

## I. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL

La Constitución Federal es un complejo normativo que puede y debe considerarse superior a los órdenes normativos de la Federación y de las entidades federativas.<sup>1</sup> Determina la validez del resto del ordenamiento jurídico, pues establece las competencias de los distintos poderes para dictar normas jurídicas; constituye una limitante a la creación normativa, pues contiene prohibiciones para el legislador, mandatos de actuación, normas ordenadoras de fines que deben perseguir los poderes públicos, entre otros.<sup>2</sup> Es la norma fundamental del Estado, base y justificación de la validez de toda la producción legislativa, e indi-

<sup>1</sup> SCHMILL, Ulises, "Fundamentos Teóricos de la Defensa de la Constitución en un Estado Federal" en COSSÍO DÍAZ, José Ramón y Luis M. Pérez De Acha, *La Defensa de la Constitución*. México, Ed. Fontamara, 2006, p. 28

<sup>2</sup> CARBONELL, Miguel, "Constitución" en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/Porrúa, 2002, p. 500

cadora de la realidad político-social en un momento histórico determinado.<sup>3</sup>

Nuestra Carta Magna está dividida en dos partes: la orgánica y la dogmática. La primera establece las competencias y los procesos de creación de las normas de la Federación, mientras que la segunda limita las facultades otorgadas a los órganos federales y sus competencias materiales.

Entre las normas superiores e inferiores de un orden jurídico debe existir regularidad, o sea, entre la norma inferior, creada bajo el procedimiento establecido por la superior, sin contradecirla. Asimismo, debe haber concordancia entre normas o conjuntos normativos de diverso grado jerárquico. Si la norma superior que se toma en consideración para medir la regularidad de una ley inferior fuese la Constitución, se habla de "constitucionalidad" e "inconstitucionalidad" de esa ley.<sup>4</sup>

En atención a esto existen los medios de control constitucional.

La Corte ha definido a la justicia constitucional como un "conjunto de medios procesales y procedimentales que tienden a garantizar la limpieza en la observancia de la Norma Fundamental de un determinado país"<sup>5</sup> y Héctor Fix-Zamudio la conceptúa como: "el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados órganos del

<sup>3</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La supremacía constitucional en la Serie "Grandes temas del constitucionalismo mexicano"*, Tomo I, México, 2011, p. 25

<sup>4</sup> SCHMILL, Ulises, *op. cit.*, pp. 28-29

<sup>5</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *¿Qué san las controversias constitucionales?*, 2ª ed., México, 2004, p. 9

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>6</sup>

A través de los diversos medios de control de la constitucionalidad se busca mantener o defender el orden creado por la Carta Magna.<sup>7</sup> Entre éstos se encuentran las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, instrumentos jurídicos utilizados en los asuntos que se presentan en este folleto

## 1. LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El Alto Tribunal define la acción de inconstitucionalidad como:

El procedimiento abstracto de control donde demandan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta resuelva sobre la posible contradicción entre una norma general o un tratado internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su integridad y, en su caso, declare la invalidez total o parcial de aquéllos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional.<sup>8</sup>

El objeto de este procedimiento es declarar la inconstitucionalidad de normas de reciente aprobación, reformas constitu-

<sup>6</sup> FIX-ZAMUDIO Hector, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional*, México, UNAM/IJ, 1968, p 15

<sup>7</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *Los medios de control de la constitucionalidad* México, 2004, p 3

<sup>8</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, *¿Qué son las Acciones de Inconstitucionalidad?*, México, 2007, p 22

cionales y tratados internacionales. Si la Suprema Corte considera que no es contraria a la Constitución, o bien, no obtiene una mayoría calificada de al menos 8 votos a favor, se confirma su validez.

### **a) Sujetos legitimados**

La fracción II del artículo 105 constitucional establece que la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por:

- El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por aquél.
- El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano.

- El equivalente al 33% por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea.
  
- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.
  
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

## **b) Plazo para presentarla**

En la fracción II del Artículo 105 constitucional, así como en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria, se establece para la presentación de la acción de inconstitucionalidad un plazo de 30 días naturales, contados a partir de la fecha en que la norma general impugnada sea publicada en el medio oficial correspondiente

Si la acción se promueve respecto de una norma electoral, la misma fracción II establece la obligación de publicar la ley, por lo menos **90 días antes** de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse. Asimismo, el artículo citado de la Ley Reglamentaria establece que, en materia electoral, todos los días son hábiles.

Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

### c) *Requisitos de la demanda*<sup>9</sup>

- I. Los nombres y firmas de los promoventes.
- II. Los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas.
- III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado.
- IV. Los preceptos constitucionales que se estimen violados.
- V. Los conceptos de invalidez.

En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el 33% de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

Se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley,<sup>10</sup> a los partidos polí-

<sup>9</sup> Contenidos en los artículos 61 a 63 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales  
I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia,

ticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11<sup>11</sup> de este mismo ordenamiento.

– **Presidente de la República:** será representado en las acciones de inconstitucionalidad en términos del tercer párrafo del artículo 11<sup>12</sup> de esta ley.

## d) Alcance de la sentencia

### i. Declaración de invalidez de la norma impugnada

Las resoluciones sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos (mayoría calificada).

