

ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA A LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL EN EL CONTEXTO DE LA FUNCIÓN DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

José Alfonso HERRERA GARCÍA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La función pública de la jurisdicción constitucional en el Estado mexicano*. III. *La necesaria reforma al régimen jurídico de las controversias constitucionales*. IV. *Reforma a la denominación de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. V. *Sobre la naturaleza jurídica del órgano jurisdiccional de conflictos constitucionales*. VI. *La materia electoral*. VII. *Los obstáculos para lograr la declaratoria de efectos generales*. VIII. *Controversias constitucionales y defensa jurisdiccional de los municipios*. IX. *La admisión de nuevos sujetos legitimados*. X. *Otras propuestas*. XI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos protectores de la normativa constitucional acusa la evolución de una irreversible, aunque paulatina, transición democrática en México. La presencia de diversas fuerzas antagónicas en la búsqueda del poder, y el que al momento presente se encuentra compartido, ha sido uno de los factores que han impulsado el desarrollo de diversos mecanismos, predominantemente de carácter procesal, tendientes a garantizar el orden y supremacía constitucionales y, por ese conducto, el respeto de las reglas del *juego político*.

Uno de los instrumentos dinamizados bajo ese escenario es la controversia constitucional, que se está convirtiendo, cada vez con mayor fuerza, en un elemento estratégico para el actual esquema de interrelación entre los poderes y órganos del Estado, y, al mismo tiempo, en razón de su per-

tenencia a un sistema más o menos integral, también es uno de los más importantes medios en los que se manifiesta la operatividad de la función pública de la jurisdicción constitucional. Por fuerza de la consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de órgano a cargo de esa función en México, al fungir como autoridad jurisdiccional de única instancia para ventilar ese proceso constitucional, se ha erigido en la institución responsable de garantizar la realización del debido ejercicio horizontal y vertical del poder político.¹

El presente ensayo no quiere más que hacer superficial referencia a algunas propuestas que se estiman de urgente incorporación a la actual regulación de esta garantía constitucional, cuya caracterización normativa se debe, en modo sustancial, a la trascendente reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 que, no obstante sus manifiestas virtudes —que en un primer momento pudieron justificar su configuración jurídica inicial y resistir el examen crítico de la doctrina—, en la actualidad, a casi diez años de distancia, es preciso pensar en su superación en razón de que su práctica y un más detenido análisis doctrinal sobre el tema, han dejado ver sus insuficiencias y los obstáculos que las mismas representan tanto a un control constitucional efectivo como a la consecución de los valores democráticos que persigue.

II. LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL ESTADO MEXICANO

De acuerdo con la teoría jurídica de las actividades del Estado diseñada por el distinguido jurista Jorge Fernández Ruiz, el *telos* o la finalidad del Estado se logra al través de la realización de diversas actividades, las cuales pueden clasificarse en los siguientes grupos: funciones públicas, servicios públicos, obras públicas y actividades económicas residuales.

Las funciones públicas son las actividades esenciales y mínimas del Estado contemporáneo, que conllevan el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —por tanto indelegables—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función juris-

¹ Acerca de las características, criterios de clasificación, estructura, límites, definición y elementos del poder político, véase el minucioso análisis de Fernández Ruiz, Jorge, *Poder legislativo*, pról. de Jorge Carpizo, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 31-80.

diccional y la función administrativa, que pueden considerarse como las funciones públicas originarias o primarias.²

Al lado de esas funciones públicas primarias, en la actualidad han surgido otras de nuevo cuño, y que se han escindido debido a su creciente importancia y a la necesidad de ejercerse de manera autónoma para la cabal consecución de los fines estatales. Entre ellas figuran las funciones de fiscalización o control patrimonial, la regulación monetaria, la electoral y la registral, todas las cuales han emergido, como señala Fernández Ruiz, de la función pública principal administrativa.³

Pues bien, con base en estas profundas reflexiones del destacado *iuspublicista*, pueden identificarse otras actividades que en el Estado moderno pueden constituir funciones públicas emergentes, y que en otras latitudes se les da ese tratamiento constitucional, como pueden ser las de la procuración de justicia y la impartición de justicia en materia constitucional —que es la que interesa al presente apunte—, esta última emancipada de la función pública original jurisdiccional, es realizada en otros países (principalmente de la Europa continental) por tribunales constitucionales, en algunos de ellos separados totalmente del aparato del poder judicial con apego a un modelo kelseniano de control de la constitucionalidad, configurándose como una especie de cuarto poder del Estado.

En nuestro país, la función jurisdiccional constitucional está implicada en la actividad del Poder Judicial de la Federación y, debido a las profusas reformas que se han verificado en los últimos años, se ha ido perfeccionando considerablemente al grado que mucha de la actividad que desarrolla la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha aproximado, en gran medida, a la que desempeñan los tribunales constitucionales europeos, aunque todavía tiene atribuciones propias de un tribunal supremo, al encontrarse en la cúspide de la rama judicial federal y, debido a esa ubicación, al tener competencia para resolver, entre otras cuestiones, las contradicciones de tesis sustentadas por los tribunales colegiados de circuito, y para ejercer facultad de atracción en asuntos de importancia y trascendencia para la

² Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, UNAM, Rubinzal-Culzoni Editores, año I, núm. 2, julio-diciembre 2004, pp. 35-70, pp. 36 y 37. Este estudio aparece también en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, nueva serie, año XXXIII, núm. 99, septiembre-diciembre de 2000, pp. 1013-1054.

³ *Ibidem*, pp. 42-49.

vida jurídica nacional, que son materias que todavía la vinculan al orden judicial ordinario.

En el contexto de la función jurisdiccional constitucional, que se estima ha emergido a partir de la función pública principal jurisdiccional, más allá de la sola especialización —aun cuando existen muy particulares matices en el ordenamiento mexicano que, sin embargo, son insuficientes para impedir la tendencia a un modelo concentrado del control constitucional—,⁴ nos detendremos en algunos de los aspectos que se observan de necesaria superación y reforma en materia de controversias constitucionales.

