Podría discutirse que para tales impugnaciones existe el juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales; sin embargo, debe aclararse que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve, mediante ese mecanismo, sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos –votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país-, en términos del artículo 99 de la Constitución.

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 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. La Corte ha olvidado que el poder revisor no es soberano por lo tanto sus determinaciones no son fundacionales, lo que trae como consecuencia la posibilidad del control jurisdiccional de la actividad del legislador ordinario.

A través de las controversias constitucionales no pueden combatirse violaciones a derechos humanos, criterio sostenido en la controversia 62/2009, promovida por el municipio de Uriangato, Guanajuato, contra la reforma constitucional local de 2009<sup>109</sup> que definió el inicio de la protección a la vida, por considerar que viola la competencia municipal en materia de salud. Este criterio empieza a ser revalorado por la Corte; en torno al principio de vinculación, pero solo cuando la violación de derechos fundamentales se relacione directa o indirectamente con la afectación de competencias.

### c. La relatividad de las sentencias y la *súper mayoría*

El último párrafo de la fracción primera del artículo 105 constitucional, establece que, la sentencia en materia de controversias, produce efectos relativos si solo se afecta a una entidad, municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México.

Esto significa que si la entidad federativa demanda a un órgano federal; o un municipio, a un órgano estatal e incluso a un órgano federal, y obtiene sentencia favorable, sólo

---

<sup>109</sup> El párrafo cuarto del artículo 1° de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, fue reformado el 26 de mayo de 2005, para señalar que “Para los efectos de esta Constitución y de las leyes que de ella emanen, persona es todo ser humano desde su concepción hasta su muerte natural. El Estado le garantizará el pleno goce y ejercicio de todos sus derechos.”

se privará la validez de la norma general en el territorio de la entidad federativa, municipio o demarcación territorial demandante y seguirá vigente en los demás Estados o municipios del país. Ello posibilita la continuación de una norma o acto contrarios a la Constitución o al menos a la legalidad, rompiendo así con aquella máxima de que el control de la constitucionalidad, lleva como consecuencia la extracción o expulsión del orden jurídico de tales normas.

Finalmente éste mismo párrafo, establece que si el ámbito federal demanda a una entidad federativa, o ésta a un municipio, o si el conflicto es entre órganos de gobierno, por la emisión de una norma general y la sentencia le es favorable al solicitante, se privará totalmente la eficacia y validez de dicha norma solo si ocho ministros votan en el mismo sentido. A esto es a lo que aquí denominamos como *la súper mayoría*.

Tanto la sentencia que produce efectos relativos como el voto de ocho ministros, constituyen una limitante al control puro, cuya característica principal es que el fallo que declara la inconstitucionalidad tiene efectos generales o *erga omnes*. La procedencia de efectos generales en la invalidación de normas atacadas en procesos de constitucionalidad, debe ser la fórmula natural, pues ese es el espíritu del control de la constitucionalidad, no permitir de ninguna forma la vigencia de normas o actos que sean contrarios a la Constitución, por lo que ni siquiera es válido discutir sobre si deben ser ocho o más votos a favor, o incluso si la generalidad de los efectos ha de venir de la mayoría absoluta, pues bastaría con la mayoría simple, que esa es también la naturaleza de los órganos colegiados deliberantes.

Pensar de otra manera, como erradamente lo hizo el poder revisor en 1994, es obviar la naturaleza del control de la constitucionalidad y la de un órgano deliberante en colegiación, como lo es la Corte, que al estar conformado por una pluralidad de integrantes; basta, para la validez de su decisión, que sea tomado por el cincuenta por ciento más uno de ellos. Esta afirmación concentra una clara refutación del paradigma creado por Kugler y Rosenthal, defensores de la exigencia de las súper mayorías en los tribunales constitucionales, para la declaración de invalidez o inconstitucionalidad



de las normas, so pretexto de la estabilidad normativa y como "...forma de limitar la excesiva influencia de la Corte Constitucional en el proceso de formulación de las leyes."<sup>110</sup>

La mayoría calificada o *súper mayoría*, se adoptó precisamente en la reforma de 1994. En el dictamen emitido por la Cámara de Senadores, no se hace gran explicación, solo se dijo que era en aras de la certidumbre jurídica y de la protección de minorías.

#### d. Sobre votación de los Ministros

Cuando un asunto es planteado ante la Corte; el Ministro instructor puede desechar la demanda y contra tal determinación, el demandante puede interponer recurso de reclamación, mismo que será resuelto por el Pleno. De ser procedente el recurso, el instructor deberá realizar nuevo proyecto admitiendo la demanda; siguiéndose el proceso hasta la sentencia, cuyo contenido será discutido por la Sala respectiva o el mismo Pleno; sin embargo, cabe hacer la siguiente pregunta ¿Por qué deben votar en relación con el fondo del asunto o sobre las consideraciones y determinaciones del proyecto de sentencia, los ministros que inicialmente se hubieran pronunciado por el desechamiento, durante la resolución del recurso?

La oportunidad que la ley concede a los Ministros para votar un proyecto de resolución en una demanda por ellos rechazada, muestra la politización de la que puede ser objeto la justicia constitucional en México.

---

<sup>110</sup> Kugler, Maurice y Howard Rosenthal (2000), *División de poderes: una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia*, p. 18.

## B. Incongruencias adjetivas

### a. La asunción de la Corte como legislador sustantivo y del proceso

Frente a la equivocación de tener en el artículo 105 un catálogo finito de los sujetos legitimados en las controversias y ante las indefiniciones determinadas en la propia Constitución; la Corte modifica, mediante criterios, los presupuestos establecidos en la Constitución y la Ley Reglamentaria, y llena los vacíos constitucionales, así ha sido por ejemplo, sobre la retroactividad en los efectos de las resoluciones,<sup>111</sup> en la legitimación activa de los municipios –que posteriormente fue motivo de reformas en la Constitución- y en otros temas.

### b. Convencionalidad de la constitucionalidad de los actos y disposiciones generales

El artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 105 señala que el sobreseimiento de las controversias procederá “Cuando por convenio entre las partes, haya dejado de existir el acto materia de la controversia, sin que en ningún caso ese convenio pueda recaer sobre normas generales.” Autores como Dávila Escareño opinan que ello resulta antijurídico, porque se trata de una medida eminentemente política; pero no lo es del todo, pues el propio artículo 17<sup>112</sup> de la Constitución, refiere los mecanismos alternos para la solución de conflictos como posibilidad inmediata para el acceso a la justicia.

---

<sup>111</sup> El artículo 105 de la Constitución no señala la temporalidad en los efectos de las resoluciones de las controversias constitucionales, pero el artículo 45 de la ley reglamentaria, si determina que por regla general, las sentencias surtirán sus efectos a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que puedan ser retroactivos; no obstante, la Corte, mediante la tesis P./J. 71/2006, sostuvo que “... cualquiera que sea la materia, puede indicar en forma extraordinaria que la declaración de invalidez sea efectiva a partir de la fecha de la presentación de la demanda, cuando por virtud de la suspensión de los actos reclamados se hayan mantenido las cosas en el estado en que se encontraban al momento de la promoción de la controversia, o bien desde el momento en que se hubiese otorgado esa medida cautelar, cuando su concesión ocurrió con posterioridad a la presentación de aquella.”, lo que sin duda rompe la regla general que señala el artículo 45 y se instituye como una incongruencia entre lo que señala la Constitución y lo que procesalmente acontece.

<sup>112</sup> El artículo señala que “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias.”

La inmersión de los mecanismos de la justicia constitucional en este tipo de herramientas alternativas de la justicia, no es un asunto simple; ya que a pesar de que tal intención gira en torno a la necesidad de diluir la monopolización del control judicial por parte de los jueces, debe librarse una disputa en dos sentidos; la tradición judicializadora<sup>113</sup> y la idea de que la justicia constitucional no se negocia.

Vale la pena analizar que las convenciones sobre actos podrían ser procedentes, en la medida que dichos convenios, no generaran un perjuicio al interés general, por dejar sin efecto una acción pública que justificara su producción, al haber sido planteada para el beneficio colectivo. Por otra parte, debe considerarse que el artículo 105 señala disposiciones generales, no así, normas generales, lo que si se traduce en una incorrección procesal en la ley reglamentaria, que expresamente impide la convención sobre normas generales; las cuales, en sentido estricto, no fueron objeto de la controversia constitucional según el texto del propio artículo 105.

Ahora bien, no todo tipo de acto puede ser materia de convenio, tal es el caso de los actos a través de los cuales se explicita y da publicidad a una norma general; entre ellos, la publicación en el Diario Oficial, el refrendo, el envío a las representaciones nacionales en el extranjero para su conocimiento, entre otros. Ello resulta de que si la disposición general, está impedida de ser objeto de convenio, por consecuencia también lo deben estar los actos que con posterioridad, encaminen la vida material de tal disposición.

---

<sup>113</sup> Desde finales del siglo XVIII y hasta la década de los 80 del siglo XX, en Latinoamérica se buscó casi por regla general, que fuera en los tribunales de justicia ordinaria, y mediante la expedición de una sentencia, donde se diera la solución firme a las problemáticas presentadas en la cotidianidad mercantil, civil, laboral, familiar y de otras índoles. Particularmente en el siglo XIX, los Estados latinoamericanos monopolizaron el ejercicio jurisdiccional y limitaron la aparición de esquemas diferentes a la resolución de conflictos por vía judicial. En el siglo pasado, las instituciones judiciales quedaron rebasadas, cayendo en el descrédito, sea por la dilación de sus procesos, por lo costoso de sus procedimientos o por la corrupción de que son objeto; dando paso a una forma diferente de entender y abordar el conflicto; y en consecuencia, a la aparición de mecanismos también distintos de gestionarlo y resolverlo. Frente a la imposibilidad del Estado de garantizar en todos los casos, el acceso a la jurisdicción y más aún, a la justicia y a la solución plena de los conflictos, como lo dicen Elena Inés Highton y Gladys Stella Álvarez, debe pensarse en la resolución alternativa de disputas bajo una idea de justicia más amplia que la tradicional, que excede la noción de jurisdicción y de Poder Judicial.

En tal hipótesis se encuentran los tratados internacionales<sup>114</sup> –en el entendido de que pudieran considerarse disposiciones generales-; respecto de los cuales, no podrían existir convenciones sobre los actos posteriores a su aprobación interna, tales como: la publicación en el Diario Oficial de la Federación, sobre la aprobación del tratado por el Senado; el decreto del Ejecutivo que autorice la publicación en el Diario Oficial del decreto emitido por el Senado; el refrendo de este decreto y la ratificación del Ejecutivo; pues dichos actos, son parte del procedimiento reglado para que un tratado surta sus efectos en suelo mexicano; en consecuencia, son actos no sujetos a *competit concordare*, en atención al interés general que procuran.

Estos son ejemplos claros de la equivocidad sustantiva y adjetiva en la controversia constitucional; acaso los más importantes, la taxativa y la confusión entre lo constitucional y lo legal o competencial, sin que sea justificado deducir que el tipo de controversias que en realidad debieran estimarse como tales; es decir, de estricto carácter constitucional, se encuentran consideradas por la acción de inconstitucionalidad, pues la fracción II del artículo 105 señala que por esta vía se planteará la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, fórmula que por supuesto no incluye a la omisión legislativa y del Ejecutivo, los tratados internacionales, los actos de los poderes, entre otros.

Esta fracción determina textualmente que la figura de la acción de inconstitucionalidad, tiene como finalidad resolver conflictos de constitucionalidad por contradicciones; sin embargo, no todas las violaciones constitucionales acontecen por una contradicción.

Las contradicciones conceptuales entre una norma general o una disposición general de autoridad, con la Constitución, se presentan como antinomias axiológicas, como anti valores de la expectativa constitucional; no obstante, tales contradicciones no son las únicas que atentan contra esa expectativa, pues incluso los actos de los órganos

---

<sup>114</sup> En México, el procedimiento interno para la aprobación de tratados internacionales comprende las etapas de negociación, redacción, adopción del texto, firma, aprobación interna –proceso legislativo que incorpora el análisis, la discusión y la aprobación-, consentimiento del Estado en vincularse y la entrada en vigor.

constituidos, pueden traducirse por su contenido, por su naturaleza o por sus resultados, en una violación constitucional, sin que necesariamente sean contradictorios con la Constitución.

Señala la Corte en la tesis 71/2000,<sup>115</sup> que mediante la acción de inconstitucionalidad, se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, y que esta solicitud solo puede plantearse 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, lo que genera la incompletitud del sistema mexicano para el control de la constitucionalidad, y corrobora que las controversias constitucionales dejan de considerar conflictos de constitucionalidad que podrían presentarse y que tampoco están considerados por la acción de inconstitucionalidad.

