



**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Catalogación**

PO                    Suprema Corte de Justicia de la Nación. México  
I058.113            Las controversias constitucionales y las acciones de  
S868c                inconstitucionalidad : análisis de las fracciones I y II del artículo 105  
                          constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia  
                          de la Nación / investigación, redacción, edición y diseño a cargo de  
                          la Dirección General de la Coordinación de Compilación y  
                          Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
                          – – México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección  
                          General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de  
                          Tesis, 2009.  
                          x, 127 p. ; 22 cm.

ISBN 978-607-468-107-9

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,  
artículo 105 – Historia legislativa – Leyes reglamentarias – México  
2. Controversias constitucionales – Evolución – Proceso – Elementos  
normativos 3. Acciones de inconstitucionalidad – Evolución –  
Procedimiento – Elementos normativos 4. Constitucionalidad –  
Criterios – Suprema Corte de Justicia de la Nación 5. Recursos  
6. Sentencias I. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dirección  
General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de  
Tesis. México II. t. III. Ser.

Primera edición: mayo de 2009  
D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Av. José María Pino Suárez Núm. 2  
C.P. 06065, México, D.F.

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

La investigación, redacción, edición y diseño de esta obra estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

# **Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.**

**Análisis de las fracciones  
I y II del artículo  
105 constitucional,  
a partir de los criterios  
de la Suprema Corte  
de Justicia de la Nación**

Suprema Corte de Justicia de la Nación  
México, 2009

## **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia  
*Presidente*

### **Primera Sala**

Ministro Sergio A. Valls Hernández  
*Presidente*

Ministro José Ramón Cossío Díaz  
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo  
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas  
Ministro Juan N. Silva Meza

### **Segunda Sala**

Ministro José Fernando Franco González Salas  
*Presidente*

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano  
Ministro Mariano Azuela Güitrón  
Ministro Genaro David Góngora Pimentel  
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

### **Comité de Publicaciones y Promoción Educativa**

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia  
Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano  
Ministro Mariano Azuela Güitrón

### **Comité Editorial**

Mtro. Alfonso Oñate Laborde  
*Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo*

Mtra. Cielito Bolívar Galindo  
*Directora General de la Coordinación de  
Compilación y Sistematización de Tesis*

Lic. Gustavo Addad Santiago  
*Director General de Difusión*

Dr. César de Jesús Molina Suárez  
*Director General de Casas de la Cultura Jurídica  
y Estudios Históricos*

Dr. Salvador Cárdenas Gutiérrez  
*Director de Análisis e Investigación Histórico Documental*

# Contenido

<b>Presentación</b> .....	IX
<b>I. La defensa de la Constitución</b> .....	1
<b>II. El artículo 105 constitucional</b> .....	5
1. Historia legislativa .....	5
2. Contenido .....	9
3. Ley reglamentaria .....	12
<b>III. La controversia constitucional</b> .....	15
1. Concepto .....	15
2. Breve referencia histórica .....	17
3. Objeto .....	22
4. Características .....	24
5. Conflictos que pueden ser materia de ella .....	26
6. Órganos competentes para conocerla .....	28
7. Partes .....	31
8. Improcedencia y sobreseimiento .....	33
a. Causas de improcedencia .....	33
b. Motivos de sobreseimiento .....	43
9. Promoción .....	45
a. Sujetos legitimados para interponerla .....	45
b. Plazos para promoverla .....	47
c. Requisitos de la demanda .....	49

10.	Sustanciación .....	50
11.	Suspensión del acto impugnado .....	55
12.	Sentencias .....	57
	a. Contenido .....	57
	b. Sentido .....	58
	c. Efectos .....	59
	d. Ejecución .....	62
	e. Publicidad .....	66
13.	Recursos .....	68
	a. Reclamación .....	68
	b. Queja .....	70
<b>IV. La acción de inconstitucionalidad .....</b>		<b>73</b>
1.	Concepto .....	73
2.	Breve referencia histórica .....	75
3.	Objeto .....	76
4.	Características .....	77
5.	Órganos competentes para conocerla .....	79
6.	Partes .....	80
7.	Sujetos legitimados para promoverla .....	81
8.	Requisitos de procedencia .....	87
9.	Improcedencia y sobreseimiento .....	89
	a. Causas de improcedencia .....	89
	b. Motivos de sobreseimiento .....	94
10.	Promoción .....	95
	a. Plazo para promoverla .....	95
	b. Requisitos de la demanda .....	96
11.	Sustanciación .....	97
12.	Sentencias .....	99
	a. Reglas que rigen su dictado .....	100
	b. Contenido .....	104
	c. Sentido .....	104
	d. Efectos .....	105
	e. Publicidad .....	108
13.	Recursos .....	109
	a. Reclamación .....	110
	b. Queja .....	110

14. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral ..... 113

**Epílogo** ..... 119

**Fuentes consultadas** ..... 123

    Bibliohemerografía ..... 123

    Normativa ..... 126

    Acuerdos ..... 127

    Otras fuentes ..... 127





## Presentación

La reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 trajo consigo un importante avance en materia de medios de defensa de la Constitución, pues gracias a ella se perfeccionó el sistema de las controversias constitucionales y se crearon las acciones de inconstitucionalidad.