III. LA NECESARIA REFORMA AL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

La controversia constitucional constituye —junto con la acción de inconstitucionalidad— uno de los institutos más representativos de la convergencia de aspectos que, hasta antes de la reforma de diciembre de 1994, estuvieron permanentemente disociados, como son el *ejercicio del poder político* y el *proceso jurisdiccional* como vía para su regulación, contacto que da lugar a lo que Pedro Aragonese, al estudiar los tipos de proceso con base en las pretensiones fundadas en el derecho público, ha denominado “procesos políticos” que son los que “sirven para la satisfacción de las pretensiones que se basan en normas políticas”,⁵ o lo que Carl Schmitt concibió como “litigios constitucionales”, al hablar más específicamente de los conflictos suscitados entre dos o más poderes u órganos del Estado, que no son sino, en el contexto de la realidad político-constitucional ale-

⁴ En la actualidad la función pública jurisdiccional constitucional es desarrollada en modo *cuasi* concentrado por la Suprema Corte de Justicia al existir reglas internas que le parecen despojar sus atribuciones originales de control constitucional de leyes locales y reglamentos federales y locales, a favor de los tribunales colegiados de circuito. *Cfr.* Punto quinto del Acuerdo general número 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, del tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

⁵ Aragonese Alonso, Pedro, *Proceso y derecho procesal (Introducción)*, 2a. ed., pról. de Werner Goldschmidt, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1997, pp. 305-309.

mana de su época, las confrontaciones entre el gobierno y la representación popular dirimidos por un tribunal de justicia política (*Staatsgerichtshof*).⁶

En el ordenamiento jurídico mexicano se alude a controversias constitucionales cuando se hace referencia a los procesos jurisdiccionales en virtud de los cuales se dirimen conflictos de atribuciones y de competencias entre órganos públicos, es decir, al medio de control a través del cual se permite la defensa jurisdiccional de la estructura, organización y ámbitos competenciales que la Constitución define e impone a cada uno de los poderes y órganos constituidos del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la atribución de conocer y resolver en exclusiva y única instancia dichas controversias (artículos 104, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), circunstancia que le otorga el carácter de tribunal de conflictos constitucionales y, por tanto, le robustece su naturaleza de órgano jurisdiccional de constitucionalidad por antonomasia.

El primitivo artículo 105 de la Constitución de 1917 establecía: “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”. Este artículo ha sufrido cuatro reformas, si bien la última de ellas afectó únicamente a la regulación de la acción de inconstitucionalidad, instituida, desde 1994, en la fracción II.

Con la primera reforma, del 25 de octubre de 1967, se adicionó en su parte final que las controversias en que la federación fuese parte serían sólo aquéllas cuyos casos estableciera la ley. Posteriormente, en el marco de la reforma política del Distrito Federal, con fecha 25 de octubre de 1993, se agregó la legitimación de esta entidad para participar en la promoción de controversias en contra de otro estado y entre órganos de gobierno del propio Distrito Federal. La tercera reforma, sin duda la más importante, fue la mencionada de 31 de diciembre de 1994, que reestructuró por completo el artículo 105 al ampliarse los supuestos de procedencia

⁶ Cfr. Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución (Verfassungslehre)*, presentación y versión española de Francisco Ayala, epílogo de Manuel García Pelayo y Alonso, Madrid, Alianza Universidad Textos, 2001 (publicada por primera vez en 1928), pp. 126-132.

de las controversias con el reconocimiento de la legitimación procesal de los municipios.⁷

A pesar de que los conflictos entre órganos públicos se habían encontrado regulados desde el texto original de 1917, y aun en las anteriores Constituciones federalistas de 1824 y de 1857, así como en las Leyes Constitucionales de 1836 —aunque con dispositivos, en ese respecto, de incipiente contenido—,⁸ el ejercicio y operatividad de las controversias constitucionales era casi inexistente, fundamentalmente debido a dos circunstancias. Por un lado, el escenario político homogéneo que prevaleció durante casi 70 años —lo que a todas luces impedía que esos litigios constitucionales trascendieran a sede judicial resolviéndose la gran mayoría de las veces con métodos autocompositivos, o, en el mejor de los casos, heterocompositivos, de carácter eminentemente político—, y por otro, la falta de una adecuada regulación que les permitiera auténtica practicidad.

La doctrina ha señalado datos muy divergentes en relación con el número de las controversias constitucionales que se presentaron durante el tiempo de vigencia del artículo 105 entre 1917 y la reforma de 1994. En una primera estimación, José Ramón Cossío sostiene que fueron cerca de 66,⁹ mientras que en otra oportunidad comenta que se promovieron 55, de las cuales 14 se suscitaron entre la federación y un estado, 22 entre poderes de un mismo estado, una entre estados, 12 entre municipios y estados, y una entre un municipio y un estado.¹⁰ Eduardo Ferrer Mac-Gregor señala el dato diverso de 50 casos,¹¹ añadiendo después que un estudio de la Suprema Corte señala sólo 42 asuntos.¹²

⁷ Cfr. Márquez Rábago, Sergio R., *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002, pp. 617-621.

⁸ Un ilustrativo estudio de la evolución histórica de la controversia constitucional en nuestro país se encuentra en Acuña Méndez, Francisco, *La controversia constitucional en México*, pról. de Carlos Arellano García, México, Porrúa, 2004, pp. 73-104.

⁹ Cossío, José Ramón, “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2003, p. 65.

¹⁰ Cfr. Cossío, José Ramón, “Artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 18a. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, t. IV, p. 125.

¹¹ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002, p. 100.

¹² *Cuadro estadístico histórico de asuntos relativos a controversias constitucionales tramitados entre 1917-1994*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2000, cita-do en *idem*.

No fue sino hasta el año de 1993 cuando se pudo percibir un incremento importante en la promoción de demandas de controversias constitucionales. Entre mayo de ese año y septiembre de 1995, la Suprema Corte de Justicia registró un total de 18 controversias, casi una por mes, cuando el promedio anterior a este periodo había sido de menos de una controversia por año, la mayoría presentadas por municipios en contra de gobiernos estatales.¹³

No obstante los patentes avances, muchos de los altos propósitos a los que, en un moderno Estado democrático de derecho, se dirige un instrumento como el de la controversia constitucional, en el sistema jurídico mexicano no pueden ser cabalmente conseguidos con su actual regulación debido a los obstáculos que la misma le representa para coadyuvar a la cabal salvaguarda del principio de supremacía constitucional. Dichos obstáculos pueden ser superables en la medida en que se alejen, así sea de manera paulatina, de anquilosados métodos e instituciones traídos del tradicional juicio de amparo —no obstante su diversa naturaleza jurídica—, que le impiden alcanzar la defensa presta y efectiva de los marcos competenciales de rango constitucional.

Debido a la pertenencia de la controversia constitucional al sistema que implica la función pública de jurisdicción constitucional, varias de las propuestas de reforma que pueden formularse se orientan hacia cuestiones que tienen que ver con todo ese sistema, pues sólo con modificaciones al contexto de conjunto al que pertenecen —o, más bien dicho, sólo desde ese contexto—, es que pueden concebirse alteraciones pacíficas y compatibles con el resto de sus elementos. Bajo la advertencia de que estas proposiciones son sólo algunas de las que se observan más importantes y, además de que son sólo de carácter orientativo y general —cuyo completo estudio exige un mucho mayor desarrollo que el que los límites de este ensayo imponen—, se procede a su enumeración.