### c. Defectos en la ley reglamentaria

Se ha comentado ya, que desafortunadamente la controversia constitucional fue sujeta a resolverse como un proceso ordinario, reglado bajo los principios y etapas del proceso civil; que no es el único desacierto, pues la ley que reglamenta tal proceso, sufre varias disfunciones. La primera se presenta en el exceso de discrecionalidad de la Corte, visible en el artículo 28, que permite el libre arbitrio del Ministro instructor para correr traslado al Procurador General de la República o no, cuando el promovente no hubiere subsanado las irregularidades que en su demanda se hubieren detectado. El artículo 35 establece que el Ministro instructor podrá decretar en todo tiempo pruebas para mejor proveer, esta determinación rompe con el principio de orden de cualquier proceso ordinario. Finalmente, el artículo 45 establece que será la Corte quien determine la fecha en que empezarán a surtir efectos las sentencias, lo que la lleva a ser un legislador ya no negativo como decía Kelsen, sino efectivamente positivo; pudiendo, por esa absoluta discrecionalidad, “amarrar” los efectos de una determinación, hasta en tanto sea políticamente adecuado para algún sector o poder.

---

<sup>115</sup> Vid. *Supra*, p. 51.

La pretendida sumariedad del proceso, traiciona a la controversia en cuanto a la finalidad del proceso mismo, en términos de los principios del derecho a la defensa y del debido proceso, esto se aprecia en el artículo 34 que señala que “Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes”, nada más violatorio de tales principios, si consideramos que precisamente, los alegatos son las consideraciones jurídicas que realizan las partes, contrastando argumentativa y hermenéuticamente, el contenido y significado de la Constitución, el acto o disposición general que se consideran violatorias de la Constitución, lo aducido promocionalmente por las partes y por supuesto, el contenido y peso de los elementos de prueba, de acuerdo con su propia naturaleza.

Los alegatos no pueden configurarse previamente al desahogo de las pruebas, ya que su producción, involucra el obligado análisis sobre la oportunidad, la eficacia y la relevancia de cada prueba materializada; por lo que es inadecuado para la pulcritud del proceso y el respeto a la adecuada defensa, que los alegatos se presenten sin que se haya dado oportunidad a las partes de argumentar con base en un estudio detallado.

El artículo 40 determina la deficiencia de la queja en sentido amplio, considerando la demanda, contestación, alegatos y agravios; no obstante, la controversia es una figura de legitimación cerrada, no existe necesidad de proteger al demandante o demandado por imprecisión argumental, pues se trata de entes públicos con capacidad operativa acreditable; además de ello, se está frente a un mecanismo de control concreto y no abstracto, con problemática definida y acotada.

La fracción I del artículo 51 genera dilación del proceso, lo que atenta contra la propia sumariedad que la ley defiende, al considerar que el recurso de reclamación procede contra los autos o resoluciones que admitan la contestación de la demanda o la contestación a la reconvención, ya que de suyo, contestar lo aducido por la contraparte, es un derecho que asiste a los litigantes y no puede combatirse de forma

alguna el ejercicio de un derecho procesal. Por tanto, generar defensas innecesarias, entorpece el proceso y se traduce en un defecto adjetivo en la normatividad.

### 3. Problemas procesales en general

#### A. Tiempo

En promedio, una controversia constitucional podía durar entre los años 1995 y 2009, hasta 452 días naturales y entre los años 2010 y 2014 hasta 364 días.<sup>116</sup> Esta última comparación muestra un avance en la reducción de tiempos de trámite en el proceso; sin embargo, aún es demasiado, considerando que la naturaleza de algunos asuntos, como los relativos a la asignación presupuestal para municipios, sólo podría estar vigente por menos de 300 días naturales, que es el tiempo en el que se extiende la presupuestación, determinación y ejercicio del gasto público en un periodo fiscal anual, dado que las personas morales oficiales, no cuentan con los 12 meses a que se refiere el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación, con motivo de la tramitología que implica la solicitud, asignación, depósito y disposición de recursos públicos.

Cuadro 6. Duración promedio de las etapas del proceso en la controversia constitucional

Etapa del proceso	Periodo	
	1995-2009	2010-2014
Ingreso hasta radicación y turno	4.0	3.2
Radicación y turno hasta auto inicial	4.2	3.0
Auto Inicial hasta formulación de proyecto	143.2	182.4
Formulación de proyecto hasta resolución de sentencia	280.1	260.9
Resolución de sentencia hasta engrose	27.2	19.7
Elaboración de engrose hasta notificación por lista	11.9	17.5
Duración promedio del proceso	452.0	364.0

Elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad General de Transparencia y Sistematización de la Información Judicial de la SCJN en @lexportaldeestadisticajudicial.

<sup>116</sup> Datos obtenidos del sitio [www2.scjn.gob.mx/Transparencia/Paginas/trans\\_int-inf.aspx](http://www2.scjn.gob.mx/Transparencia/Paginas/trans_int-inf.aspx).

En prácticamente todas las etapas se ha reducido el tiempo de trámite, salvo en la que corre de la elaboración del engrose hasta la notificación por lista, que ha incrementado en 5.6 días y la que inicia con el auto inicial y culmina con la formulación del proyecto, que aumentó en casi 40 días; aumento que por sí solo, representa más del 10% del total del tiempo que actualmente dura el trámite en una controversia constitucional.

La fase que va desde la formulación del proyecto hasta la resolución, continúa representando un inconveniente considerable en términos de eficiencia, pues representa el 71% del tiempo que como límite máximo puede durar un año fiscal.

## B. Costo

El incremento en las cargas de trabajo de la Corte por procesos relativos a controversias constitucionales y la ineficiente gestión de tales procesos, genera un impacto en las finanzas del órgano máximo de justicia, pues cada acción cuyo ejercicio corresponde a alguno de los poderes, se ejecuta con cargo a un presupuesto anual propuesto por cada poder y determinado por el Legislativo; en específico, en el Poder Judicial de la Federación, existe una asignación presupuestal para la cobertura de los servicios de justicia con motivo de las controversias constitucionales planteadas ante la Corte, que si bien no se encuentra desglosado bajo una partida específica, si se considera para la elaboración del proyecto presupuestal de cada anualidad.

Para el 2014, el presupuesto asignado al Poder Judicial de la Federación para cumplir con su tarea de impartición de justicia, y cumplimiento a la protección de las garantías de los derechos humanos, fue de más de 50 mil millones de pesos,<sup>117</sup> del cual, \$4, 553, 898, 691.00, fueron asignados directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Del presupuesto asignado a la Corte, al menos para capítulo 2000, referido a los materiales, útiles de oficina, impresiones, equipo de procesamiento, bienes

---

<sup>117</sup> Datos obtenidos del sitio [www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/03/r03\\_ep.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/03/r03_ep.pdf).



informáticos y otros, el gasto asignado fue de \$36, 201, 952.00, y para refacciones de equipo de cómputo y telecomunicaciones \$940, 812.00, así como para el servicio de telecomunicaciones \$8, 740, 000.00. En las partidas presupuestales 33604 y 33605 referentes a gastos de administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presupuesto asignado para el 2014 fue de \$49, 340, 688.00.<sup>118</sup>

Debe considerarse como un presupuesto fuera de proporción, considerando que para 2014, a la Corte fueron turnados 7,747 asuntos –en Pleno y en Salas-, de los cuales, sólo 121 asuntos por controversia, 113 por acción de inconstitucionalidad y 3,371 por amparo (categorías pertenecientes a la justicia constitucional).

Para 2015 se turnaron a la Corte 7,756 asuntos en general y se asignó un presupuesto de \$4, 654, 922, 804.00; para 2016, el presupuesto asignado a la Suprema Corte fue de \$5, 087, 491, 930.00.

Estas cifras significan un incremento de 101 millones de pesos hacia 2015 y de casi 534 millones de pesos para 2016, con un incremento en la carga de trabajo de la Corte entre 2014 y 2015 de solo 9 asuntos.

Lo escandaloso de estas cifras –de suyo vergonzosas-, es que este dinero representa casi el doble del presupuesto otorgado al Poder Judicial del Estado de México, que para el 2016 fue de \$2, 988, 876, 183.00 pesos; que a diferencia de la Corte que solo cuenta con 11 ministros, tiene 145 jueces de primera instancia, 83 de cuantía menor, 18 de control, 19 de ejecución de sentencias, 9 especializados en adolescentes, así como 56 magistrados de Sala.

El exorbitante presupuesto que goza la Corte, es muy superior al que tienen otros órganos de naturaleza jurisdiccional como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; los cuales, para el 2016

---

<sup>118</sup> Datos obtenidos del sitio [www2.scjn.gob.mx/Transparencia/Paginas/trans\\_int-inf.aspx](http://www2.scjn.gob.mx/Transparencia/Paginas/trans_int-inf.aspx).

recibieron respectivamente, un presupuesto de \$2, 447, 483, 112.00<sup>119</sup> y de \$907, 110, 000.00,<sup>120</sup> institutos jurisdiccionales que presentan una carga de trabajo superior a la de la Corte, baste citar que el tribunal administrativo recibe en promedio 6,700 asuntos mensuales,<sup>121</sup> cifra que supera en casi el 700% el trabajo de la Corte; por su parte, la Junta del trabajo, recibió de enero a octubre de 2015, 429,871 asuntos litigiosos,<sup>122</sup> que significan 422,115 más asuntos que los que en el mismo año recibió la Corte; es decir, 5,542% más asuntos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En México, los costos por la tramitación de juicios federales y la administración de los expedientes derivados de tales juicios son muy elevados. El Senado de la República informó que en 2013, gastó \$1, 204, 950.00, solo por el resguardo, almacenamiento y manejo de los expedientes derivados de los amparos, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad en las que ha sido parte actora o demandada.

El alto costo de gestión de los juicios federales –entre éstos, la controversia constitucional-, no solo se refleja en el impacto al erario público –con motivo del elevadísimo presupuesto con que cuenta la Corte-, sino en el gasto que erogan los litigantes; pues en todos los casos, se involucra el presupuesto para pago de consumibles, mantenimiento vehicular, sueldos de abogados, entre otros, necesarios para el sostenimiento de las áreas jurídicas que gestionan los asuntos.

De las cifras detalladas, puede realizarse una inferencia simple; los juicios federales cuestan al erario público: a) ante la Corte \$600, 170.55, b) ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa \$31, 512.98 y c) ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje \$2, 837.54.

---

<sup>119</sup> Para el 2015, el Tribunal recibió un presupuesto de \$2,526, 869,053.00.

<sup>120</sup> Durante el 2015, la Junta contó con un presupuesto de \$1,219, 780,000.00.

<sup>121</sup> Juan Manuel Jiménez Illescas, Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señaló en la publicación “Juicio en línea. Una nueva forma de impartir justicia administrativa” de octubre de 2013, que hasta el mes de agosto de ese año, habían recibido 53,457 demandas.

<sup>122</sup> Informe de labores 2015 del Presidente Titular de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, consultable en [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/junta\\_federal/index.html](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/junta_federal/index.html).

#### 4. La aclaración conceptual en torno a la controversia y los conflictos competenciales

Miguel Covián como casi la generalidad de los constitucionalistas latinoamericanos, encuentra dos grandes tipos de conflictos entre órganos constituidos: a) los conflictos o las controversias entre los órganos constituidos y b) las controversias entre órganos constituidos, sobre la constitucionalidad de sus actos;<sup>123</sup> que para efectos de este trabajo, serán desagregados y analizados bajo tres categorías, a) conflictos entre órganos constituidos, b) conflictos de competencia entre órganos constituidos y c) conflictos constitucionales entre órganos constituidos.

##### A. Conflictos entre órganos constituidos

Siendo una categoría general, puede concebirse a los conflictos entre órganos constituidos como las diferencias presentadas entre ellos, que pueden tomar matices competenciales e incluso constitucionales; o bien, solo ser conflictos relativos a diferencias de opinión, determinaciones administrativas, entre otras.

De esta clase de conflictos debe apreciarse la amplitud de su sentido; sin perder de vista que los conflictos entre órganos constituidos no necesariamente son competenciales y de ser así, definitivamente son diferentes de los conflictos constitucionales.

Para el caso alemán, quedan insertas en la clasificación de conflictos entre órganos, las diferencias de opinión sobre la compatibilidad del derecho federal o local con la Constitución, así como los desacuerdos sobre derechos y obligaciones entre la federación y las provincias.

---

<sup>123</sup> Covián Andrade, Miguel (2005), *La Suprema Corte y el control...*, cit., pp. 25-27.

En México pueden identificarse en esta categoría: a) la opinión emitida por los Poderes Legislativo y Judicial, en cuanto a una consulta hecha por el Ejecutivo sobre algún tema de interés general, como el ahorro de energía en oficinas públicas, b) la discordancia en el planteamiento de estrategias, acciones y metas como parte de los planes de desarrollo; e incluso, por acciones de intervención de un Poder respecto de las actividades de otro por mandato legal, como en el caso de intervención de las autoridades sanitarias en instalaciones de uno u otro Poder distintos del Ejecutivo.

