

## LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: UNA PROPUESTA

Daniel VIZCAYA PRIEGO

SUMARIO: I. *Antecedentes de las controversias constitucionales.*  
II. *Una propuesta: inclusión de otros órganos legitimados.* III. *Conclusiones.*

### I. ANTECEDENTES DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Es claro que hoy en día, en el estudio del derecho procesal constitucional es obligatorio el análisis de diversas figuras jurídicas, una de ellas viene a ser el juicio de controversia constitucional o controversias constitucionales, regulado en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, institución que ha sido engrandecida a través de la reforma constitucional también denominada *judicial*, misma que le dio actualidad y vitalidad a tal juicio o medio de defensa y a su fin, que es la solución de conflictos entre entes del poder público.

Sin duda, esta institución de controversia constitucional adquirió gran vigencia, derivado también de la composición política que vive nuestro país desde finales de los años ochenta, en los cuales, significó la llegada a un poder estatal de diverso partido político al otrora reinante, así como el crecimiento del número de municipios gobernados también por diversos partidos políticos por lo que naturalmente al incluirse diversas ideologías de gobierno en la función pública empezaron a generarse sendos conflictos entre diversos ordenes llámese federal, estatal o municipal, precisamente a raíz de tal pluralidad política como gobierno, la cual iniciaba en nuestro país y que en el curso de estos últimos años ha sido una constante política en México.

Bajo tales premisas, es que las controversias constitucionales adquieren el importante papel que en la actualidad desempeñan, como instrumento procesal de resolución de conflictos entre órganos constitucionales o entre diversos niveles de gobierno; y ante la relevancia de tal institución es necesario revisarla para que efectivamente sea el instrumento capaz de dirimir toda controversia suscitada entre los órganos o entidades legitimadas por la Constitución, y revisar además que todos los depositarios de los poderes así como todos los órganos constitucionales en posibilidad de entrar en pugna con otro igual, estén legitimados para promoverlas, y asegurarnos así que efectivamente cumplan a cabalidad como garantía constitucional.<sup>1</sup>

En materia de instrumentos procesales para la defensa constitucional, el panorama ha venido cambiando al igual que la vida política ha evolucionado, y no sólo del último año sino por lo menos en la pasada década, en la cual se registran los mayores precedentes que en México hayan existido relativos a esos instrumentos, dentro de los que encontramos a la acción de inconstitucionalidad, el juicio de amparo y en específico a las controversias constitucionales, que son el tema del estudio que nos ocupa, y que como magistralmente aborda el jurista Héctor Fix-Zamudio, forman parte de una materia novedosa e interesante como lo es el derecho procesal constitucional.<sup>2</sup>

Aparejado a estos instrumentos novedosos de defensa constitucional, se han venido dando diversas reformas constitucionales mismas que ilustran cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación adquiere cada día más el carácter de tribunal constitucional, toda vez que tales instituciones de defensa constitucional son resueltas por el Pleno de la Corte en ejercicio de su facultad exclusiva.

El juicio de controversia constitucional tiene larga historia en el país, sin embargo tal circunstancia no se reflejó en la promoción de controversias ventiladas ante la Suprema Corte de Justicia de nuestro país. El precepto de controversias a que aludía el texto original de la carta magna de 1917, dista en mucho a la institución establecida en el texto consti-

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 12, pp. 67 y 68.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 55 y ss.

tucional actual, no obstante que en el fondo ambas se refieren a la solución de controversias entre diversos órganos o poderes, añadiendo que antes de tal modificación, en forma muy limitada.

Como es bien sabido, la tendencia de la Suprema Corte es consolidarse en tribunal constitucional, y con gran acierto ha ido logrando tal característica, tanto por sus nuevas atribuciones, como por el cúmulo de controversias dirimidas en virtud de tales competencias.

Con motivo de la innovación al juicio de controversia constitucional, ha sido abundante el número de demandas en contraste con los precarios precedentes antes de la reforma constitucional.

Sólo en el primer año de haberse reformado el artículo 105 constitucional se habían promovido un número de demandas de controversia constitucional a resolver por el pleno de la Suprema Corte, que sobrepasó las de demandas promovidas en setenta y siete años que estuvo vigente el anterior texto del artículo 105 de nuestra carta magna.

Dichos instrumentos tenían como fin el “garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las entidades federativas”<sup>3</sup> contempladas en la ley fundamental. No obstante ello, hubo pocos precedentes, aunque uno de ellos conocido como el “caso Oaxaca”, nos ejemplifica una controversia quizás común para hoy en día, pero extraordinaria para 1932, año en que se resolvió por el más alto tribunal con motivo de la controversia planteada por el procurador general de la República en representación del gobierno federal solicitando la nulidad de la Ley de Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos expedida por el gobierno del estado de Oaxaca en el mismo año. En tal asunto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que dicho ordenamiento local invadía las facultades exclusivas de la Federación y la declaró inconstitucional con efectos generales.