¹³ Cfr. Fix Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *Reforma constitucional en México y Argentina*, México, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996, pp. 41-57, p. 49.

IV. REFORMA A LA DENOMINACIÓN DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Si se suscribe la necesidad de una gradual evolución de las instituciones jurídicas relacionadas con la función pública de la jurisdicción constitucional, una inmediata modificación es de esperarse a la denominación de la *Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en adelante LR105) para intitularla, por ejemplo, *Ley de Control Constitucional* o *Ley de Jurisdicción Constitucional*, denominaciones que, frente a su título actual, reflejan de mejor manera su objeto. Somos conscientes que lo deseable es la expedición de un auténtico *Código Procesal Constitucional*,¹⁴ en el que no sólo se encuentre regulada la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, sino también el proceso de amparo, que implicaría la desaparición de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

La idea de una codificación de los procesos constitucionales en México es consustancial a la construcción de una teoría general del proceso constitucional, de la que puedan desprenderse disposiciones y principios comunes como pueden ser, por ejemplo, dado el carácter eminentemente publicista del mismo, que rija para todos el principio de oficialidad en la actuación del órgano jurisdiccional que implique la suplencia de la deficiencia de las solicitudes de las partes; o que como resultado de una decla-

¹⁴ Sobre el tema *cfr.* Sagüés, Néstor Pedro, “La codificación del derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, 4a. ed., México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. I, 2003, pp. 507-520; Díaz Ricci, Sergio, “Necesidad de un código procesal constitucional” en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 151-163. Véanse, como ejemplos de esta clase de ordenamientos, el Código Procesal Constitucional de la provincia de Tucumán (Argentina) en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, núm. 1, enero-junio 2004, pp. 223-249; y el Código Procesal Constitucional del Perú, en *El Peruano. Diario Oficial*, Lima, Perú, lunes 31 de mayo de 2004, pp. 269424-264436; el anteproyecto de este último Código, que, en sustancia, constituye la base del convertido en derecho positivo vigente, puede verse también en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, *cit.*, nota 16, pp. 251-282.

ratoria de invalidez de una norma de carácter general, cualquiera que sea el instrumento que se haya utilizado para su impugnación, sobrevengan de modo invariable efectos generales; entre otros.

V. SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE CONFLICTOS CONSTITUCIONALES

Una competencia jurisdiccional que para resolver la materia litigiosa que en nuestro país se dirime vía controversia constitucional, en otros está atribuida a tribunales de constitucionalidad.¹⁵ Es cada vez más cotidiana la discusión de si es conveniente o no —para el estado de madurez en que se encuentra el proceso de transición democrática en nuestro país— la creación de un tribunal constitucional con todas sus notas distintivas y características, tal como es sugerido por el modelo austriaco-kelseniano de control constitucional, es decir, autónomo del poder judicial y del resto de los poderes públicos. Muchos son los autores que se pronuncian por la necesidad de instituir este órgano,¹⁶ otros optan por sostener que lo que debe

¹⁵ Véanse las descripciones panorámicas de las competencias de los órganos jurisdiccionales de control constitucional en el derecho comparado en Sagüés, Néstor Pedro, *El sistema de derechos, magistratura y procesos constitucionales en América Latina*, México, Porrúa, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, núm. 1, 2004; Fernández Rodríguez, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2002 (especialmente pp. 64-92); Lösing, Norbert, *La jurisdiccionalidad constitucional en Latinoamérica*, trad. de Marcela Anzola Gil, Madrid, Konrad Adenauer Stiftung, Dykinson, S.L., 2002; Covián Andrade, Miguel, *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2001; García Belaunde, Domingo, y Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, S.L., Ediciones Jurídicas Lima, Editorial Jurídica E. Esteva, Uruguay, Editorial Jurídica Venezolana, 1997; Fix-Zamudio, Héctor, “Los tribunales y salas constitucionales en América Latina”, *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, 1995, pp. 59-74. Véase también Nogueira Alcalá, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, México, Porrúa, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, núm. 2, 2004 (en prensa).

¹⁶ Cfr. Melgar Adalid, Mario, “Hacia un auténtico tribunal constitucional”, en *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 11, julio-diciembre 2004, pp. 133-155; Covián Andrade, Miguel, *Teoría constitucional*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002, pp. 678-688; Uribe Arzate, Enrique, *El tribunal constitucional*, pról. de Miguel Covián Andrade, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2002 (especialmente pp. 289-357); *ibidem*, “El Tribunal Constitucional en México: perspectiva y posibilidad”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribu-*

crearse es una sala constitucional en el seno de la Suprema Corte, como lo enseñan algunos ordenamientos constitucionales latinoamericanos,¹⁷ mientras que otros no menos acreditados juristas han preferido opinar que debe seguirse el camino de fortalecer a nuestra actual Suprema Corte de Justicia en su carácter material de tribunal constitucional.¹⁸ Sea cual fuere el destino de la naturaleza jurídica del órgano de control constitucional que llegue a configurarse en el futuro inmediato en México, las controversias constitucionales habrán de permanecer como instrumento de su exclusivo conocimiento y resolución.

VI. LA MATERIA ELECTORAL

Por virtud de las controversias constitucionales pueden dirimirse tanto actos como disposiciones generales, siempre que no sean de la materia electoral (primer párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, y 19, fracción II, de la LR105). Se ha evitado que por esta vía se puedan plantear conflictos de atribuciones en asuntos de carácter electoral para evadir la “politización” de la materia litigiosa, lo cual provoca un campo de indefensión constitucional.

Como lo hace notar Fix Fierro,¹⁹ no puede negarse que puede haber conflictos por invasión de atribuciones y violaciones constitucionales por actos o disposiciones de la materia electoral que no puedan ser planteados bajo vía diversa, pues la controversia sería la única idónea a través de la cual pudiera defenderse la constitucionalidad, como podría suceder, por ejemplo, si se expidiera un reglamento en esa materia por el

nales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 2002, pp. 537-548; Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002, pp. 145-155; *ibidem*, “Algunas posibles reformas al Poder Judicial en México”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *op. ult. cit.*, pp. 59-83 (especialmente pp. 73-80); Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 255-258.

¹⁷ Cfr. Mena Adame, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*, introducción de Guillermo Ortiz Mayagoitia, México, Porrúa, 2003 (especialmente pp. 359-387).

¹⁸ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, cit. *supra*, nota 11, p. 119.

¹⁹ Fix Fierro, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, cit. *supra*, nota 13, p. 51.