#### B. Conflictos de competencia entre órganos constituidos

Explica Hernández Chong Cuy, que “La división del poder entre varios órganos ha sido desde hace mucho tiempo ya entendida como origen o causa natural de conflictos de competencia entre ellos.”<sup>124</sup>

La división del poder y la aparición de conflictos de competencia; pueden ser explicados en horizontalidad y verticalidad. Horizontalmente asoman las diferencias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial,<sup>125</sup> mientras que la verticalidad de los conflictos, se observa cuando se presentan entre los ámbitos de gobierno propios del federalismo.

Estos conflictos competenciales no solo nacen por la invasión de atribuciones, también aparecen de paralelismos, exclusivismos, coincidencias, coordinaciones, delegaciones y diversas formas de concurrencia de facultades, que dan lugar a la vindicación, a la incompetencia o a la invasión.

---

<sup>124</sup> Op. cit., p. 149.

<sup>125</sup> A los que hoy se agregan los órganos autónomos, que en algunos países han sido reconocidos como un cuarto poder y que en México, ya se encuentran legitimados para ser parte de los instrumentos de justicia constitucional.

Las imprecisiones en el ejercicio competencial dependen así mismo, de las reglas de residualidad señaladas constitucionalmente, tal es el caso del artículo 124 de la Constitución mexicana.<sup>126</sup>

Entre las modalidades de discrepancias competenciales pueden señalarse:

- 1) Actuación sin competencia.
- 2) Confluencia en facultades coincidentes. Cuando dos órganos o ámbitos están facultados para actuar sobre un mismo objeto o tema, a partir de distintas materias.
- 3) Confluencia entre facultades excluyentes normativas. Se refiere a la facultad de producción normativa en una misma materia pero en distinto grado o medida entre el Legislativo y el Ejecutivo.
- 4) Confluencia entre facultades exclusivas, excluyentes y concurrentes. Aparece en el encuentro de los actos que realiza un órgano con base en una facultad exclusiva en cierta materia con el de otro con una facultad derivada de una materia concurrente.
- 5) Convergencia en materias concurrentes. El conflicto aparece por la indeterminación en los límites sobre el ejercicio de facultades de cada órgano o ámbito.
- 6) Confluencia de funciones de Estado. El que se presenta entre órganos jurisdiccionales, o dicho de otra forma, entre órganos judiciales pertenecientes a distintos órdenes jurisdiccionales.

Como no toda atribución de competencias se hace en sede constitucional, no todos los conflictos surgidos entre órganos constituidos con motivo del ejercicio competencial son constitucionales, ello en virtud de que en la Constitución no se agota el tema distributivo; y por tanto, no todos los conflictos pueden solucionarse acudiendo sólo a ella. Las leyes reglamentarias y los reglamentos como normas interpuestas, así como

---

<sup>126</sup> “Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

los manuales internos, son ejemplos de legislación que determinan espacios de competencia.

Tal circunstancia adherida al hecho de que no todos los conflictos entre órganos constituidos o ámbitos de gobierno son competenciales –pues existen diferendos surgidos por la producción de actos o normas en aras del ejercicio competencial, pero considerados por otro órgano o ámbito como contrarios a la Constitución (conflictos constitucionales en estricto sentido)-; ponen de manifiesto la inexactitud de la fórmula mexicana,<sup>127</sup> que considera a los conflictos de competencia no solo como una vertiente de las controversias constitucionales, sino como la causa de su existencia.

En México los medios para la solución de conflictos competenciales son:

- 1) Conflicto de competencia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>128</sup>
- 2) Amparo por invasión de esferas. Previsto en la fracción III del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3) Controversia constitucional. Como mecanismo natural dispuesto en la Constitución.
- 4) Acción de Inconstitucionalidad. No de forma natural, pero si por la extensión de sus efectos.

---

<sup>127</sup> Pareciera ser una apreciación generalizada de la figura en Latinoamérica. En el caso costarricense, se ubica a los conflictos constitucionales como exclusivas diferencias competenciales, así se observa en el artículo 10 constitucional que señala:

Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.

Le corresponderá además:

- a) Dirimir los conflictos de competencia entre los dos poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones así como demás entidades u órganos que indique la ley.
- b)...

<sup>128</sup> La tramitación y resolución de este tipo de conflictos ha sido delegada desde 2001 a los Tribunales Colegiados de Circuito llegando al conocimiento de la Corte, a través de las contradicciones en las tesis sostenidas por los tribunales.

### C. Conflictos constitucionales entre órganos constituidos

La validez de un acto o disposición emanados de los órganos constituidos, es una circunstancia de discusión constitucional cuando convergen ciertas condiciones: a) el órgano del que emana encuentra sus atribuciones de manera expresa en el texto constitucional; b) los órganos que plantean la discusión tienen consideración como sujetos constitucionales; y c) es la Constitución la norma por la cual viene denunciada la circunstancia discutida; es decir, que se percibe una infracción a la Constitución, ya sea en su literalidad, en sus principios, sus finalidades o sus valores.

Colombo Campbell advierte como presupuestos adicionales a la naturaleza del conflicto constitucional, la acción u omisión de un particular en relación a conductas reguladas por la Constitución y que la infracción a la norma fundamental, derive del resultado de la acción o la omisión y no de éstas por su sola producción, ampliando el espectro de cobertura de los conflictos de constitucionalidad. “En consecuencia, el Estado, alguna de las autoridades que lo representan o los particulares, entran en conflicto constitucional al producirse una confrontación entre el resultado de la acción u omisión que lo genera y la norma constitucional que lo regula, la que, como su natural efecto, pasa a ser infringida o violentada.”<sup>129</sup>

Así, el autor citado define a los conflictos de constitucionalidad como “... trascendentales conflictos de intereses entre los poderes públicos o entre la autoridad y los particulares, los que tendrán o no solución jurisdiccional a través del proceso, según el marco de referencia que la propia Constitución les señale...”<sup>130</sup>

En Alemania se ha sostenido de forma regular, que el carácter constitucional de un conflicto radica esencialmente en los sujetos que controvierten, lo que en realidad no es muy exacto, pues bastaría con analizar el caso de un desacuerdo por el presupuesto asignado a un municipio o a un órgano autónomo por alguna legislatura,

---

<sup>129</sup> Op cit., p. 89.

<sup>130</sup> Idem., p. 90.

para señalar que esa situación es un conflicto constitucional; lo cual, como se ha analizado, sería impropio. Tal es el tratamiento en distinción que hizo el artículo 93 de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana del 23 de mayo de 1949.

Se ha dicho ya que no todos los conflictos surgidos entre órganos constituidos con motivo del ejercicio competencial son constitucionales –ya porque la competencia no es reglada por la Constitución, o bien, porque el resultado en el ejercicio de determinadas atribuciones, no incide en el espacio de lo constitucional-; así, el recurso o la vía que el derecho interno consigne para la solución de los conflictos entre órganos constituidos, no debe obligadamente, decidirse y diseñarse, sobre la base de una alegación específica de ejercicio de derechos, de subejercicio, ejercicio indebido de ellos, ni tampoco de sobre ejercicio, como sucede con la controversia mexicana. Como en su momento lo hizo el *Bundesrat* alemán, que al resolver sobre conflictos constitucionales, dejaba en segundo término la invasión de competencias y la división de poderes.

Una diferencia entre los conflictos de competencia y los conflictos constitucionales, se encuentra en sus potenciales efectos, mientras los primeros ponen en riesgo la estabilidad institucional, la marcha de la división de poderes y el cumplimiento de las atribuciones de autoridad, los segundos amenazan la estabilidad estatal, la vida democrática y la protección de los derechos fundamentales.

Los conflictos competenciales aceptan la solución alterna, mientras que los constitucionales requieren de la intervención del heterocomponedor. El proceso se ha presentado como forma generalizada de solución de los conflictos constitucionales, excepcionalmente es aceptada la autocomposición y se rechaza terminantemente la autotutela que pudiera acendrar e incluso multiplicar las diferencias.

Bajo esa tradición procesalista que se impone para el trámite y la solución de este tipo de conflictos, mana la acción constitucional, que permite impulsar al tribunal que sea



competente de acuerdo con el derecho interno, para conocer y decidir sobre el diferendo.

Al hablar sobre ponderación, Guastini abre una puerta importante para el análisis sobre la necesidad de que existan los conflictos constitucionales, pues acepta que un rango distintivo y definitorio de los principios de carácter constitucional es precisamente que se encuentran en conflicto con otros, en el sentido de la incompatibilidad de los resultados que presentaría la aplicación de uno u otro principio.

Esta idea llevada al plano del conflicto constitucional, permitiría inferir que los conflictos constitucionales son necesarios para mantener la funcionalidad de la descripción constitucional de la organización del Estado; pues si ellos no se presentaran, tal vez el Estado no estaría cumpliendo la función de asumir la soberanía nacional delegada para el arreglo y garantía de la vida comunitaria.

Entre las características del conflicto constitucional se encuentran:

- 1) El interés nacional en su solución.
- 2) Las dualidades: norma fundamental-norma contemplada violatoria y norma fundamental-acto violatorio.
- 3) El control de la constitucionalidad se ejerce en defensa de la norma escrita y también de la no escrita.
- 4) Su objeto se centra en toda violación constitucional susceptible de protección jurisdiccional.
- 5) Pueden ser previos o a posteriori, característica que engendra una nueva diferencia con los conflictos de competencia que obviamente son a posteriori, salvo el caso de los que la doctrina especializada denomina como virtuales, de los que sin embargo debe decirse, que aún no existen.
- 6) Son expuestos por parte legitimada o por control obligatorio, con distingo de los competenciales que sólo son accionados por parte legitimada.

## 5. Una controversia constitucional en función del control de la constitucionalidad

### A. La *judicial review* vs. el control abstracto

La comparación será hecha recordando algunas ideas esbozadas por César Astudillo Reyes, de quien se puede inferir, opina que lo que en la teoría pareciera ser una confrontación ideológica entre las instituciones y procedimientos de control de la constitucionalidad surgidas en América y Europa; en la práctica, ha resultado ser una serie de aplicaciones y efectos similares, debido a que el ámbito de protección de ambas formas de entender el control de la constitucionalidad, "... alcanza a cubrir gran parte de la totalidad de las manifestaciones del poder que pueden ser vulneratorias de la Constitución."<sup>131</sup>

A pesar de esta opinión, las diferencias entre ambos sistemas, existen y se observan desde su origen. La conformación del modelo estadounidense, implicó una confrontación entre la estatización del derecho a partir del pensamiento de Hobbes en Europa y la aceptación unánime de que sólo es derecho el que proviene del Parlamento, con la idea de la existencia de un derecho natural y; por ende, de una pluralidad de fuentes de derecho, entre ellos el emanado de la función judicial anglosajona.

A finales del siglo XVIII y recién iniciada la vida nacional norteamericana, para los estadounidenses, la Constitución debía ser suprema por contenerse en ella un pacto social indisponible para los poderes públicos, lo que debía a su vez, permanecer plasmado de manera permanente; mientras que en Inglaterra, se sostenía la prevalencia de usos y costumbres que por su arraigo social no necesitaban estar traducidos en documento escrito, y en Francia se consideraba el acuerdo momentáneo de un pueblo soberano, activo políticamente, que regía en tanto el mismo sujeto no se

---

<sup>131</sup> Reyes Astudillo, César (2004), *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, p. 3.

decidiese a ejercitar sus potestades de creación constitucional para transformar de nuevo un sistema de organización política.

Esta nueva nación –la norteamericana- vivencia el desmoronamiento de un sistema con normas, instituciones y prácticas arraigadas en la conciencia social que privaba en el viejo mundo, y que no permeó en la incipiente federación que básicamente pretendía estatuir límites a los poderes, en clara actitud precautoria frente al posible desbordamiento del Parlamento; para lo cual, la solución más adecuada era colocar en la cúspide normativa a la Constitución para evitar su maleabilidad futura por parte de los poderes que se estaban constituyendo, lo que a la postre desembocó en la cláusula de supremacía.

El autor analizado rememora el razonamiento de Marshall, como el detonante de la revisión judicial de la regularidad constitucional, al haber sentenciado el Tribunal Supremo, que ante un eventual conflicto de normas de rango diferenciado debe subsistir la aplicación de aquella que tiene mayor jerarquía.

Marshall sostuvo que el Congreso, como órgano constituido, tiene límites en el desenvolvimiento de su función, correspondiendo al alto tribunal, velar porque ningún acto pudiera producirse en violación a la norma que da fundamento y legitimidad a todo el orden jurídico.

Señala Astudillo Reyes que la *judicial review* se presentó como un mecanismo de defensa de la supremacía de la Constitución en sentido restringido por su carácter eminentemente concreto, por la posibilidad de que un juez pudiese desaplicar una norma por considerarla contraria a la Constitución, únicamente al fragor de una controversia litigiosa y de manera incidental.<sup>132</sup>

Tal como se analiza, el nacimiento de esta institución como control judicial de la constitucionalidad de las leyes, es a partir de la facultad y deber del Poder Judicial de

---

<sup>132</sup> Ibidem, pp. 1-2.

aplicar la ley. De ahí que su implementación devenga en principio por vía incidental; esto es, que cuando el juez se encuentre frente a una ley que deba utilizar para resolver un conflicto jurídico, pueda inmediatamente desaplicarla si la encuentra contrastante con la Constitución. Por tanto, una característica principal de la revisión judicial norteamericana será la difusión, lo que obliga al juzgador a resolver sobre la contraposición que se supone existe con la Constitución, antes de revisar el fondo del litigio.