Como hemos dicho, esta figura constitucional no es de reciente creación, pero sí es de una nueva y gran aplicación, y hoy en día constituye, un instrumento que fortalece al federalismo y defiende el Estado de derecho, es decir, viene a constituir un excelente y atinado medio de defensa constitucional, a través del cual, se restituye el orden constitucional o legal quebrantado por un órgano o poder público.

Es innegable que a raíz de la llamada *reforma judicial* a iniciativa del presidente Zedillo a inicios de su gobierno en 1994, tal instrumento

3 *Ibidem*, p. 74.

de defensa constitucional resurgió, obtuvo una gran inyección de vida, mediante su nueva conceptualización y su afán de combatir los abusos, la omisión en el cumplimiento de la Constitución o una ley, así como en el cumplimiento en el ejercicio de atribuciones de los órganos señalados por la Constitución.

De acuerdo al nuevo artículo 105 constitucional, el cual regula tres instrumentos garantes del orden constitucional en igual número de fracciones: la primera que contempla el juicio de controversia constitucional aquí comentada, la segunda fracción que establece las acciones de inconstitucionalidad, que dicho sea de paso, son instrumentos novedosos en nuestro país incluidos por primera vez mediante la reforma constitucional de 1994; y por último, la fracción tercera que establece la facultad de atracción sobre el conocimiento de procesos en que la Federación sea parte.

Aunado a tal precepto constitucional, agregamos una nueva Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 11 de mayo de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*, que entró en vigor el día 10 de junio del mismo año.

Es esta ley reglamentaria, que vino sin duda, a vigorizar la institución del *juicio de controversia constitucional*,<sup>4</sup> siguiendo ciertos principios procesales del juicio de amparo, integrándolos en un procedimiento de única instancia ante el pleno de la Corte. Es pues, el nuevo artículo 105 constitucional, que establece el procedimiento en forma clara y precisa a seguir; contempla la suspensión, causales de improcedencia y sobreseimiento del juicio, así como los recursos de reclamación y queja; sin embargo nosotros abordaremos más adelante lo establecido tanto en la Constitución como en la ley reglamentaria con respecto a *las partes*, mismas que se enuncian en la fracción I del precepto constitucional comentado, y que además la ley reglamentaria en su artículo 10, nos señala que, “Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia...”, es decir, que nombra a las partes legitimadas como la “entidad,

4 Tanto la Constitución, como la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, sólo hablan de *controversias constitucionales*, no obstante que se siguen en forma de juicio y sigue a ciertas instituciones del juicio de amparo.

poder u órgano”. Concepto en el que nos enfocaremos para estas reflexiones.

## II. UNA PROPUESTA: INCLUSIÓN DE OTROS ÓRGANOS LEGITIMADOS

Como sabemos, la fracción I del artículo 105 de la ley fundamental, enumera los casos de procedencia de las controversias constitucionales, legítima para promoverlas a la Federación, las entidades federativas y sus poderes, o bien, órganos de gobierno en el caso del Distrito Federal; a los municipios; a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la unión, así como las cámaras que integran éste último e incluso la Comisión Permanente, pero tal precepto de la carta magna no prevé la procedencia de las controversias constitucionales tratándose de un posible conflicto entre dos municipios del mismo estado, estamos de acuerdo que el municipio puede ser parte en una controversia constitucional pero no cuando la *litis* planteada sea entre municipios del mismo estado; y por otro lado, hay supuestos de diversos órganos establecidos por la propia Constitución de nuestro país, que tienen una actividad y función preponderante, que actualmente no están legitimados para instar, pero que pueden ser parte en algún conflicto que amerite resolución por vía de controversia constitucional, tales como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, todos ellos que, comentaremos brevemente por los límites obvios del presente estudio, concomitante a los motivos inherentes a la propuesta de legitimarlos para instar ante la Suprema Corte de Justicia sobre posibles controversias que se susciten entre algún órgano de los ya contemplados por nuestra Constitución y alguno de los antes mencionados y propuestos mediante la reforma constitucional correspondiente a la fracción I del artículo 105 de nuestra ley fundamental.

Con respecto a la primer tesis, consideramos que a través de una redacción de la fracción I del artículo 105 constitucional, que enumere quienes pueden ser parte en una controversia, eliminando así la manera limitativa y casuística de la redacción actual, se abriría la posibilidad de instar a un municipio que tenga algún conflicto con otro del mismo estado que amerite la intervención del más alto tribunal. Aunado, evidentemente, a posibilitar que sean ventiladas controversias que se den entre alguno de los órganos o poderes actualmente legitimados, pero en

contra de otro con el que actualmente no puede plantearse, como ejemplo el Congreso de la Unión y un estado o el Distrito Federal.

Bajo la segunda idea, y tomando en consideración el argumento de que las Constituciones se ocupan principalmente de las instituciones totales de una nación o cuya función es primordial, que son trascendentales para la vida de un Estado, y que, en tal sentido los órganos aquí propuestos nacen directamente del mandato constitucional, es que se propone reformar el artículo 105 constitucional, en su fracción I, para que se legitimen como partes en el juicio de controversias constitucionales, al Banco de México, al Instituto Federal Electoral, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para ser sujetos (activos o pasivos) dentro del proceso constitucional a que nos hemos venido refiriendo.