Ejecutivo federal, que fuera de la competencia del Ejecutivo local,²⁰ o si el Instituto Federal Electoral —que implicaría la previa admisión constitucional de su legitimación activa— quisiera controvertir contra el Poder Ejecutivo —un supuesto de indefensión, por cierto, que se ha verificado ya en la realidad— ante la negación de la información financiera de partidos políticos.²¹

Por estas razones resulta conveniente replantear esta proscripción constitucional para admitir el estudio de asuntos electorales bajo la plataforma procesal de la controversia constitucional, superando los temores del riesgo de *politización de la justicia*, si se toma en cuenta que el examen que debe realizar la Suprema Corte es de carácter exclusivamente jurídico,²² y que por ese motivo la función jurisdiccional resulta privilegiada frente a los intereses políticos que de suyo se involucran en una controversia constitucional cualquiera.

VII. LOS OBSTÁCULOS PARA LOGRAR LA DECLARATORIA DE EFECTOS GENERALES

Uno de los más importantes poderes de la Suprema Corte de Justicia al sustanciar las controversias constitucionales se encuentra en la definición de los efectos de sus resoluciones. Para comprender de mejor manera las posibilidades de esos efectos, es preciso recordar las hipótesis de los conflictos. Siguiendo los conceptos sugeridos por Ovalle Favela,²³ las controversias constitucionales pueden clasificarse en dos grandes grupos: internas y externas, y estas últimas a la vez en horizontales y verticales.

²⁰ Corzo Sosa, Edgar, “El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo”, en Orozco Henríquez, José de Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III*, México, UNAM, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, pp. 953-981, en pp. 960 y 961.

²¹ Cfr. Romero Bolaños, Héctor, “Capítulo VI: Proceso de centralización del federalismo II: Centralización federal a través del control de constitucionalidad y de legalidad”, en Palacios Alcocer, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, pról. de Fernando Serrano Migallón, México, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, LIX Legislatura, 2003, pp. 185-223, en pp. 198 y 199.

²² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 852.

²³ Cfr. Ovalle Favela, José, *Teoría general del proceso*, presentación de Sergio García Ramírez, 5a. ed., México, Oxford University Press, 2003, pp. 79-81.

1) *Controversias constitucionales internas*. Son aquéllas que se suscitan entre los diversos poderes de una misma entidad, es decir, dentro de la federación, dentro de un estado o dentro del Distrito Federal. Aquí se ubican los siguientes supuestos generales, según se desprende de la fracción I del artículo 105 constitucional:

- a) *Dentro de la federación*: Hay cuatro hipótesis: 1) El Poder Ejecutivo contra el Congreso de la Unión; 2) El Poder Ejecutivo contra la Cámara de Diputados; 3) El Poder Ejecutivo contra el Senado de la República; y 4) El Poder Ejecutivo contra la Comisión Permanente (inciso c del artículo 105-I constitucional).
- b) *Dentro de un estado*: Existen cinco hipótesis: 1) El Poder Ejecutivo contra la Cámara de Diputados del estado; 2) El Poder Ejecutivo contra la diputación o Comisión Permanente del Congreso del estado; 3) El Poder Ejecutivo contra el Tribunal Superior de Justicia del estado; 4) La Cámara de Diputados contra el Tribunal Superior de Justicia del estado; y 5) La diputación o Comisión Permanente del Congreso contra el Tribunal Superior de Justicia del estado (inciso h del artículo 105-I constitucional).²⁴
- c) *Dentro del Distrito Federal*: Hay cinco hipótesis: 1) El jefe de gobierno contra la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2) El jefe de gobierno contra la Diputación Permanente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 3) El jefe de gobierno contra el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; 4) La Asamblea Legislativa contra el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; 5) La Diputación Permanente de la Asamblea Legislativa contra el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (inciso k del artículo 105-I constitucional).²⁵

²⁴ Aun cuando la fracción I del artículo 105 constitucional es omisa en relación con la legitimación de la Comisión o Diputación Permanente de los congresos locales, la práctica judicial ha enseñado que ésta es admisible. Véase, por ejemplo, la tesis de jurisprudencia: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS RELACIONADOS CON LA HACIENDA MUNICIPAL, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE AQUELLA ENTIDAD FEDERATIVA, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, agosto de 2002, Tesis: P./J. 35/2002, p. 902.

²⁵ Como sucede con la omisión que se señaló en la nota anterior para los estados de la República, en la misma dirección estimamos que la legitimación de la Diputación Permanente del Distrito Federal debe admitirse siguiendo el espíritu de la regla que se prevé para el Poder legislativo federal. Además, hay que tomar en cuenta que por interpretación de la Suprema Corte, aunque no lo establezca expresamente así la Constitución, se ha

2) *Controversias constitucionales externas*. Son las que se entablan entre las propias entidades entre sí, incluyendo a los municipios. Se clasifican en horizontales y verticales:

- a) *Controversias constitucionales horizontales*. Son aquellas que surgen entre órganos del mismo nivel de descentralización política. Aquí pueden observarse tres hipótesis: 1) Un estado contra otro estado; 2) Un estado contra el Distrito Federal; y 3) Un municipio de un estado contra otro municipio de diverso estado (incisos *d*, *e*, y *g* del artículo 105-I constitucional).
- b) *Controversias constitucionales verticales*. Son aquellas que se presentan cuando las entidades litigantes tienen diferente nivel en la organización política. Existen seis hipótesis: 1) La federación contra un estado; 2) La federación contra el Distrito Federal; 3) La federación contra un municipio; 4) El Distrito Federal contra un municipio; 5) Un estado contra un municipio del propio estado; y 6) Un estado contra un municipio de otro estado (incisos *a*, *b*, *f*, *i*, y *j* del artículo 105-I constitucional).

Dentro de esta última categoría, debemos agregar otra subclasificación: las de las controversias constitucionales “de arriba hacia abajo” y las de “abajo hacia arriba”,²⁶ en atención a si la acción procesal proviene de un órgano o ente de “mayor ámbito normativo” a uno de “menor ámbito”. Esta distinción es necesaria y útil sobre todo para explicitar las hipótesis de los efectos de las sentencias, que pueden adoptar una de dos posibilidades:

1) Efectos generales o *erga omnes*. Se producen si se cumplen los siguientes elementos: 1) Que se decrete la inconstitucionalidad de una norma de carácter general (y no de actos propiamente dichos); 2) Que se trate de *controversias constitucionales internas y externas de carácter vertical* con actor de “mayor ámbito normativo” en contra de demandado de “menor ámbito” —la federación impugnando normas de un estado o munici-

reconocido la legitimación de las delegaciones del Distrito Federal para promover controversias constitucionales, por lo que habría que agregarlos a las fórmulas de los supuestos de sujetos legitimados. Véase la tesis jurisprudencial: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS DELEGACIONES DEL DISTRITO FEDERAL ESTÁN LEGITIMADAS PARA PROMOVERLAS, novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVIII, diciembre de 2003, Tesis: P./J. 61/2003, p. 887.