Tal función protectora, la define Astudillo como una forma de desestimar el resultado del exceso parlamentario.<sup>133</sup>

Elucida el ensayista, que en un momento de su razonamiento, Marshall se encontró entrampado y dubitante entre los conceptos de nulidad y anulabilidad de las normas, pues el planteamiento original de su tesis, consistía en tildar de inexistente una ley surgida de la actuación legislativa, al momento de comprobarse su incoherencia con el texto constitucional; contrario a ello, lo que la organización judicial produjo, fue la inaplicación al caso concreto, de un precepto de ley reprochado de inconstitucional.

Es claro entonces, que el modelo norteamericano tuvo y tiene como consecuencia en la práctica litigiosa; ignorar y no derogar, una disposición normativa. En este sentido, las disposiciones tachadas de inconstitucionales siguen siendo leyes formales dentro de la lógica del sistema jurídico norteamericano. Y es precisamente que alcanzan un espectro de cobertura generalizado, solo bajo el auspicio del principio *stare decisis*.

Esta manera difusa en el ejercicio del control constitucional posibilita la inaplicación a cualquier juez o tribunal, pero siempre que exista un *case o controversy*, y a su vez, esto permite que la jurisdicción pueda valorar la constitucionalidad no sólo de la ley sino de toda clase de disposiciones reglamentarias y legislación delegada, sea del orden federal o local, incluso valorar si los órganos de donde emanaron tales disposiciones, eran los competentes para producirlas.

---

<sup>133</sup> Ibidem, p. 6.

Bajo la premisa de evolución permanente, la justicia constitucional difusa, ha resentido grandes avances al correr de los años, mediante el reforzamiento de las doctrinas del *new equal protection*, de las *preferred freedoms*, y del *substantive due process of law*, figuras que sin duda, pertenecen a esa elemental dinámica de garantía de los derechos humanos.

La corte norteamericana se ha fortalecido igualmente, al perder la obligación del conocimiento en apelación, y transitar hacia el principio del *writ of certiorari*, que le ofrece completa libertad y discrecionalidad para conocer a elección, de asuntos en los que se debate la constitucionalidad de la ley y que tienen trascendencia para la totalidad del sistema jurídico.

En dirección distinta –y no opuesta o contraria-, el sistema europeo se originó en Austria, de la pluma de Hans Kelsen, para quien el orden jurídico representa un conjunto de normas que no se encuentran ubicadas dentro de un plano normativo horizontal, pues su verticalidad define los fundamentos de validez normativa, “...de tal forma que la norma de grado más elevado, se convertirá en el elemento cohesionador y unificador del sistema de validez que otorga a la totalidad del entramado normativo...”;<sup>134</sup> la norma a la que se refirió Kelsen es sin duda, la Constitución, sentencia Reyes Astudillo.

Sin embargo, es menester señalar que la cualidad de supremacía de la constitución, no la ve Kelsen en la existencia de elementos políticos o teleológicos, extrajurídicos les denomina; y tampoco reconoce que la fundamentabilidad de la norma sea producto del ejercicio de la soberanía del pueblo materializada a través del Constituyente; sino que ve ese carácter, en el hecho de que la Constitución es la norma de apertura y de cierre del sistema normativo.

La regularidad normativa se aprecia en la correspondencia de un orden con otro, por lo que la manera adecuada de garantizar la regularidad de las funciones estatales, es

---

<sup>134</sup> Kelsen, Hans, apud. César Reyes Astudillo, op. cit., p. 23.

la anulación del acto que expresa una incoherencia entre grados del orden jurídico especialmente entre la Constitución y la ley, así como su expulsión del sistema normativo, son precisamente estas –en adición a la necesidad de que dicha irregularidad fuera pronunciada por un órgano diferente al que ha dictado la norma cuestionada; y por ello, a los órganos constituidos- las notas distintivas del sistema propuesto por el austriaco y retomadas en gran parte del mundo. Sistema cuyo primer objetivo es desalentar los actos de poder mal encaminados *a priori*, como herramienta correctora *a posteriori*.

De lo anterior se anticipa que la labor de los tribunales constitucionales es de control abstracto sobre la compatibilidad entre una norma constitucional y otra infraconstitucional.

En el análisis, debe concluirse que el modelo europeo, se ha manifestado como el más completo de los dos, por la amplia legitimación activa, por la diversidad de instrumentos procesales para estudiar la posible inconstitucionalidad y por los efectos de las resoluciones en caso de estimar la ilegitimidad de la ley. No obstante, como se ha determinado, ambos sistemas, a pesar de transitar por distintas rutas durante su desarrollo, no han sido tan disímiles en resultados e incluso, su evolución ha ramificado a partir de una hibridación.

Entre las consecuencias sociales, políticas y jurídicas de la segunda posguerra, se encuentra la necesidad de construir renovados regímenes a partir de la defensa de los presupuestos opuestos al totalitarismo; es decir, a partir precisamente, de los postulados democráticos de los derechos fundamentales, la división y el equilibrio de poderes, la participación ciudadana, entre otros. Esa necesidad es la que ha generado el proceso de hibridación<sup>135</sup> del control de la constitucionalidad, que para efectos de este párrafo, se entenderá a partir de la definición de García Canclini sobre la

---

<sup>135</sup> Para las ciencias exactas –entre ellas la química-, la hibridación es el proceso que consiste en mezclar a través de la energía, orbitales atómicos para obtener orbitales híbridos. Por su parte las ciencias sociales observan en la hibridación, un proceso de mestizaje cultural descrito así por el antropólogo Néstor García Canclini, que se materializa en escenarios multideterminados donde diversos sistemas se intersecan e inter penetran.

hibridación cultural, como la mezcla o mestizaje de la protección a la Constitución, materializada en escenarios multideterminados donde los sistemas norteamericano y europeo se han intersectado e inter penetrado para consolidar el constitucionalismo global de las postrimerías del siglo XX e inicios del siglo actual.

Han sido precisamente la adopción del principio *stare decisis* en Norteamérica y la cadena de adecuación del Habeas Corpus<sup>136</sup> como institución fundamental para la tutela de la libertad personal, no sólo en la nación americana sino en todo el esquema europeo y post europeo; los mecanismos a través de los cuales se ha entendido el proceso de hibridación; es decir, a partir de la decisión en los Estados Unidos de Norteamérica, de ampliar el espectro protector del sistema mediante la obligación del juzgador ordinario de adoptar el criterio de defensa constitucional e inaplicación de preceptos legales contrarios a la Constitución, y la evolución de las formas de protección de las libertades, es como se ha dado paso a este proceso de hibridación del control constitucional.

El resultado de este mestizaje ha sido rico e interesante. En Italia, el tribunal constitucional revisa sobre la constitucionalidad de las leyes a partir de la vía principal o bien, de la acción que se acompaña de una vía incidental, como el instituto de la cuestión de inconstitucionalidad, que inaugura una colaboración estrecha entre los jueces de la jurisdicción constitucional y ordinaria.

En Alemania, el Tribunal constitucional conoce preventiva y obligatoriamente de la legitimidad constitucional de las leyes orgánicas y reglamentos parlamentarios, y facultativamente de las leyes y tratados internacionales; también verifica la legitimidad de las elecciones presidenciales, de diputados y senadores, al igual que del

---

<sup>136</sup> Es un instrumento jurídico de carácter procesal y de naturaleza tanto preventiva como restitutiva, cuya finalidad principal, se centra en la protección de la libertad personal de los individuos. De acuerdo con Del Palacio Díaz, la expresión habeas corpus, acuñada por el derecho inglés en defensa de la garantía de la libertad personal, deriva de la locución *habeas corpus ad subdiiciendum*, que pudo interpretarse en la Inglaterra del siglo XVII como: “traed el cuerpo de la persona... para ponerlo bajo mi protección”. El habeas corpus surgió en aquel territorio durante la Edad Media, como una defensa frente a detenciones por autoridades no jurisdiccionales, inclusive el rey, ejecutadas sin orden ni autorización de tribunal alguno.

referéndum, por ello puede calificarse al esquema alemán de protección de la constitucionalidad, como el más completo.

El tribunal constitucional español, tiene confiado el conocimiento del recurso de inconstitucionalidad de las leyes, tanto de las que provengan del Estado como de aquellas que puedan darse en las comunidades autónomas, resuelve también sobre el recurso indirecto o incidental que puede ser planteado por cualquier juez o tribunal ante la duda de constitucionalidad, conoce del recurso de amparo interpuesto por los particulares frente a la violación de sus derechos fundamentales, y es competente para sustanciar los conflictos constitucionales. En el derecho español, no sólo se han ampliado las vías para la defensa de la constitución, sino también los entes legitimados para promover la actuación del tribunal.

Esta hibridación, ha posibilitado la aparición de nuevos esquemas, siempre tendientes a efectivizar y eficientar el control constitucional. Astudillo así lo reconoce, al señalar que “La asunción de la aplicación judicial de la Constitución... ha potenciado la estabilidad y gobernabilidad de las naciones que han introducido el modelo en cualquiera de sus variantes.”<sup>137</sup> Por lo que concluye que en la actualidad puede hablarse válidamente de la universalización de la justicia constitucional.

A pesar de la argumentación anotada, la hibridación o mestizaje del control constitucional es puesta en duda, pues se afirma que a lo largo del siglo XIX, existieron diversos intentos de control constitucional; muchos de los cuales, no le conferían competencia a los órganos jurisdiccionales, lo que deja fuera una mixtura entre los dos sistemas originales y hace patente que a partir de la fórmula que se inicia en 1803 con la resolución al conflicto Madison vs. Marbury y hasta 1920 con la Constitución Austriaca, la solución jurisdiccional europea no fue la única posibilidad para el control de constitucionalidad.

---

<sup>137</sup> Op. cit., p. 44.



## B. Una mirada a la controversia constitucional en otras latitudes

Los casos más notables en términos de controversia constitucional, por el alcance de la figura y el peso jurídico político al interior de sus respectivas naciones, son el alemán y el español.

El artículo 93 de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana, señala que:

1. El Tribunal Constitucional Federal decidirá:

1) Sobre la interpretación de la presente ley Fundamental con motivo de conflictos sobre el alcance de los derechos y obligaciones de un órgano federal supremo o de otras partes que tengan derecho propio por esta ley Fundamental o por el reglamento de un órgano federal supremo;

2) En casos de controversia o de dudas sobre la compatibilidad formal y objetiva del derecho federal o del derecho de un estado con la presente ley Fundamental o compatibilidad del derecho de un estado con otras normas de derecho federal, a instancias del gobierno federal, de un gobierno regional o de un tercio de los componentes del parlamento Federal;

2a) En caso de controversias sobre si una ley se adecua a los requisitos del Art. 72, apartado 2, a petición del Consejo Federal, del gobierno de un estado o de la Asamblea legislativa de un Estado;

3) En el caso de controversia sobre derechos y deberes de la Federación y de los estados, especialmente en la aplicación del ordenamiento federal por los estados y en el ejercicio de la supervisión federal;

4) En otros conflictos de derecho público entre la Federación y los estados, entre diversos estados o dentro de un mismo estado, cuando no se dé otro recurso;

4a) Sobre reclamaciones de orden constitucional que podrán ser interpuestas por cualquiera mediante alegación de que la autoridad pública le ha lesionado en alguno de sus derechos fundamentales o en uno de los derechos especificados en los Arts. 20, párrafo 4; 33, 38, 101, 103 y 104; 4b) Sobre reclamaciones constitucionales de municipios

y asociaciones de municipios por infracción del derecho de autonomía administrativa del Art. 28 en una ley, si bien, cuando se trate de leyes regionales sólo en el supuesto de que no quepa recurso ante el Tribunal Constitucional del Estado en cuestión;

4b) Sobre reclamaciones constitucionales de municipios y asociaciones de municipios por infracción del derecho de autonomía administrativa del Art. 28 en una ley, si bien, cuando se trate de leyes regionales sólo en el supuesto de que no quepa recurso ante el Tribunal Constitucional del Estado en cuestión;

5) En los demás casos previstos en la presente ley Fundamental.

En el Derecho alemán se diferencia con redacción sutil, pero con claridad de ideas, una controversia constitucional de un conflicto competencial y de otros conflictos, los que a pesar de tener trámite y solución ante el Tribunal Constitucional Federal, y tener por ello un tratamiento de altura constitucional, no deben ser observados como controversias de constitucionalidad.