A este tipo de sentencias se les conoce como *estimatorias*, ya que en ellas se declara la invalidez de una norma, su expul-

---

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia,

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República

<sup>11</sup> **ARTICULO 11** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior, sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley

<sup>12</sup> El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan

sión pura y simple del ordenamiento jurídico, que tendrá efectos generales. En ellas

. . . el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).<sup>13</sup>

Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto. A éstas se les clasifica como *desestimatorias*.

Pueden presentarse en 3 casos:

- 1) Cuando se obtenga una votación mayoritaria por la invalidez de una norma impugnada que no alcance los 8 votos.
- 2) Las sentencias en las que se sobresee respecto de algún numeral o en cuanto a la totalidad del Decreto legislativo

<sup>13</sup> Tesis P./J 84/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, p. 777, Reg. IUS 170879, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS "



impugnado son aquéllas en las que se actualiza una causa de sobreseimiento o de improcedencia de las previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los artículos 19 ó 20 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.<sup>14</sup>

3) En las que se resuelve que la norma impugnada se apega a la Constitución, donde sostiene una interpretación que concluye favorablemente a los intereses del actor. Éstas pueden conferir un alcance opuesto al que se le podría otorgar, de tal suerte que en cumplimiento de ese tipo de resoluciones, de obtenerse la votación necesaria, la norma deberá aplicarse otorgándole consecuencias diferentes a las que se le pretendían conferir. No conllevan una modificación del orden jurídico, sino una precisión sobre el alcance de éste.

<sup>14</sup> **Artículo 19** Las controversias constitucionales son improcedentes

I Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

II Contra normas generales o actos en materia electoral,

III Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez,

IV Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos o que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

V Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia,

VI Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto,

VII Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio "

**Artículo 20** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes

I Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales,

II Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior,

III Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último, y

IV 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 "

## 2. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

En el artículo 105 constitucional, desde 1917 se establecían como supuestos de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia los conflictos entre dos o más Estados; entre uno o más Estados con el Distrito Federal; entre los Poderes de un Estado o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos, y entre la Federación y uno o más Estados.<sup>15</sup>

Al no contar con un ordenamiento específico que regulara su tramitación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde 1918, sentó diversos criterios<sup>16</sup> y aplicó supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles. Sin embargo, este recurso era poco utilizado en la práctica. El Ministro Gudiño Pelayo señala que "desde su promulgación en 1917 hasta la reforma de 31 de diciembre de 1994 se promovieron, unas 47 demandas, y los datos indican que sólo en unas cuantas se habían dictado sentencias de fondo, pues la mayoría terminaban en sobreseimiento".<sup>17</sup>

A partir de la mencionada reforma se ampliaron los supuestos de procedencia de ésta, en virtud de que tanto a los Municipios como a los órganos de Gobierno del Distrito Federal se les dio el carácter de partes en estos procedimientos.

<sup>15</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramon, "Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad" en *La defensa de la Constitución*, op. cit., p. 65

<sup>16</sup> Se sugiere consultar las tesis con registros IUS 291331, 291333, 291569, 291574 y 291572

<sup>17</sup> GUDINO PELAYO, José de Jesús, *La improcedencia y el sobreseimiento en la controversia constitucional*, México, Fundap, 2002, pp. 15-17

Este medio de control constitucional está regulado por la fracción I del artículo 105 constitucional,<sup>18</sup> busca salvaguardar la soberanía, tanto de la Federación como de los Estados y sus Municipios y del Distrito Federal, a través de la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal y de la división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la Carta Magna.<sup>19</sup>

La controversia constitucional puede definirse como:

Juicio de única instancia que, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, plantean la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto

---

<sup>18</sup> Artículo 105 La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes

I De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal,
- b) La Federación y un municipio,
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal,
- d) Un Estado y otro,
- e) Un Estado y el Distrito Federal,
- f) El Distrito Federal y un municipio,
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales,
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales,
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales

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

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia

<sup>19</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ¿Qué son las controversias constitucionales?, *op cit*, 2004, pp 19-24

que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la sabiduría popular.<sup>20</sup>

Brage Camazano<sup>21</sup> señala que son un instrumento procesal por medio del cual se tratan de resolver conflictos entre órganos constitucionales o entre distintos niveles de gobierno. La finalidad de éstas es que invaliden las normas generales o actos concretos que atenten contra la esfera de competencia de los niveles gubernamentales.

### a) *Sujetos legitimados*

La fracción I del artículo 105 constitucional y el 10 de su Ley Reglamentaria, establecen los sujetos legitimados para promover la controversia constitucional.

Pueden presentar la demanda de controversia constitucional:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia:

- La Federación
- El Poder Legislativo Federal, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente
- El Poder Ejecutivo Federal
- Las Entidades Federativas

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 24

<sup>21</sup> BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción abstracta de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2005, p. 11

- Los Poderes Estatales
- Los Municipios

II. Como demandado, los mismos facultados para promoverla;

III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

IV. El Procurador General de la República.

Si las controversias versan 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) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declara inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos 8 votos. Si no obtienen esta votación, serán desestimadas.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

La sentencia deberá publicarse íntegramente en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Si se resuelve la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte ordenará, ade-

más, su inserción en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.