²⁶ Para emplear la terminología que sugiere Héctor Fix Fierro; *cfr.* “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *cit. supra*, nota 13, p. 51.

pio, o el estado impugnando normas de un municipio—;²⁷ y 3) Que sean aprobadas con el voto de por lo menos ocho ministros (pues en caso contrario se declararían desestimadas).

2) Efectos particulares o *inter partes*. Se producen, por exclusión, en todos los demás casos, es decir, si se trata de *controversias constitucionales externas, de carácter horizontal, y de carácter vertical* con actor de “menor ámbito normativo” contra demandado de “mayor ámbito”, por ejemplo, un municipio impugnando normas o actos de un estado, o un estado impugnando normas de la federación (artículos 105 constitucional, penúltimo y último párrafos de su fracción I; y 42 de la LR105).

Respecto a la necesidad de modificar este sistema, parece existir un consenso unánime en el criterio de los especialistas en el sentido de que éste puede perfeccionarse si se le separa de las matizaciones que la propenden fuertemente hacia el principio de relatividad de las sentencias, pues con él se podría llegar a la siempre paradójica resolución de que se declare la inconstitucionalidad de una norma por una mayoría de ministros —sin llegar a ser la calificada exigida— y, sin embargo, seguirse aplicando la norma en cuestión con todas sus consecuencias. De lo que se trata con la controversia constitucional es de la protección nada menos que del orden y la regularidad constitucional de las competencias y atribuciones de los órganos y poderes públicos, y este es un principio que debe priorizarse por sobre cualesquiera otros, y hacerse valer con los menos obstáculos posibles, de lo que se sigue que es deseable la validez de una mayoría simple en la votación para lograr la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos generales.

VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DEFENSA JURISDICCIONAL DE LOS MUNICIPIOS

Hace algunos años, si bien no muy lejanos, que el municipio mexicano despierta un interés serio en la doctrina,²⁸ además de que existen impor-

²⁷ Es de entenderse que, en este caso, la impugnación debe ser en contra de un municipio del propio estado aunque la disposición constitucional no lo diga, pues dada la naturaleza de la relación sería difícil pensar que la impugnación de una norma que haga un estado contra un municipio de otro estado tuviera efectos generales, además de que, si así fuera, el órgano reformador de la Constitución hubiera incluido en este supuesto la hipótesis homóloga del Distrito Federal contra un municipio, lo que no ocurre en el texto constitucional.

²⁸ Muestra de ello es el creciente acervo de obras que se ocupan, con debido rigor sistemático, del derecho municipal mexicano, entre las que, por mencionar algunas, pue-

tantes estudios dirigidos al análisis de su defensa jurisdiccional a través de la controversia constitucional,²⁹ que con anterioridad a la reforma de diciembre de 1994 era una cuestión de constante reclamo ante la flagrante vulnerabilidad en la que se encontraban en el sistema jurídico mexicano.³⁰

Bajo la redacción del original artículo 105 de la Constitución de 1917, no se preveía la posibilidad de que un municipio pudiera participar como sujeto procesal en una controversia constitucional. Por muchos años, con fundamento en esa imprevisión, el criterio predominante de la Suprema Corte se orientó en el sentido de que el municipio no podía ser considerado como un “poder de Estado”, y por lo tanto, tampoco podía fungir como parte en esta clase de procesos, lo cual provocó que quedase en un

den citarse las siguientes: Valencia Carmona, Salvador, “Derecho municipal”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, t. XI, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002; *ibidem*, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003; Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa, 2003; Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 6a. ed., México, Porrúa, 2002; Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 5a. ed., México, Porrúa, 2002; Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.

²⁹ Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, “La defensa constitucional del municipio”, en su obra *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 269-273 (incluido también en *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998, pp. 105-109); Valencia Carmona, Salvador, “La defensa constitucional del municipio mexicano” en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, cit., supra nota 14, t. IV, pp. 3865-3887; *ibidem*, “La defensa constitucional y solución de conflictos en el municipio”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, pról. de Enrique Martínez y Martínez, México, Fundap, 2003, pp. 385-396; Báez Silva, Carlos, “Controversia constitucional y los municipios”, en *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, año 2, núm. 5, octubre-diciembre, 1999; González Oropeza, Manuel, “Medios de protección de los municipios”, en *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, cit.; Hernández Chong Cuy, María A., *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, pról. de Juventino V. Castro y Castro, Zapopan, Universidad Panamericana, 1998; Cárdenas Gracia, Jaime, “El municipio en las controversias constitucionales”, en *Boletín mexicano de derecho comparado*, México, UNAM, año XXIX, núm. 86, mayo-agosto de 1996, pp. 447-466; también en Faya Viesca, Jacinto (coord.), *Revista Ameynape. Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Querétaro, núm. 1, enero-junio de 1996.

³⁰ Sólo un ejemplo de las voces que en los foros académicos se pronunciaban por la necesidad de una mayor protección jurisdiccional de las atribuciones de los municipios es el de Góngora Pimentel, Genaro, “Las partes en el juicio de amparo. La parte agraviada. Quiénes pueden ser parte agraviada. El municipio como persona moral oficial. Necesidad de una defensa para los municipios”, en *Estudios jurídicos en memoria de Alfonso Noriega Cantú*, México, Porrúa, 1991, pp. 239-259.

estado de total indefensión, ya que, por un lado, se les negaba el acceso al juicio de amparo bajo el argumento de que sólo podrían tener acceso a él los gobernados, categoría en la que no cabía la institución municipal, y por otro, al no reconocérseles constitucionalmente como un “verdadero poder”, como se viene de decir, también se les impidió el acceso a las controversias constitucionales.

Esta situación cambió al inicio de la década de 1990 cuando la Suprema Corte empezó a emitir una serie de fallos con un criterio diverso al reconocer finalmente el “derecho” del municipio a defender la autonomía que le era constitucionalmente consagrada. Dos antecedentes importantes en este sentido son el amparo en revisión 4521/90, planteado por el municipio de Mexicali en contra de autoridades del estado de Baja California, y la controversia constitucional 1/93, promovida por el municipio de Delicias, Chihuahua, en contra del gobernador y el secretario general de gobierno de ese estado, pues en ambos casos el máximo tribunal del país ya consideraba al municipio como un auténtico “poder del Estado mexicano” para los efectos señalados en el artículo 105 constitucional.³¹

No cabe duda que la previsión constitucional de la legitimación de los municipios para promover controversias constitucionales vino a colmar una laguna importante. La gran mayoría de las controversias presentadas ante la Suprema Corte de Justicia en la actualidad provienen precisamente de la instancia municipal por afectaciones presuntas a sus esferas de competencia ocasionadas por actos arbitrarios de autoridades estatales y federales.³² No obstante ese perfeccionado escenario, es necesario encontrar nuevas fórmulas para beneficiar de mejor manera esa defensa, sobre todo en relación con las posibilidades de obtención de efectos generales de las sentencias a favor de las municipalidades.