Al caso, debe hacerse un análisis de cada apartado que conforma el artículo 93 transcrito. El apartado 1) del precepto, no habla de conflictos de competencia, que ya fueron definidos en esta investigación como disputas por el encuentro o superposición de espacios de validez en el ejercicio de las funciones de autoridad; o bien, violaciones a tales espacios exclusivos, en realidad se refiere a la trascendencia, al impacto que tienen los derechos y obligaciones de las partes con derecho propio; lo que incluye instituciones, poderes, órganos, organizaciones, siempre y cuando estén reconocidos por la Constitución –en términos del criterio del propio Tribunal Constitucional, a todos estos sujetos, puede distinguírseles en la generalidad como órganos-;<sup>138</sup> el apartado tampoco señala que las controversias deban ser una herramienta para resolver respecto de invasión o violación de atribuciones.

El apartado 2) establece la controversia por el contraste de normas federales o estatales, con la ley Fundamental. La frase 2ª se refiere a los conflictos surgidos por

---

<sup>138</sup> Ver sentencia 2 BvE 1/76-, de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional Federal Alemán del 2 de marzo de 1977.

el indebido proceso legislativo. El punto 3 es complementario del apartado 1) y especifica el surgimiento de controversias por cuanto al alcance que deban darle los estados al ordenamiento federal. El apartado 4 es sumamente genérico y establece conflictos de derecho público que no necesariamente deban ser constitucionales, tales como los conflictos de opinión.

El apartado numerado como 4ª, se refiere a los conflictos por las violaciones de derechos fundamentales, que no deben confundirse con las controversias constitucionales, no solo por el fondo sino también por cuanto a su gestión, pues la transgresión exclusiva a la esfera de derechos de un particular no es de interés general, salvo que la resolución de caso exija un pronunciamiento generalizado del Tribunal respecto del entendimiento y valoración de un derecho humano; además de que para resolver este tipo de violaciones por la autoridad, existe el *Verfassungsbeschwerdeverfahren* o amparo alemán, regulado por los artículos 13, párrafo 8ª y 90 a 95 de la ley del Tribunal Constitucional.

El punto 4b establece una reclamación que deberá ser resuelta por el Tribunal Constitucional, con motivo de una violación a la autonomía municipal, es decir, una contravención a la capacidad de autodeterminación municipal.

De este breve análisis, se desprende que las controversias constitucionales en el Derecho alemán se concentran en los siguientes rubros: a) amplitud y trascendencia de los derechos y obligaciones de poderes, entes e instituciones, b) contraste y compatibilidad de leyes con la Ley Fundamental y c) violación al proceso legislativo, sin importar –a diferencia del caso mexicano-, la materia de que se trate, pues incluso existen antecedentes de resolución de controversias con motivo de la protección legal objetiva en favor de la vida, normas electorales en confronta con la Ley Fundamental o el uso pacífico de la energía nuclear, por mencionar algunas.

En el Derecho español, las controversias constitucionales tienen un espectro de consideración igual de reducido que en el sistema mexicano –no así, el espacio de

defensa de la Constitución que es mucho más amplio que en nuestro país-; ya que los conflictos de competencia, también son la base de los denominados conflictos constitucionales.

La Constitución española de 1978 establece en su artículo 161, la materia competencial del Tribunal Constitucional, dentro de la que destacan: el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley –donde se incorpora la acción de inconstitucionalidad- y los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí. Por su parte, la Ley Orgánica, expedida el 3 de octubre de 1979, en el Capítulo I “Del Tribunal Constitucional, su organización y atribuciones”, correspondiente al Título Primero “Del Tribunal Constitucional”, adiciona en el artículo segundo, los conflictos entre los órganos constitucionales del Estado, los conflictos en defensa de la autonomía local y la declaración sobre la constitucionalidad de los Tratados Internacionales.

La propia Ley contiene un Título IV, en el que específicamente se determina, que tipo de controversias deben ser consideradas como constitucionales. Entre ellas se integra, a los conflictos de competencia o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas, en favor del Estado y las Comunidades Autónomas; los conflictos en defensa de la autonomía local y los conflictos entre órganos constitucionales del Estado.

A simple vista pareciera que éstos últimos podrían ser conflictos de estricta constitucionalidad; sin embargo no es así, ya que de la lectura al artículo setenta y tres –que los contiene-, se colige que por tales compromisos, debe entenderse la posible intromisión de un órgano constitucional en la esfera de competencia de otro, por indebida asunción de atribuciones.

El sistema español de control de la constitucionalidad por cuanto a los conflictos constitucionales; abraza, como en el caso mexicano, un esquema de arreglo competencial jurisdiccional, sólo que plantea una dualidad en la conflictividad; por una

parte, los conflictos que se presentan inter órganos constitucionales<sup>139</sup> que derivan de la Monarquía parlamentaria, y en un segundo plano, los que se presentan con motivo de la organización territorial española; es decir, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero ambas categorías en referencia a la problemática competencial.

En Austria –base del derecho positivo mexicano-, no existen reconocidas como tales las controversias constitucionales; sin embargo, la Constitución si enmarca una serie de conflictos a los que precisamente les reconoce el carácter de constitucionalidad y los delega al conocimiento del Tribunal Constitucional. Es a partir del artículo 137, que establece el ámbito de atribuciones del tribunal, comenzando por los conflictos de competencia: a) entre tribunales y órganos administrativos; b) entre tribunales ordinarios y el Tribunal Contencioso-Administrativo o el del Derecho de Asilo, entre éstos últimos, o entre el propio Tribunal Constitucional y cualesquiera otros tribunales; c) entre la Federación y un Estado o entre los Estados y d) entre poderes por invasión de competencias.

Además, el tribunal conoce de la ilegalidad de los reglamentos de órganos federales o de órganos de los Estados, de la inconstitucionalidad e ilegalidad de una ley o un tratado, del exceso en la publicación o republicación de leyes y tratados internacionales, de la impugnación electoral, de la pérdida del mandato representativo, de las actuaciones por las que se persiga a los órganos de la Federación y de los Estados responsabilidad constitucional por infracciones de ley cometidas, mediando culpa en el ejercicio del cargo, entre otros asuntos.

Como puede notarse, en el derecho austriaco se encuentra gran parte del origen de la comprensión de los conflictos competenciales como constitucionales, que se aprecia en México.

---

<sup>139</sup> El artículo 59 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español considera como tales: al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Consejo General del Poder Judicial.

La Constitución italiana es mucho más escueta en el tratamiento de las controversias o conflictos constitucionales, pero reconoce las controversias de legitimidad constitucional de las leyes y de los actos con fuerza de ley, del Estado y de las Regiones; los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y los que surgen entre el Estado y las Regiones o los de las Regiones entre sí; además de las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República, delegándolas al conocimiento del Tribunal Constitucional.

### C. Una idea depurada de la controversia constitucional

#### a. Retos y perspectivas del constitucionalismo y el control de la constitucionalidad en Latinoamérica y México

El desafío para el constitucionalismo y el control de la constitucionalidad en los países de América Latina puede visualizarse en la forzosa instauración de tribunales constitucionales autónomos como parte de la cultura de la jurisdicción constitucional, en la generalización de figuras para la defensa constitucional como la acción de tutela, la consulta previa, el habeas data, el *amicus curie*, el habeas corpus, el amparo, y otras; o bien, en la clarificación de los alcances de cada mecanismo y en su amplitud protectora.

Pero más allá, la cruzada por la defensa de la Constitución, debe centrarse en materializar en primer orden, los derechos que se reconocen en la Constitución y en segundo lugar, en dar vigencia a todo aquel derecho humano, inherente a mujeres y hombres por el solo hecho de serlo; estén o no, incluidos de manera textual en la Constitución.

Lograr que el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad jurídica, a la seguridad alimentaria, al disfrute de agua potable, a la salud, a la educación, al honor, a la comunicación electrónica y muchos otros, sean una realidad en la vida de los seres

humanos, es el objetivo del constitucionalismo contemporáneo, en cuya garantía se confirma la defensa de la Constitución; por encima incluso, de los conflictos políticos y los de competencia entre órganos constituidos, que se gestan en el día a día de las sociedades constitucionales.

El objetivo debe tender a su vez; a sobreponer al Estado moderno, mediante la defensa constitucional, de males antidemocráticos que se viven como realidad antagónica de lo escrito en las constituciones, como la marginación y la desigualdad social, el descrédito de las instituciones públicas, el inaccesso universal a la justicia, la corrupción, la impunidad, la discriminación y otros.

En el contexto latinoamericano, debe reconocerse en principio, la necesaria revisión a los sistemas normativos de protección y defensa de las Constituciones, procurando la visión heterogénea de las sociedades multiétnicas y pluriculturales producto de la colonización europea en América, que a su vez propicie la confección de un constitucionalismo más amplio, ausente de exclusión y marginación de sectores sociales, de verticalidad y de autoritarismo.

El nuevo constitucionalismo para la América Latina, no debe centrarse en exclusiva en una readecuación de los esquemas europeizados, ni siquiera de los del norte del continente, debe trazar un modelo de protección constitucional basado en una hermenéusis integral, analógica y barroca en paralelismo con la legalidad, que entienda la lucha interna del pensamiento americano producto del trastocamiento de su identidad original y que sintetice en parámetros de realidad, que Latinoamérica es el resultado de un proceso de intercambio, yuxtaposición y solapamiento cultural, que exige la comprensión por el espíritu del pueblo latinoamericano, de lo ético y lo estético, de la angustia, el drama, la resistencia, el mestizaje, la pluralidad que dominan su contexto, para que las mujeres y hombres de esta región se encuentren en sí mismos; un esquema de constitucionalidad, que no pretenda una solución de lo constitucional, a partir de posturas que no entienden esta síntesis de identidad.

En palabras de José Antonio Rivera Santivañez, los retos de la defensa de la Constitución y propiamente del constitucionalismo, se centran en responder por la consolidación de un Estado social, democrático y constitucional de derecho, como modelo de organización social, económica y política, proscribiendo toda posibilidad de instaurar regímenes autocráticos.<sup>140</sup>

En ello se insiste, la mejora en los mecanismos y procesos de defensa de la Constitución, en América Latina o en cualquier otra parte del mundo, no sólo significa garantizar su supremacía y prevenir su violación, sino lograr el desarrollo y evolución de sus disposiciones para hacerla compatible con la realidad social y para garantizar la efectividad de su contenido en la vida de cada ser humano.

Existe desde finales del siglo XX, una expansiva toma de conciencia sobre la necesidad de reconocer los derechos de la persona en las cartas constitucionales y sobre la insuficiencia de mecanismos garantes de tales derechos. Se busca un *ius commune* en materia de derechos fundamentales, que señale estándares de garantía tutelables en términos políticos más que jurisdiccionales.

Este fenómeno al que se le ha denominado como la positivización de los derechos históricos de la persona, es arrastrado por la corriente liberal, pero encuentra diversos frenos, pues no es aceptado de forma generalizada en su dimensión de factor de progreso y de valorización de la libertad, de la personalidad del individuo, entre tales lastres: a) cultura, historia e identidad nacionales, b) la ausencia de remedios procesales eficaces, c) la inadecuada profesionalización de los órganos de tutela, d) la ausencia de autonomía respecto del poder político, entre otros.

En el caso mexicano las reformas del 10 de junio de 2011 a la Constitución Política, en especial referencia, al artículo 1º constitucional, son consideradas como aquellas

---

<sup>140</sup> Rivera Santivañez, José Antonio (2009), *Tendencias y perspectivas del constitucionalismo contemporáneo en América Latina*, p. 635.



de mayor alcance y relevancia que ha experimentado la nación, en defensa de la vida constitucional, lo que en realidad no es así.

Es cierto que esta reforma instituyó una posición nacional más clara en términos de derechos humanos; la reforma determinó que: “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, estableciendo así la cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona*, que tienen esencialmente su origen en el derecho internacional, y que han sido definidos como criterios interpretativos que informan todo el espectro de los derechos humanos.

Con la incorporación del principio *pro persona*,<sup>141</sup> se establecen criterios de interpretación que permiten la aplicación preferente de las normas que protegen de mejor manera los derechos humanos de las personas o de los grupos, en un momento determinado, frente aquellas cuyos preceptos sean más restrictivos o no amparen suficientemente sus derechos en un caso concreto.

El principio de interpretación conforme, implica entender, aplicar y observar el contenido de los derechos humanos en vinculación con la aplicación de otros documentos internacionales de derechos humanos. De esta manera, la interpretación conforme, se aplica al existir una norma que tiene más de una elucidación y debe hacerse prevalecer a aquella acorde con la Constitución, tomando en cuenta la presunción de constitucionalidad, tratando de armonizar la interpretación de una norma o un derecho a los principios fundamentales de la misma Constitución.