### 1. *El Banco de México*

En efecto, si la Constitución se encarga de temas y entidades vitales que son la espina dorsal de una nación, y nuestra ley fundamental crea y regula el Banco de México, por ser un órgano fundamental en la vida del país, por ende que su ámbito de competencia no debe verse intervenido o afectado ya que su actividad es prioritaria para la nación, por lo que, ante posibles controversias que se suscitasen entre éste y otro órgano o entidad, la banca central debe estar legitimada para recurrir ante la Suprema Corte por medio de la controversia constitucional y denunciar que el orden constitucional ha sido violentado agravando alguna de sus facultades y/o competencias, por lo tanto, en la actualidad ante un supuesto de invasión de competencias, o bien, cualquier otro supuesto factible de actualizarse en virtud de la composición actual del gobierno o la que en el futuro pudiese haber, debe existir esa legitimación al Banco de México para que inste ante la Suprema Corte en vía de la controversia constitucional para que dirima una eventualidad que no está exento de darse en la vida actual de México.

Es por ello, que nos alienta a hacer los presentes comentarios con relación a la inclusión de otros órganos constitucionales y en específico al Banco de México, para que sea legitimado para ser parte en el juicio de controversia constitucional vigorizado mediante la reforma judicial de 1994.

## 2. *El Instituto Federal Electoral*

El Instituto Federal Electoral es el depositario de la autoridad electoral, así como responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.<sup>5</sup> La Constitución política en su artículo 41, fracción III, además lo define como un organismo público y autónomo, lo que le viene a dar esa libertad con respecto a los Poderes de la Unión, no obstante que en su integración tengan éstos intervención.

Aunado a lo anterior, y al hecho de que éste órgano constitucional tiene una encomienda vital para el Estado, es necesario darle legitimación para acudir ante la Suprema Corte y demandar a una entidad o poder público de los cuales actualmente señala la fracción I del artículo 105 constitucional, en virtud de una controversia suscitada, o bien, sea demandado por una entidad o poder público por el mismo motivo.

Asimismo y para considerarse, en el caso del Instituto Federal Electoral, en virtud de la integración “ciudadana” del Consejo General, órgano superior de dirección y facultado para emitir diversos actos en materia electoral, no esta exento de afectar a una entidad o poder público en alguna forma en virtud de una violación constitucional, o bien, de una disposición general, ante ello, debe contemplarse un medio de defensa constitucional que repare la violación y restaure el Estado de derecho quebrantado.

## 3. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos*

Por último, creada en 1990, la Comisión Nacional de Derechos Humanos a pesar de su rango constitucional emite resoluciones cuya característica fundamental es el carecer de imperio, es decir, no son vinculatorias para las partes ya que no tienen la naturaleza de acto de autoridad.<sup>6</sup>

No obstante lo anterior, es posible el supuesto de que tal organismo sea parte de una controversia con una entidad federativa o poder público en virtud de una violación constitucional, es decir, que no por el hecho de que carezcan de imperio las resoluciones que emita la Comisión aquí

5 Artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

6 Amparo en revisión 507/96, quejoso Bernardo Bolaños Guerra, mayoría 10 votos, ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Resolución del 12 de mayo de 1998.

aludida, significa que estará exenta de conflicto que pudiese ser materia del juicio de controversia constitucional.

Cabe aquí recordar que en la Constitución se ocupa y debe ocuparse de aquellos temas que le son fundamentales al Estado, y si en tal documento encontramos no solo el fundamento sino la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos,<sup>7</sup> vale la pena analizar la viabilidad de legitimarla para instar ante la Suprema Corte en juicio de controversia constitucional.

### III. CONCLUSIONES

Por último, y como conclusiones se anotan:

*Primera.* Como ha quedado apuntado, creemos que es conveniente reformar la Constitución en el sentido de que la fracción I del artículo 105, estipule de una manera enunciativa los órganos que pueden promover las controversias constitucionales, eliminando así la forma limitativa y casuística que contempla en la actualidad.

*Segunda.* Debemos reflexionar sobre la viabilidad de legitimar a otros órganos para promover controversias constitucionales, incluyendo entre éstos a los órganos constitucionales que hemos expuesto: Banco de México, Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que hasta la fecha no se les ha abierto la puerta para ser sujetos de las controversias constitucionales que, a partir de hace unos años han venido jugando un papel preponderante como instrumento procesal para la defensa constitucional.

*Tercera.* Hacer mención que como de motivo fundamental o propósito de la presente intervención, más allá de constituir una propuesta de reforma en sí, es el de servir como una modesta invitación al debate nacional sobre la viabilidad jurídica de realizar la reforma constitucional, modificando a través de ella, la fracción I del artículo 105 de la ley fundamental en los términos comentados.

<sup>7</sup> Sagüés, Néstor Pedro, “La constitucionalización del ombudsman: interrogantes y alternativas”, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p. 653.