De acuerdo con la Constitución, siempre que un municipio impugne los actos de un estado o de la federación vía controversia constitucional, los efectos de la resolución que se adopte tendrán invariablemente efectos

³¹ Cfr. Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, cit. supra nota 28, p. 300. Una síntesis de la resolución recaída en la controversia constitucional 1/93 se encuentra en el Apéndice número 3 de esa obra (pp. 619-631).

³² Una muy clara exposición de la esfera constitucional de competencia del municipio, así como de su caracterización jurídica, se encuentra en el estudio de Fernández Ruiz, Jorge, “Ámbito municipal”, en Gámiz Parral, Máximo (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional. Democracia y regulación electoral. Un verdadero federalismo*, México, UNAM, Doctrina jurídica estatal 4, 2003, pp. 19-74.

relativos, aun cuando la votación que se alcance en el asunto alcance la unanimidad.

No obstante que ha sido la controversia constitucional el más importante instrumento procesal de su defensa, la vigorización de esta garantía debería tender hacia escenarios más proclives a un equilibrio democrático, de manera tal que, por ejemplo, si un municipio impugna una ley federal que considera atenta contra sus finanzas, y si esa ley es encontrada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, el efecto de esa resolución debería alcanzar a la generalidad de los municipios del país a los que también se les aplicó ese ordenamiento jurídico, sin necesidad de que cada uno de ellos tenga que promover la acción constitucional respectiva.

IX. LA ADMISIÓN DE NUEVOS SUJETOS LEGITIMADOS

La doctrina ha apuntado la necesidad de que, en aras de lograr un mayor equilibrio del poder político y de extender las posibilidades de tutela de los principios constitucionales, se amplíe la legitimación procesal a otros sujetos, entre los cuales se pueden apuntar los siguientes.

a) *Las delegaciones políticas del Distrito Federal*. Debe admitirse, de manera expresa, la legitimación activa y pasiva de las delegaciones políticas del Distrito Federal en controversias constitucionales. Ya el Pleno de la Corte, en sesión de 26 de agosto de 2002, resolvió que las delegaciones son “órganos de gobierno”, calidad que les legitima, vía interpretación jurisprudencial, su acceso a este medio de control.³³

b) *Órganos constitucionales autónomos*. Muy debatida ha sido la opinión de incluir como sujetos legitimados para promover controversias, por invasión de esferas competenciales, a ciertos órganos constitucionales por cuya naturaleza jurídica no pueden ser vinculados a alguno de los tres poderes que realizan las funciones públicas tradicionales u originarias, dentro de los cuales se han mencionado al Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México,³⁴ y más

³³ Cfr. *supra*, nota 25.

³⁴ Jaime Cárdenas Gracia defiende la necesaria previsión de estos órganos como partes en las controversias constitucionales. Cfr. *Una Constitución para la democracia*, cit. *supra*, nota 16, p. 210. Véase también Vizcaya Priego, Daniel, “Las controversias constitucionales en México. Una propuesta”, en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, cit. *supra*, nota 14, pp. 759-766.

recientemente a la Auditoría Superior de la Federación, aunque no con una nota de autonomía absoluta, sí con una tendencia hacia esa dirección.³⁵

En principio, el interés de la prevalencia del orden constitucional justifica la admisión de tantos cuantos supuestos puedan idearse para la efectiva defensa jurisdiccional de la Constitución; así, ahí en donde hubiere alguna transgresión, parecería válido que cualquier ente público manifieste un interés simple y que éste fuere bastante para acudir a la controversia y exigir de su contraparte el estricto apego a la ley fundamental. Sin embargo, no puede dejar de tomarse en cuenta que resultaría muy peligroso admitir un margen de legitimación tan amplio, pues podría llegarse al extremo de desvirtuar su objeto original, a la manera en que se observa que ha sucedido con el juicio de amparo, que actualmente constituye un instrumento procesal que por sí mismo recepta un desmedido campo de impugnación, lo cual, lejos de significar una evolución positiva, a todas luces ha tergiversado la operatividad y el efectivo funcionamiento de este medio de control, así como ha comprometido la eficacia del órgano al que se someten las causas. Estas consideraciones valen como referencia histórica para negar en otros instrumentos la ampliación de la legitimación.

c) *Municipios de un mismo estado*. La posibilidad de que dos municipios de una misma entidad federativa protagonicen una controversia constitucional no se encuentra prevista entre las hipótesis dadas por la fracción I del artículo 105 constitucional. Por su parte, la Suprema Corte ha interpretado que esta clase de conflictos deben ser dirimidos y resueltos —en razón de su pertenencia a un mismo orden normativo estatal— por las propias autoridades del gobierno local.³⁶ Algunos autores señalan la necesidad de que estas disputas sean estudiadas por la Suprema Corte vía controversia constitucional.³⁷ La validez de esta consideración se puede sustentar con base en el argumento de que si el parámetro de control se

³⁵ Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, “Los organismos públicos constitucionalmente autónomos”, en *Estudios de derecho y ciencias sociales. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo*, México, núm. 1, enero-junio 2002, pp. 57-80.

³⁶ Véase la tesis jurisprudencial: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS, novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, septiembre de 1999, Tesis: P./J. 96/99, p. 705.

³⁷ Cfr. Morales-Paulín, Carlos A., *Justicia constitucional*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa, 2002, p. 4.

encuentra en la Constitución federal, el proceso respectivo debe resolverse por la autoridad jurisdiccional encargada de velar por la vigencia de ese ordenamiento, con independencia de quiénes sean los órganos litigantes, y no relegar dicho control a las autoridades estatales, que sí, en cambio, deben intervenir cuando el parámetro a controlar lo sea el ordenamiento constitucional local. De esta suerte, los litigios constitucionales entre municipios habrán de ser atendidos en función del ordenamiento constitucional violado: si es éste federal, de ella debiera conocer la Suprema Corte, mientras que si lo que se encuentra en tela de duda es la interpretación de la Constitución local, será la autoridad correspondiente de ese ámbito la encargada de pronunciarse al respecto.

d) *El Consejo de la Judicatura Federal*. Esta propuesta, a no dudarlo plagada de embrollos y complejidades —debido a las reformas institucionales adicionales que implica—, supone una íntima relación con las no menos polémicas ideas de creación de un órgano con función de jurisdicción constitucional desligado del poder judicial federal, y la de dotarle al Consejo de la Judicatura Federal la calidad de órgano constitucional autónomo, para posibilitar su legitimación en controversias constitucionales. Algunos posicionamientos van más allá al postular la idea de que, inclusive, el Poder Judicial de la Federación pudiera controvertir con los otros poderes —a la manera en que es análogamente posible con los poderes judiciales locales respecto a los otros poderes públicos del propio Estado—, en cuyo caso tendría que evitarse la indeseable coincidencia de las figuras de juez y parte y, por ello, tener que dirimirse la controversia ante un tribunal constitucional autónomo de la rama judicial.³⁸

X. OTRAS PROPUESTAS

1. *Del interés jurídico exigido para acudir a la controversia constitucional*

Podría evaluarse la posibilidad de que el interés que actualmente se exige, para colmar el requisito de legitimación procesal activa en controversia constitucional, se perfeccione de tal manera que deje ser operativo el lla-

³⁸ Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, cit., supra, nota 16, pp. 209-210 y 271-272.

mado principio “de agravio personal y directo”,³⁹ históricamente característico del juicio de amparo.