Dicha reforma conduce a entender que las normas se aplican en los casos jurídicos denominados de legalidad y tratándose de constitucionalidad en cuanto a un aparente

---

<sup>141</sup> Por virtud del principio *pro persona*, debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos; e inversamente, a la norma o a la interpretación más reducida, cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos.

conflicto de derechos humanos, deberán aplicarse sólo los principios jurídicos a través de la ponderación; la cual, se da cuando hay un conflicto de principios, no de leyes o normas y se aplica cuando hay igualdad de derechos humanos en conflicto.<sup>142</sup>

De tales afirmaciones, se desprende que la problemática nacional en materia de constitucionalidad y su control, no es de ausencia de bases o principios constitucionales, es parcialmente producto de un inexacto enunciado constitucional que deviene de un inadecuado entendimiento de los conceptos constitucionales; y es producto también, de la absoluta inoperacionalización de la Constitución.

Se ha clarificado en apartados anteriores, la postura sobre el inexacto tratamiento y enunciación en la Constitución, de los mecanismos de defensa constitucional –en específico de la controversia constitucional-, por su desconocimiento histórico y la falta de técnica e interés para expresarlos, lo que en adición a la errónea comprensión del origen y naturaleza de los derechos fundamentales, hace nugatoria la materialización de los principios constitucionales fundamentales de la nación mexicana.

Desde 1215 en Inglaterra y hasta nuestros días, se ha buscado el respeto a la humanidad y al valor propio de los seres humanos, en muchas latitudes se ha logrado consolidar el reconocimiento y respeto de esa humanidad, desglosada en una diversidad de derechos –ahora llamados correctamente derechos humanos-, dice Jorge Carpizo que se ha pasado de un estadio donde los derechos eran otorgados, a uno en donde son reconocidos, ello en un resurgimiento del derecho natural por encima de la dinámica positivista<sup>143</sup> muy desgastada en los inicios del siglo XXI. Este es un nuevo problema que aún subyace sin respuesta clara; es decir, que la esencia de humanidad y la dignidad que a cada mujer y hombre corresponden, deba ser reconocida por el Estado, pues bajo el principio de universalidad, los derechos humanos corresponden a todos por el solo hecho de ser humanos, sin distingo de razas, color de piel, ideología, sexo, entre otras categorías, pero sin necesidad

---

<sup>142</sup> La ponderación se aplica en casos concretos y echa mano también del principio de proporcionalidad.

<sup>143</sup> Carpizo Mac-Gregor, Jorge (2011), *Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características*, p. 4.

tampoco, de que sean reconocidas por ningún ordenamiento jurídico, ni por ninguna decisión política estatal.

Un nuevo constitucionalismo para México, debe olvidar que los derechos humanos son reconocidos y abrir paso al universalismo de los derechos y al reconocimiento de su origen en la condición humana misma.

Un efectivo sistema de control de la constitucional en nuestro país, debe dejar de centrarse en los esfuerzos por vigilar el respeto a la división de poderes y a la neutralidad del ejercicio político, y debe enfocar sus finalidades y alcances en procurar que existan suficientes y adecuadas garantías de protección a los derechos fundamentales, y vigilar que estos se operen en la vida material, en el entendido de que la organización nacional, la configuración del Estado, el arreglo institucional y el mejor funcionamiento de las instituciones públicas, son producto del desarrollo de los propios derechos fundamentales.

b. La insistencia en un modelo equivocado de controversia constitucional

La inoperancia de la Constitución vigente, su necesaria reforma integral y el diseño de una nueva Constitución de cara al centésimo aniversario de la ley fundamental, son temas que en los últimos años han tomado gran relevancia en el constitucionalismo mexicano. Estudios como el de Héctor Fix-Fierro, *Reformas constitucionales y cultura de la Constitución en México. Reflexiones a propósito de las deformaciones y disfunciones de un texto constitucional casi centenario*, desvelan datos interesantes sobre las distintas corrientes que pugnan por la sustitución parcial o total de los preceptos constitucionales.

Dice Fix-Fierro que en México se padece un exceso de reformas constitucionales, pues los casi "...600 cambios, entre reformas y adiciones, han alterado sustancialmente su

contenido.”<sup>144</sup> Propone una *Constitución visible*, menos robusta que la actual, que se difunda y permee con mucha mayor precisión y alcance de lo que en la actualidad sucede.

Tesis como esta, han animado la producción de proyectos formales de Constitución, como el *Texto reordenado y consolidado. Estudio académico, la constitución hacia el futuro*, realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, en coordinación con la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura Federal, obra que propone una Constitución rediseñada, señalando que fue elaborada “... sin suprimir normas ni alterar los acuerdos políticos...” que conformaron la vigente.

El proyecto intenta ser innovador por cuanto a la consideración de una controversia por violación de derechos fundamentales, distinta de la controversia por cuestiones competenciales, estableciendo en su artículo 103:

Artículo 103. El Poder Judicial de la Federación resolverá toda controversia que se suscite:

- I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;
- II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

El proyecto presenta, en cuanto a las controversias constitucionales, el mismo texto que presentaba la Constitución en el artículo 105, hasta antes de la reforma de enero de 2016; es decir, no define lo que debe entenderse por controversia constitucional,

---

<sup>144</sup> Fix-Fierro, Héctor Felipe (2015), *Reformas constitucionales y cultura de la Constitución en México. Reflexiones a propósito de las deformaciones y disfunciones de un texto constitucional casi centenario*, p. 380.

no abre los parámetros de defensa del mecanismo y solo establece el mismo clausulado finito de poderes y entes en conflicto.

Sería deseable que la propuesta hubiera considerado un nuevo diseño para la controversia constitucional, más específico en su enunciado y definición y mucho más amplia en el espectro de su protección.

## ALGUNOS APUNTES CONCLUSIVOS

De manera general, la investigación ha generado ciertas reflexiones, que se relacionan, ya con la controversia constitucional en específico, ya con los conflictos constitucionales entre órganos constituidos, poderes y ámbitos gubernamentales; sea por insertarse directamente en el tema, o bien, por aparecer a manera de conclusión durante el tratamiento de la propia investigación:

- 1) La mayoría de los estados del orbe, salvo el Estado Vaticano, Nueva Zelandia, el Estado Israelí, el Estado de Libia, la Sultanía de Omán y el Estado Tibetano, han fincado la responsabilidad de lograr el orden y la garantía de bien común a una Constitución como norma fundamental; que independientemente de su estructura, amplitud, medio de materialización o circunstancia de aparición, tiende al establecimiento de mandatos supremos y fundantes, más allá de meros principios, declaraciones o reglas, que por sí mismos y por voluntad nacional, exigen su cumplimiento.
- 2) El avance de la protección constitucional, es mérito de la lógica bajo la cual opera toda recuperación nacional a procesos totalitarios o dictatoriales, pues defender el contenido, la naturaleza y fines de una Constitución; es decir, su fundamentalidad, es una operación democrática indispensable y permanente, porque "... las Constituciones suelen ser el mejor ingenio para la defensa de la libertad y de la paz..." <sup>145</sup> Por tanto, el respeto y la defensa de la dignidad humana, deben ser los principales motivos por los que las naciones fortalezcan sus regímenes jurídicos; y por supuesto, sus constituciones.
- 3) Un Estado constitucional no se fundamenta en la exclusiva tenencia de una Constitución como ley suprema; sino en el ejercicio de la democracia, en la obediencia del Derecho y en la amplia protección de los derechos humanos.

---

<sup>145</sup> Fernández Rodríguez, José Julio (2007), *La Justicia Constitucional europea ante el siglo XXI*, pág. 12.

- 4) Existen más de dos sistemas de protección a la constitucionalidad; el primero surgido en el razonamiento de Marshall, como detonante de la revisión judicial de la regularidad constitucional; el segundo, el inglés, que acepta la necesidad de controlar usos y costumbres que por su arraigo social, no necesitan estar traducidos en documento alguno; el tercero moldeado por Hans Kelsen, para quien la verticalidad de la normativa define los fundamentos de su validez; y finalmente, el sistema de hibridación, observado en Italia, Alemania y España, y sobre el que César Astudillo Reyes, señala que surge a partir del mestizaje de los anteriores sistemas, como necesidad de construir renovados regímenes, opuestos al totalitarismo.
- 5) Nuestro país ha pasado por una larga travesía hacia el constitucionalismo; desde la injerencia primera de la Constitución de Cádiz de 1812, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 –Constitución Centralista-, las Bases Orgánicas de Tacubaya de 1843 –mejor conocidas como Bases Orgánicas de la República Mexicana, la Constitución de 1857 y finalmente la Constitución de 1917,<sup>146</sup> con sus 220 Decretos de reforma.

En ese recorrido, se precisaron las decisiones políticas fundamentales, así como las instituciones que han materializado al Estado Mexicano, y que han definido la identidad, filosofía y teleologías de la propia nación mexicana; entre otras, el ombudsman, la República, el federalismo, la división de poderes, el Estado laico, la supremacía constitucional y la defensa de la Constitución.

Es cierto que existen muchas dudas sobre la eficacia del sistema jurídico mexicano, sobre los procesos de justicia, sobre los procesos electorales,

---

<sup>146</sup> La primera reforma a la Constitución, se efectuó el 8 de julio de 1921 mediante el Decreto 01, reformando el artículo 14 transitorio y la fracción XXVII del artículo 73 de la Constitución, relativo a planteles de Instrucción Pública, facultando al Congreso para establecer en toda la República escuelas rurales, elementales, secundarias, superiores y profesionales. Señala la jurisdicción de la Federación sobre los planteles que ella establezca, dejando sin efecto la anterior supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

inconformidades con la corrupción, los niveles de delincuencia y demás argumentos que ponen en tela de juicio el Estado constitucional y de Derecho en México; no obstante, lo cierto es que es este primer cuarto del siglo XXI, se observan cambios positivos tanto en el sector público como en el sector social.

Hoy somos una nación donde se dispone de libertades, de prerrogativas y en donde se avanza, aunque lentamente y bajo una pesada loza de rezago, en temas como la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la protección de víctimas del delito, la cultura constitucional, la no discriminación, la planeación estratégica y otros tópicos de alta trascendencia dentro de un esquema constitucional y de Derecho.

Como ejemplo puede citarse la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) –antes IFAI-, que desde el 12 junio 2003 obliga a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a dar acceso a la información contenida en sus documentos; una Comisión Ejecutiva de Atención a víctimas de la Secretaría de Gobernación, una Comisión Nacional de Derechos Humanos, una Comisión Especial de Lucha contra la Trata de Personas, un juicio de amparo ampliado, un sistema de justicia penal adversarial y acusatorio, un reconocimiento más amplio de los derechos fundamentales definidos por el derecho internacional, entre otras tantas instituciones y figuras, que conforman el espectro de constitucionalidad en México.

Es importante mencionar que el mundo hoy observa a México, como una nación en vías de mejora, así lo atestiguan el reconocimiento hecho en 2014 por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por los avances en la legislación mexicana y su aplicación generalizada en materia de derecho a la libre expresión; el reconocimiento de ONU-Hábitat para América Latina y el Caribe en materia de vivienda; la felicitación recibida de GLOBE International por el esfuerzo que



desarrolla nuestro país para enfrentar los impactos que provoca el cambio climático y disminuir sus efectos y la congratulación de la FAO por la lucha contra el hambre, como muestras de que México continua pujante en la labor de garantizar la existencia, la permanencia y el disfrute de las condiciones de vida que para los seres humanos deben privar en un Estado constitucional y de Derecho.

No sólo por la vigencia de la Constitución Política de 1917, sino por la presencia de herramientas y políticas que propician el ejercicio de la vida constitucional y que permiten mejores condiciones de vida; debe reconocerse que en México, si existe un verdadero constitucionalismo; sin embargo, debe reconocerse que frente a la dinámica de modernidad, constante cambio y creciente exigencia que presenta la sociedad mexicana del siglo XXI, y ante la tensión institucional generada a partir de las nuevas formas en que se gestan las relaciones inter poderes, inter órganos e inter entidades, se observa la merma en la capacidad estatal para garantizar la justicia constitucional y el descrédito en la labor de las instituciones encargadas de impartirla; por lo que la evolución de los mecanismos de control de la Constitución es inminente –claro, ajustando tal progreso a la supremacía constitucional- ; y precisa, de la revaloración de las formas y los medios que garantizan el control de la constitucionalidad; por lo que no existe lugar a la carencia de innovación jurídica y política, para la propuesta de mejores alternativas que tiendan a un mejor entendimiento de la Justicia Constitucional.

- 6) No todos los conflictos entre órganos constituidos o ámbitos de gobierno son competenciales y no todos los conflictos surgidos entre órganos constituidos con motivo del ejercicio competencial son constitucionales, lo que evidencia la inexactitud de la fórmula mexicana, al considerar a todos los conflictos de competencia como controversias constitucionales.

- 7) Con base en la nueva dimensión y comprensión que del conflicto –tanto social como institucional- se presenta en diversos sistemas de justicia en el mundo, valdría la pena valorar la inserción de mecanismos de autocomposición para el trámite y resolución de los conflictos competenciales no constitucionales en México.
- 8) Fortalecer la soberanía interior de las entidades federativas en México, mediante la creación obligatoria de tribunales constitucionales locales, reduciría el espectro de violaciones de competencia entre poderes e inter órganos, y propiciaría mayor celeridad de su gestión.
- 9) Con relación al Derecho Procesal Constitucional, del que como disciplina reciente, se califica aún como incardinado en el Derecho Constitucional, es obligada su consideración como línea de investigación en el tópico analizado, pues en su ya iniciada carrera por el reconocimiento de su prevalencia paralela a aquel, constriñe y regula las determinaciones jurídicas en torno al desarrollo de los conflictos competenciales y constitucionales, sus fases y sus efectos en el mundo del Derecho; más aún, cuando la tendencia en América Latina es la culminación de la jurisdicción constitucional o justicia constitucional en un Derecho Procesal Constitucional, como una rama del Derecho Procesal, y más en concreto, de la Teoría del Proceso.
- 10) La dinámica del constitucionalismo en América Latina; que abraza figuras de entornos europeizados por cuanto a la concentración del control, al tiempo que de control difuso, sin llegar a culminar una hibridación eficiente; complica la aclaración de un panorama ágil para la gestión de los conflictos de constitucionalidad; desde su entendimiento, hasta el establecimiento de propuestas serias de solución.

Se observa en el constitucionalismo latinoamericano –al igual que en todos los subsistemas jurídicos imperantes en la región-, una tipología de analogía y barroco, como resultado de un proceso de intercambio, yuxtaposición y

solapamiento cultural, que llevan a asimilar el valor de la propia comprensión latina de su historia, su trascendencia y perspectivas, e inevitablemente empujan a la reflexión sobre la urgente redefinición de la identidad cultural de la América Latina y el redimensionamiento de sus nociones de la justicia y los procesos para su garantía.

- 11) Del estudio realizado, se desprende una innegable conclusión generalizadora; la controversia constitucional, como instrumento de la justicia constitucional mexicana, no responde a los principios de prontitud, expeditez, imparcialidad y consumación que señala el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto por su naturaleza y diseño, como por su estructuración y contextualización en el subsistema jurídico nacional, y tampoco por la forma en que se encuentra formulado su procedimiento litigioso, en la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.

## **PROPUESTA. UNA NOCIÓN DISTINTA Y UN NUEVO MODELO PARA MÉXICO**

Tener un marco más depurado para el control de la constitucionalidad en México y en ello, una controversia constitucional más operativa y funcional, exige superar la equivocidad de su concepto y diseño, en al menos, los siguientes aspectos:

En primer orden, la controversia debe evitar la confusión en su entendimiento, mediante la apropiación de una definición formal en la propia Constitución.

Por cuanto a su naturaleza, la controversia constitucional no deberá entenderse como un conflicto competencial –al menos no exclusivamente-, sino como un instrumento de defensa global contra violaciones a la Constitución, ya por normas, disposiciones o actos; ajenas a un proceso jurisdiccional, para evitar confusión y empalme con el amparo.

La controversia debe dejar de ser solo un medio de justicia constitucional orgánica, incluso un medio de la misma justicia constitucional per se –parte de la defensa de la Constitución- e instalarse como un medio del control de la constitucionalidad. Para lograrlo, como dice Miguel Covián, deben separarse los conflictos entre los órganos constituidos cuanto tengan un origen competencial, de las controversias entre los propios órganos, sobre la constitucionalidad de sus actos.<sup>147</sup>

En cuanto a sus participantes, debe dejar de ser un instrumento cerrado a poderes y entes gubernamentales y abrir la posibilidad de que al mecanismo accedan instituciones cuya participación en la vida constitucional así lo exija, como las universidades, cualquier organismo autónomo, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, la Fiscalía General de la República, e incluso por sindicatos y personas físicas, con independencia del interés jurídico o legítimo que se ostentare.

---

<sup>147</sup> Vid. *Supra*, p. 105.

Con relación a su gestión, la herramienta deberá apartarse de las reglas del procedimiento judicializado formal, para tener un verdadero diálogo de intérpretes constitucionales en sociedad abierta. Al menos y como primer paso, deberá apartarse de la forma ordinaria que se ha adoptado para su gestión judicial.

En su diseño, no ha de ser un mero catálogo casuístico que enliste de manera finita, las probabilidades de conflictividad constitucional; convirtiéndose en una definición general de tal conflictividad, que sea precisa por cuanto a sus alcances y efectos, abierta a la multiplicidad de actos o disposiciones generales que siendo contrarios al texto constitucional, a los principios y decisiones fundamentales, e incluso a los fines de la Constitución, puedan ser impugnados a través de esta vía.

Es obligado plantear una efectiva controversia constitucional, dentro de los parámetros de esta última premisa, pues "... la Constitución no sólo comprende aquello que está expresado formalmente en sus disposiciones sino también la interactividad de los valores que la inspiran y que constituyen las bases de la institucionalidad.", señala Colombo Campbell.<sup>148</sup>

La controversia constitucional en nuestro país, producto de la desafortunada confusión entre los conflictos entre órganos constituidos –generales o competenciales- y las controversias constitucionales en estricto, provocada por el Constituyente de 1917, posibilita la redefinición de sus procesos, cuando la intervención de la Corte se centre precisamente en conflictos no constitucionales entre órganos constituidos. Dejando atrás la carencia de innovación, deben buscarse mecanismos alternativos de solución de conflictos para resolver aquellas diferencias entre órganos y poderes, que no sean competenciales, y que tampoco sean constitucionales, como es el caso de las diferencias por asignación de presupuestos, caso en el que incluso la mediación, por sus características cuasi procedimentales de heterocomposición, sería una opción valorable.

---

<sup>148</sup> Op. cit., p. 89.

La controversia constitucional mexicana cuando se refiera a conflictos no constitucionales entre órganos constituidos; por su naturaleza, por su finalidad y por la flexibilidad de su procedimiento, puede y debe adoptar modificaciones de sustancia, mediante la inserción de dispositivos que observen el conflicto entre las partes, desde una perspectiva diferenciada del encono; más como una oportunidad para el encuentro de soluciones con expectativa compartida, que como una forma de aseverar lo que es debido o lo que a cada uno corresponde. Nueva perspectiva, que le permita a la propia figura, ser un efectivo mecanismo de justicia y defensa de la constitucionalidad, y a la Corte, ser un verdadero tribunal de constitucionalidad, cuando sí se trate de controversias entre órganos constituidos que versen sobre la constitucionalidad de sus actos; y no solo un instrumento de protección de los intereses de las partes.

La controversia constitucional podría extenderse incluso al control de la constitucionalidad de leyes; previo o posterior a la promulgación de la ley, sin acto de aplicación, pudiendo plantearse por: a) defectos formales o de vulneración del procedimiento establecido por la Constitución para regular una determinada materia y b) de fondo o de vulneración del contenido material de la Constitución.

Brage Camazano señala que para el caso mexicano, el instrumento que sirve como recurso de inconstitucionalidad contra el ejercicio de la función legislativa es la acción de inconstitucionalidad, a la que define como:

...aquel mecanismo o instrumento procesal-constitucional por medio del cual determinadas personas, órganos o fracciones de órganos, cumpliendo los requisitos procesales establecidos... pueden plantear, de forma directa y principal, ante el órgano judicial de la constitucionalidad de que se trate, si una determinada norma jurídica... es o no conforme a la Constitución, dando lugar normalmente, tras oportuna tramitación procedimental con las debidas garantías, a una sentencia en la que dicho órgano de la constitucionalidad se pronuncia en abstracto o con efectos generales sobre si la norma impugnada es o no compatible con la norma fundamental y, en la hipótesis de que no lo fuere, declara la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la norma...<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Brage Camazano, Joaquín (2005), *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, p 2.

En opinión de Enrique Rabel, la acción de inconstitucionalidad mexicana, es un recurso que debería ser derogado pues presenta dos obstáculos fundamentales que impiden su labor: el número tan elevado de legisladores para interponerlo y el protagonismo político del que ha sido objeto en su interposición.<sup>150</sup> Por lo que propone la derogación constitucional de este recurso; concluyendo que su finalidad, sería cubierta por la controversia constitucional.

Adicionalmente, bajo el esquema adoptado por el sistema mexicano, se percibe un defecto más en la acción de inconstitucionalidad; no es un mecanismo de control previo, lo que condena a la existencia –aunque sea temporal- de normas generales que contravienen la Constitución, sea en su literalidad o en sus finalidades. Debiendo concluirse que la incompletitud de la controversia, no se encuentra cubierta con la acción de inconstitucionalidad

En esa noción distinta que se propone para la controversia constitucional mexicana; el mecanismo debiera considerar como temas de conflictividad estrictamente constitucional, entre otros: las normas inconstitucionales; los tratados internacionales violatorios de la Constitución; los golpes de Estado; la guerra civil; el enriquecimiento sindical; los servicios públicos monopólicos; la omisión reglamentaria del Ejecutivo; la desincorporación de bienes nacionales del dominio público, la afiliación sindical obligatoria; la incorporación de impuestos novedosos al sistema tributario; el endeudamiento externo e interno utilizado como instrumento sustituto de la generación de economía propia del Estado; la omisión legislativa; los presupuestos públicos excesivos; la sobre regulación arancelaria; la sobre regulación administrativa; la nacionalización, estatización o privatización de la industria; los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte; los planes de desarrollo, la creación o supresión municipal; el cambio de sede de los poderes; la modificación en la naturaleza política

---

<sup>150</sup> Recuérdese la reciente interposición de acción de inconstitucionalidad por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, contra el Congreso del Estado de México y Titular del Ejecutivo por la reforma al artículo 193 del Código Penal de la entidad, que considera como delito la utilización de un vehículo automotor sin ambas placas o sin autorización de circulación. De lo que no puede criticarse la intervención de la Comisión ni la interposición del recurso constitucional, sin embargo, es criticable el trasfondo político y la elevada promoción en medios que se dio a esta acción promovida por el ombudsman, para usos electorales.

de las entidades federativas, la cuestión electoral previa a los procesos electorales; los actos de promoción industrial que generen transferencia de recursos vía el sistema tributario, la condonación de impuestos industriales; el registro o desaparición de partidos políticos, la desaparición forzada de personas; los conflictos entre órganos constitucionales autónomos locales, sin convertirse por supuesto en una lista finita o restrictiva de conflictividad, con la única prevención de que los conflictos sean constitucionales y de interés general.

Todos los mencionados, son temas de gran impacto en la vida nacional, que históricamente han mermado la eficacia de las instituciones en México y han anulado la credibilidad ciudadana en la supremacía constitucional.



## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Obras consultadas

1. Acuña Méndez, Francisco (2004), *La Controversia Constitucional en México*, Porrúa, México.
2. Armenta López, Leonel A. (2003), *La controversia constitucional*, Serie estudios jurídicos, núm. 11, UNAM, México.
3. Arteaga Nava, Elisur (1997), *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad en caso Tabasco*, Montealto, México.
4. Benítez Treviño, Víctor Humberto (2008), *La Sala Constitucional del Estado de México como expresión del Federalismo del siglo XXI*, UNAM y LV Legislatura del Estado de México, México.
5. Blanco Valdés, Roberto L. (2006), *El valor de la Constitución*, Alianza, Madrid.
6. Brage Camazano, Joaquín (2000), *La acción de inconstitucionalidad como nueva competencia de la Suprema Corte: hacia la conversión de la Suprema Corte en un tribunal constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
7. ----- (2005), *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
8. Cabrera Acevedo, Lucio (1995), *La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionalistas (1917-1920)*, t. II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.
9. Cappelletti, Mauro y Bryant Garth (1983), *El acceso a la Justicia*, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de la Plata, La Plata.

10. *Constitución del Pueblo Mexicano* (2010), Luís Adrián Pascacio Martínez y Gabriela Pardo Ávila (act.), H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura y Miguel Ángel Porrúa, México.
11. Cossío Díaz, José Ramón (2003), “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en *La defensa de la Constitución*, José Ramón Cossío Díaz y Luís Pérez de Acha (comp.), Fontamara, México, pp. 65-80.
12. ----- (2004), *Artículo 105, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
13. ----- (2008), *La Controversia Constitucional*, Porrúa, México.
14. Couture Etcheverry, Eduardo Juan (1989), *Estudios de Derecho Procesal Civil*, t. III, Ediciones Depalma, Buenos Aires.
15. Covián Andrade, Miguel (2003), “El control de la constitucionalidad. Fundamentos teóricos y sistemas de control”, en *Temas selectos de Derecho Constitucional*, Fernando Serrano Migallón y Carlos Arriola Woog (comp.), Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, pp. 91-112.
16. ----- (2005), *La Suprema Corte y el control de la constitucionalidad (Diez años de fallas e imprecisiones)*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional A. C., México.
17. Del Palacio Díaz, Alejandro (1987), *Lecciones de Teoría Constitucional*, Claves Latinoamericanas, México.