En el caso de las controversias en las que se implica el estudio de la constitucionalidad de leyes no debería ser exigido un interés jurídico específico para impugnar y enderezar así el correspondiente litigio. La naturaleza de la alta finalidad que persigue la controversia justifica el replanteamiento de que el control constitucional de las normas de carácter general impugnadas por esa vía debe ser abstracto, a la manera en que opera para las acciones de inconstitucionalidad.

El requisito de instancia de parte agraviada resulta muy propio para casos de defensa de los derechos de particulares, pero no para los órganos y poderes públicos, cuyo interés no es privado, sino, precisamente, uno orientado al mantenimiento del orden constitucional, público por excelencia, por lo que la sola estimación de inconstitucionalidad, la divergente interpretación de los alcances y contenido de las normas constitucionales, la sola duda de correspondencia entre la actuación del órgano frente a la normativa fundamental, sin que necesariamente de ella se aduzca una vulneración directa de las líneas que enmarcan la esfera de competencia, justifica la incoación de la acción procesal constitucional. Ello traería como inmediata consecuencia un más efectivo armazón jurídico para el régimen federalista y la organización de los poderes públicos, pero, sobre todo, para el mantenimiento del Estado constitucional de derecho como parámetro rector de las relaciones de poder.

2. Las controversias constitucionales en el ámbito local

Una tendencia que ha venido cobrando gran fuerza en algunas entidades federativas es el de la creación, dentro de sus propias circunscripciones jurídico-políticas, de instrumentos de defensa judicial de la Constitución a nivel local. Así lo demuestran los casos de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Guanajuato, Chiapas, Quintana Roo, y más recientemente, Nue-

³⁹ Cfr. Baltazar Robles, Germán Eduardo, *Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Ángel Editor, 2002, pp. 295-296; Sánchez Gil, Rubén A., “La procedencia del control constitucional y la aplicabilidad de las normas generales”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, t. LIV, núm. 242, 2004, pp. 199-228, pp. 205 y 206.

vo León y el Estado de México. Este fenómeno ha sido advertido por la doctrina que ya empieza a analizarlo y a tratar de sistematizarlo.⁴⁰

Es invariable que existan controversias constitucionales locales ahí donde han sido articulados sistemas locales de control constitucional —aunque en Tlaxcala, por ejemplo, se denominan “juicios de competencia constitucional”—. La convivencia de las controversias previstas en la Constitución federal y las de carácter local resulta totalmente válida y admisible, desde el punto de vista de que su ámbito y finalidad es diversa: la protección de sus respectivos órdenes jurídico-constitucionales, a saber: por un lado, el federal y, por el otro, el estatal. Este expansivo fenómeno viene a fortificar aún más la garantía jurídica del federalismo mexicano.

Los problemas de articulación, acoplamiento y equilibrio entre el sistema federal de justicia constitucional y los nacientes en las entidades son una asignatura pendiente que habrá de esclarecerse en un futuro próximo. En el estado actual de cosas no parece muy claro si esas controversias constitucionales locales podrían admitir un ulterior juicio: el de amparo directo ante los correspondientes tribunales colegiados de circuito, a efecto de lograr la revisión de la legalidad de los procedimientos.

⁴⁰ Para conocer la caracterización de los nacientes sistemas de justicia constitucional en los estados de la República véase el documentado estudio de Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, pról. de Lucio Pegoraro, México, UNAM, 2004. Cfr. también Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Derecho procesal constitucional local en México”, *Revista Académica. Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, México, año II, núm. 3, julio de 2004, pp. 287-312; y en *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, Editora Del Rey, núm. 3, enero-junio de 2004, pp. 267-289; *ibidem*, “Derecho procesal constitucional local (la experiencia en cinco estados 2000-2003)”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2004, pp. 457-482; Uribe Arzate, Enrique, “El control constitucional en las entidades federativas”, en Gámiz Parral, Máximo N. (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, cit. supra, nota 32, pp. 431-453; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, cit. supra, nota 29; Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *El control de constitucionalidad y el de legalidad en un nuevo esquema federal*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002; Martínez Sánchez, Francisco, *El control interno de las Constituciones de los estados de la República Mexicana. Perspectivas de un nuevo federalismo*, México, Porrúa, 1998.

3. *Controversias constitucionales y facultades de los órganos legislativos en conflictos entre órganos*

En estos tiempos en los que se habla de la necesaria incorporación a nuestro sistema jurídico de medios alternativos de solución de controversias bajo ciertos supuestos en la jurisdicción ordinaria, lo deseable, en cambio, en el ámbito de lo constitucional, es perfeccionar la función jurisdiccional para la resolución de los conflictos, de manera tal que se siga afianzando el sistema de judicialización de los diferendos políticos en aras de una mayor objetividad de las resoluciones, y de que no dependa la salida de esas diferencias más que de la razón y la justicia, causas que no pueden obtenerse sin la plena realización de la jurisdicción constitucional, en nuestra realidad jurídica encomendada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esta tesitura se ha llegado a opinar que debe eliminarse la facultad de intervención del Senado (prevista en el artículo 76, fracciones V y VI) en materia de desaparición de poderes estatales o en la solución de asuntos políticos entre los poderes de un Estado, toda vez que, de suyo, “las cuestiones políticas son cuestiones constitucionales”,⁴¹ y como tales, todas ellas deben dirimirse vía controversia constitucional.⁴²

El temor de la politización de los litigios no es de ninguna manera suficiente para mantener este cariz de control político en nuestro sistema, pues está más que demostrado que la jurisdicción ejercida por la Suprema Corte, al significarse en el examen estrictamente jurídico de los conflictos del poder, ha resultado ser la forma de solución de la conflictiva entre órganos y poderes públicos más apegada al sentimiento democrático al que se aspira la nación mexicana.