18. *Derecho procesal constitucional* (2003), Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), t. II, Porrúa, México.
19. Entelman Remo, Fernando (2005), *Teoría de conflictos*, Gedisa, Barcelona.
20. Fernández Rodríguez, José Julio (2007), *La Justicia Constitucional Europea ante el siglo XXI*, Tecnos, Madrid.
21. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2004), *Ensayos sobre derecho procesal constitucional*, Porrúa y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México.
22. ----- (2016), *Panorámica del Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
23. Ferrer Silva, Carlos (2007), *La controversia constitucional y el municipio*, en *El Municipio en México*, Universidad Autónoma de Coahuila, Ayuntamiento de Saltillo, Laguna S. A. de C. V. e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 203-220.
24. Fix-Fierro, Héctor Felipe (2004), “La Reforma en México, entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática”, *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, Luís Pásara (comp.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 249-287.
25. ----- (2015), “Reformas constitucionales y cultura de la Constitución en México. Reflexiones a propósito de las deformaciones y disfunciones de un texto constitucional casi centenario”, en *Contribuciones al derecho Constitucional*, José María Serna de la Garza (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 379-404.

26. Fix-Zamudio, Héctor (1968), *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
27. ----- y Salvador Valencia Carmona (2003), *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México.
28. García Belaunde, Domingo (2001), *Derecho Procesal Constitucional*, Temis, Bogotá.
29. ----- (2008), *El Derecho Procesal Constitucional en perspectiva*, Porrúa, México.
30. García Mora, María Elena (2013), “Razones por las que se puede interponer una controversia constitucional”, en *La controversia constitucional*, Elisur Arteaga Nava y Karen González Rodríguez (coord.), Porrúa, México, pp. .
31. García Morelos, Gumesindo (2007), *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*, Librería Editora Platense, Buenos Aires.
32. García Rosas, Elías y Oscar G. Cabañas Navarrete (2011), *El federalismo mexicano. Eficacia y definitividad de los medios de control de la constitucionalidad en las entidades federativas*, Universidad Autónoma del Estado de México y Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, México.
33. González Montenegro, Rigoberto (2009), *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, Cultural Portobelo, Panamá.
34. Gorjón Gómez, Francisco Javier y José Guadalupe Steele Garza (2008), *Métodos Alternativos de Solución de Conflictos*, Oxford University Press, México.

35 Gozaíni, Osvaldo Alfredo (1995), *El Derecho Procesal Constitucional y los Derechos Humanos (vínculos y autonomías)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

36. Guastini, Riccardo (2001), *Estudios de teoría constitucional*, Doctrina Contemporánea e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

37. Häberle, Peter (1998), *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, Trotta, Madrid.

38. ----- (2003), *El Estado Constitucional*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 47, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

39. Herdegen, Matthias (2008), “Conflictos entre poderes del Estado: la jurisdicción constitucional”, en *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII, Procesos constitucionales orgánicos, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de la Rea (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y Marcial Pons, México, pp. 553-566.

40. Hernández Chong Cuy, María Amparo (2012), *Suprema Corte y Controversias Constitucionales. Análisis de comportamiento judicial*, Porrúa, México.

41. ----- (2012), “De conflictos competenciales a controversias constitucionales. Avances y pendientes en la resolución de conflictos de competencia”, en *La Protección orgánica de la constitución*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Edgar Danés Rojas (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp.149-173.

42. ----- y Juan José Olvera López (2001), “El artículo 105 Constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Estabilizadora del

Poder Público”, en *Derecho Procesal Constitucional*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), Porrúa, México, pp. 375-396.

43. Highton de Nolasco, Elena Inés y Gladys Stella Álvarez (2000), “La mediación en la escena judicial: sus límites. La tentación de ejercer el poder y el poder del mediador según su profesión de origen”, en *Resolución de Conflictos: Nuevos diseños, nuevos contextos*, Granica, Buenos Aires.

44. Kelsen, Hans (1988), *Teoría General del derecho y del Estado*, UNAM, México.

45. Lanz Duret, Miguel (1959), *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, Norgis, México.

46. *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (2009), Alfonso Oñate Laborde (coord.), Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

47. Magaloni Kerpel, Beatriz (2006), *La votación para la autocracia: Hegemonía de partido, Supervivencia y su desaparición en México*, Cambridge University Press, México.

48. Martínez Ramírez, Fabiola (2008), “Las Controversias constitucionales como medio de control constitucional”, en *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VIII, Procesos constitucionales orgánicos, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de la Rea (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y Marcial Pons, México, pp. 567-602.

49. Orozco Gómez, Miguel (2004), *Procedimientos constitucionales, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, Porrúa, México.

50. Pegoraro, Lucio (2004), *La Justicia Constitucional una perspectiva comparada*, Dykinson, Madrid.

51. Prieto Díaz, Raúl Antonio (2005), *Ley, inconstitucionalidad y juicio de amparo*, Colección estudios teóricos y prácticos del juicio de amparo, Serie amparo contra leyes, t.1, IURE, México.

52. *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites* (2011), Cesar Astudillo Reyes y Rodrigo Córdova Vianello (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

53. Rey Cantor, Ernesto (2001), *Derecho procesal constitucional – derecho constitucional procesal – derechos humanos procesales*, Ciencia y Derecho, Breviarios jurídicos, núm. 9, Bogotá.

54. Reyes Astudillo, César (2004), *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

55. Rivera Santivañez, José Antonio (2009), “Tendencias y perspectivas del constitucionalismo contemporáneo en América Latina”, en *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, José María Serna de la Garza (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 633-640.

56. Sánchez Cordero de García Villegas, Olga María del Carmen (2002), *La controversia constitucional. Elemento técnico jurídico de una nueva relación entre poderes*, Serie estudios jurídicos, número 10, UNAM, México.

57. ----- (2005), *Magistratura constitucional en México. Elementos de juicio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

58. Uribe Arzate, Enrique (2006), *El sistema de justicia constitucional en México*, Porrúa y Universidad Autónoma del Estado de México, México.

59. Zagrebelsky, Gustavo (2004), *¿Derecho Procesal Constitucional? y otros ensayos de justicia constitucional*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S. C. y Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación S. C., México.

### **Hemerografía**

1. Armenta Calderón, Gonzalo (1990), “Algunas reflexiones sobre los conceptos de jurisdicción y competencia”, en *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, vol. 9, núm. 9, Bogotá, pp. 154-172.

2. Cárdenas Gracia, Jaime (1996), “El municipio en las controversias constitucionales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, mayo-agosto, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 447-466.

3. Carpizo Mac-Gregor, Jorge (1994), “Reformas Constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 83, mayo-agosto, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 807-842.

4. ----- (2011), “El Tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional”, en *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, núm. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 67-100.



5. ----- (2011), “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 25, julio-diciembre, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 3-29.
  
6. Colombo Campbell, Juan (2000), “Justicia constitucional: el conflicto constitucional y sus formas de solución”, en *Ius et Praxis*, Universidad de Talca, vol. 6, núm. 2, Chile, pp. 83-115.
  
7. Cossío Díaz, José Ramón (2007), “Las partes en las controversias constitucionales”, en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 16, enero-junio, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 89-135.
  
8. Dávila Escareño, Ángel (2002), “Impartición de justicia. Controversia Constitucional”, en *Vínculo Jurídico*, Revista de la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, núm. 52, octubre-diciembre, México, pp. 21-32.
  
9. Durán Rivera, William Ruperto (2005), “El recurso incidental de inconstitucionalidad”, en *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, vol. 3, núm. 1, pp. 199-229.
  
10. Fix-Fierro, Héctor Felipe (2003), “La Reforma en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?”, en *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, julio-diciembre, Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 251-326.
  
11. García Belaunde, Domingo (2008), “Encuentros y desencuentros en torno al Derecho Procesal Constitucional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. conmemorativo 1948-2008, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 515- 537.

12. García Sarubbi, David (2013), “Diálogo entre municipios y estados: Principio de fuente constitucional”, en *Cuestiones constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 28, enero-junio, México, pp.103-139.

13. Gudiño Pelayo, José de Jesús (2006), “Las controversias constitucionales y la competencia de la Suprema Corte: un debate que apenas inicia”, en *Lex, Difusión y Análisis*, 3ª época, año 11, diciembre, Editora Laguna, México, pp. 4-10.

14. Häberle, Peter (2008), “La sociedad abierta de los intérpretes constitucionales: una contribución para la interpretación pluralista y ‘procesal’ de la Constitución”, en *Academia*, Revista sobre enseñanza del Derecho, año 6, núm. 11, pp. 29-61.

15. *Jurisdictio* (2011), Revista del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de México, núm. 1, octubre-diciembre, Gobierno del Estado de México, México.

16. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, Extractos de las sentencias más relevantes compiladas por Jürgen Schwabe (2009), Konrad-Adenauer Stiftung e. V., Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, República Federal de Alemania.

17. Kugler, Maurice y Howard, Rosenthal (2000), “División de poderes: una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia”, en *Documentos de Trabajo*, núm. 17, agosto, FEDESARROLLO, Bogotá, pp. 1-24.

18. Morales-Paulín, Carlos (2001), “La justicia constitucional en México, Avances y Perspectivas. Una propuesta”, en *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 337-348.

19. Nieto Deaza, Julia Mercedes (2008), "Naturaleza de la Corte Constitucional Colombiana", en *Revista VIA IURIS*, núm. 5, julio-diciembre, Fundación Universitaria Los Libertadores, Colombia, pp. 23-38.

20. Ovalle Favela, José (2011), "Las Controversias Constitucionales y los órganos autónomos", en *Cuestiones constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 25, julio-diciembre, México, pp.101-127.

21. Porrás Nadales, Antonio J. (1986), "Conflictos entre órganos constitucionales del Estado" en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 52, julio-agosto, Madrid, pp. 19-48.

22. Rabell García, Enrique (1997), "La inconstitucionalidad de leyes en México", en *La actualidad de la defensa de la Constitución*, Suprema Corte de Justicia de la Nación y UNAM, México, pp. 211-244.

23. Segovia, Christian G. (2012), "Organismos constitucionales autónomos y su legitimación activa para promover controversias constitucionales, previstas en la fracción I del artículo 105 constitucional" en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 34, México, pp. 219-234.

24. Suárez Camacho, Humberto y Antonio Rodrigo Mortera Díaz (2007), "Reflexiones en torno a la controversia constitucional" en *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 17, julio-diciembre, México, pp. 195-258.

25. Uribe Arzate, Enrique (2002), "El Tribunal constitucional en México: perspectiva y posibilidad", en *Tribunales y justicia constitucional*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Juan Vega Gómez y Edgar Corzo Sosa (coord.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, pp. 537-548.

26. Zavala Razo, Jorge (2003), "Las controversias Constitucionales y las Acciones de inconstitucionalidad", en *Indetec. Federalismo Hacendario*, Revista del Instituto para el Desarrollo de las Haciendas Públicas, núm. 136, octubre, México, pp. 56-70.

## Diccionarios

1. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et. al. (2009). *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, tomos I y II, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 692, México.

## Legislación

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reformada al 29 de enero de 2016).

2. Leyes constitucionales, México (expedidas el 29 de diciembre de 1836).

3. Ley del Tribunal Constitucional Federal de Alemania (expedida el 12 de marzo de 1951).

4. Ley Fundamental para la República Federal Alemana (expedida el 23 de mayo de 1949).

5. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México (expedida el 2 de noviembre de 1917).

6. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México (expedida el 11 de diciembre de 1928).

7. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México (expedida el 27 de agosto de 1934).
8. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México (expedida el 30 de diciembre de 1935).
9. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español (expedida el 3 de octubre de 1979 y modificada por última vez el 19 de febrero de 2010, mediante la Ley Orgánica 1/2010).
10. Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (reformada el 27 de enero de 2015).
11. Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (expedido el 11 de abril de 1919).

### **Fuentes electrónicas**

1. Cámara de Diputados (s.a.), *Leyes Federales de México*, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> [25 de abril de 2015].
2. Instituto Nacional de Estudios Políticos A. C. (s.a.), *Memoria Política de México*, consultado en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura> [23 de abril de 2016].
3. Raa Ortiz, Daniel Ronald (2009), “El derecho fundamental a la prueba en los procesos constitucionales”, en *Derecho Procesal Constitucional: Alexander Rioja B.*, consultado en <http://blog.pucp.edu.pe/blog/ariojabermudez/2009/10/14/el-derecho-fundamental-a-la-prueba-en-los-procesos-constitucionales/> [3 de junio de 2016].

4. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tratados internacionales de México*, consultado en <http://www.sre.gob.mx/tratados/> [18 de mayo de 2015].
  
5. Senado de la República (s.a.), *Diario de los Debates*, consultado en <http://www.senado.gob.mx/diario/contenido.php?id=580&lg=56&anio=1> [25 de abril de 2015].
  
6. Suprema Corte de Justicia de la Nación (s. a.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857*, consultado en [http://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis\\_reformas/Analisis%20Reformas/CPEUM-133.pdf](http://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/CPEUM-133.pdf) [12 de abril de 2015].
  
7. Suprema Corte de Justicia de la Nación (s. a.), *Sistema de Información Legislativa*, consultado en <http://www.scjn.gob.mx/2010/Paginas/PrincipalV2010.aspx> [11 de mayo de 2015].