XI. BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA MÉNDEZ, Francisco, *La controversia constitucional en México*, pról. de ARELLANO GARCÍA, Carlos, México, Porrúa, 2004.

⁴¹ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, cit. supra, nota 16, p. 208.

⁴² Para una argumentación en contra, cfr. Cortés Campos, Josefina y Raigosa Sotelo, Luis, *Las facultades de control del Senado de la República*, México, Senado de la República, LIX Legislatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 299 y 300.

- ARAGONESES ALONSO, Pedro, *Proceso y derecho procesal (Introducción)*, 2a. ed., pról. de GOLDSCHMIDT, Werner, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1997.
- ASTUDILLO REYES, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, pról. de Lucio Pegoraro, México, UNAM, 2004.
- BÁEZ SILVA, Carlos, “Controversia constitucional y los municipios”, *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, año 2, núm. 5, octubre-diciembre de 1999.
- BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo, *Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Ángel Editor, 2002.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002.
- , “Algunas posibles reformas al Poder Judicial en México”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996.
- , “El municipio en las controversias constitucionales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, año XXIX, núm. 86, mayo-agosto de 1996.
- CORZO SOSA, Edgar, “El control constitucional en materia electoral: el interés objetivo”, en OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III*, México, UNAM, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999.
- COSSÍO D., José Ramón, “Artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, 18a. ed., México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, t. IV.
- , “La defensa constitucional del municipio”, en su obra *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004.
- , “Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”, en COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 2003.
- , *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis, 1998.

- COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Teoría constitucional*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002.
- , *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, 2001.
- DÍAZ RICCI, Sergio, “Necesidad de un Código Procesal Constitucional”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio, *La justicia constitucional europea ante el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2002.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, México, UNAM, Rubinzal-Culzoni Editores, año I, núm. 2, julio-diciembre de 2004.
- , *Poder legislativo*, pról. de CARPIZO, Jorge, México, Porrúa, UNAM, 2003.
- , “Ámbito municipal”, en GÁMIZ PARRAL, Máximo (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional. Democracia y regulación electoral. Un verdadero federalismo*, México, UNAM, Doctrina jurídica estatal 4, 2003.
- (coord.), *Régimen jurídico municipal en México*, México, Porrúa, 2003.
- , “Los organismos públicos constitucionalmente autónomos”, *Estudios de derecho y ciencias sociales. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo*, México, núm. 1, enero-junio de 2002.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, “Derecho procesal constitucional local (la experiencia en cinco estados 2000-2003)”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2004.
- , “Derecho procesal constitucional local en México”, *Revista Académica. Facultad de Derecho de la Universidad La Salle*, México, año II, núm. 3, julio de 2004.
- , *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2002.
- FIX-FIERRO, Héctor, “La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994”, *Reforma constitucional en México y Argentina*, Mé-

- xico, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, 1996.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Los tribunales y salas constitucionales en América Latina”, en *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM, 1995.
- y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, y FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, Ediciones Jurídicas Lima, Editorial Jurídica E. Esteva, Uruguay, Editorial Jurídica Venezolana, 1997.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, “Las partes en el juicio de amparo. La parte agraviada. Quiénes pueden ser parte agraviada. El municipio como persona moral oficial. Necesidad de una defensa para los municipios”, en *Estudios jurídicos en memoria de Alfonso Noriega Cantú*, México, Porrúa, 1991.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Medios de protección de los municipios”, en *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, año 2, núm. 5, octubre-diciembre de 1999.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María A., *La defensa jurisdiccional del municipio y las controversias constitucionales*, pról. de CASTRO Y CASTRO, Juventino V., Zapopan, Universidad Panamericana, 1998.
- LÖSING, Norbert, *La jurisdiccionalidad constitucional en Latinoamérica*, trad. de Marcela Anzola Gil, Madrid, Konrad Adenauer Stiftung, Dykinson, 2002.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 2002.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, *El control interno de las Constituciones de los estados de la República Mexicana. Perspectivas de un nuevo federalismo*, México, Porrúa, 1998.
- MELGAR ADALID, Mario, “Hacia un auténtico tribunal constitucional”, en *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 11, julio-diciembre de 2004.
- MENA ADAME, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional*, introducción de Guillermo Ortiz Mayagoitia, México, Porrúa, 2003.
- MORALES-PAULÍN, Carlos A., *Justicia constitucional*, pról. de FIX-ZAMUDIO, Héctor, México, Porrúa, 2002.

- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *La jurisdicción constitucional y los tribunales constitucionales de Sudamérica en la alborada del siglo XXI*, México, Porrúa, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional 2, 2004 (en prensa).
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, presentación de Sergio García Ramírez, 5a. ed., México, Oxford University Press, 2003.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 6a. ed., México, Porrúa, 2002.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 5a. ed., México, Porrúa, 2002.
- RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Miguel Ángel, *El control de constitucionalidad y el de legalidad en un nuevo esquema federal*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2002.
- ROMERO BOLAÑOS, Héctor, “Capítulo VI: Proceso de centralización del federalismo II: Centralización federal a través del control de constitucionalidad y de legalidad”, en Palacios Alcocer, Mariano (coord.), *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, pról. de Fernando Serrano Migallón, México, Miguel Ángel Porrúa, Senado de la República, LIX Legislatura, 2003.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, *El sistema de derechos, magistratura y procesos constitucionales en América Latina*, México, Porrúa, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional 1, 2004.
- , “La codificación del derecho procesal constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., pról. de FIX-ZAMUDIO, Héctor, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. I, 2003.
- SÁNCHEZ GIL, Rubén A., “La procedencia del control constitucional y la aplicabilidad de las normas generales”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, t. LIV, núm. 242, 2004.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución (Verfassungslehre)*, presentación y versión española de Francisco AYALA, epílogo de Manuel GARCÍA PELAYO Y ALONSO, Madrid, Alianza Universidad Textos, 2001.
- URIBE ARZATE, Enrique, “El control constitucional en las entidades federativas”, en Gámiz Parral, Máximo (coord.), *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, 2003.
- , *El tribunal constitucional*, pról. de Miguel Covián Andrade, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2002.

- , “El tribunal constitucional en México: perspectiva y posibilidad”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional*, cit., 2002.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 2003.
- , “La defensa constitucional del municipio mexicano”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, cit., 2003.
- , “La defensa constitucional y solución de conflictos en el municipio”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, pról. de Enrique Martínez y Martínez, México, Fundap, 2003.
- , “Derecho municipal”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, t. XI, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VIZCAYA PRIEGO, Daniel, “Las controversias constitucionales en México. Una propuesta”, en VEGA GÓMEZ, Juan y CORZO SOSA, Edgar (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, cit., 2002.
- Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución*, México, Porrúa, Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, núm. 1, enero-junio de 2004.