Desde el 1o. de enero de 1995 la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene entre sus principales atribuciones el conocimiento de estos dos medios de control constitucional, a través de los cuales se salvaguardan el Estado de derecho, la supremacía constitucional, el principio de división de poderes, el sistema federal y la certeza del orden jurídico.

Si bien el tema de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad ha sido ampliamente abordado en la doctrina, se hace necesario ocuparse de dar a conocer a los estudiantes de derecho y al público en general, en forma breve y sencilla, los principales aspectos de ambos medios de control constitucional, partiendo de los criterios interpretativos que en la materia ha emitido el más Alto Tribunal, como herramientas indispensables para su comprensión.

En esta nueva edición de las obras ¿Qué son las controversias constitucionales? y ¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?, cuya innovación es la conjunción de ambas publicaciones con miras a hacer más asequible su contenido, se incorporan temas que se estimaron necesarios para la mejor intelección de los medios objeto de análisis, así como las últimas reformas tanto

constitucionales como legales que han operado en la materia, se incluyen los nuevos criterios interpretativos y acuerdos generales que al respecto ha emitido el Máximo Tribunal.

La obra que se presenta está integrada por cuatro capítulos, en el primero se señalan algunas nociones básicas en torno a la defensa de la Constitución; el segundo está dedicado al precepto constitucional fundamento de ambos medios de control constitucional —el artículo 105—; el tercer capítulo se centra en el estudio de la controversia constitucional y finalmente, el cuarto, en el de la acción de inconstitucionalidad.

De este modo, se espera que la obra intitulada *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* funja como un primer acercamiento a tan importantes medios de control constitucional, de manera que el lector interesado en ahondar en su conocimiento cuente con los elementos necesarios para comprender de mejor forma la doctrina especializada en la materia.

*Comité de Publicaciones y Promoción Educativa  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Ministro Sergio S. Aguirre Anguiano  
Ministro Mariano Azuela Güitrón  
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

# I. La defensa de la Constitución

En los Estados federales, caracterizados por el fomento de la democracia y el apego al principio de división de poderes,<sup>1</sup> la Constitución es la ley suprema,<sup>2</sup> por lo que la regularidad y el respeto a sus disposiciones deben ser salvaguardados y, en tal virtud, todas las normas y actos deben estar sujetos a control constitucional, de manera que no contravengan a la Ley Fundamental.<sup>3</sup>

Por tal razón, en las propias normas constitucionales debe indicarse cuáles son los instrumentos destinados a defenderlas. Estos instrumentos, si bien pueden ser muy variados, se caracterizan por perseguir un mismo fin: la protección de las disposiciones supremas.

En este tenor, la defensa de la Constitución puede concepcuarse como "el conjunto de instrumentos de carácter procesal, cuyo fin consiste en salvaguardar el contenido, los alcances y la evolución de la Ley de Leyes".<sup>4</sup>

El maestro Fix-Zamudio ha establecido, en torno a la defensa de la Constitución, que:

---

<sup>1</sup> Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La división de poderes*, Serie *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, núm. 2, México, SCJN, 2005.

<sup>2</sup> Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La supremacía constitucional*, Serie *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, núm. 1, México, SCJN, 2005.

<sup>3</sup> Cfr. COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, Colección *Doctrina jurídica contemporánea*, México, Fontamara, 1997.

<sup>4</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2003, p. 20.

... está integrada por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad políticosocial, y desde la perspectiva de la Constitución real, es decir, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia Carta Fundamental.<sup>5</sup>

Como concepto genérico, la defensa de la Constitución puede escindirse en dos categorías fundamentales: la protección de la Constitución y las garantías constitucionales.

La primera de dichas categorías se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que se han canalizado mediante normas de carácter fundamental e incorporado a las Constituciones para limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a aquéllas, tanto por lo que hace a sus atribuciones como al respeto de los derechos humanos.<sup>6</sup>

Por su parte, las garantías constitucionales son los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden supremo cuando éste ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder.<sup>7</sup>

En el caso de México, son varios los medios de defensa constitucional que la propia Norma Suprema prevé, los cuales abarcan instrumentos de carácter preventivo —pertenecientes al sector de la protección de la Constitución— y de carácter reparador —que pueden catalogarse como garantías constitucionales—.

---

<sup>5</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998, pp.17-18 y 24-25; y, *cf.* SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La defensa de la Constitución*, Serie *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, núm. 5, México, SCJN, 2005.

<sup>6</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 25.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 26.

Así, por lo que hace a los instrumentos protectores de la Constitución pueden señalarse, por ejemplo, los principios de división de poderes, supremacía constitucional y procedimiento dificultado de reformas, así como la regulación a nivel constitucional de los recursos económicos y financieros del Estado.

Por otro lado, las garantías constitucionales que contempla nuestra Ley Fundamental son el juicio político,<sup>8</sup> los organismos autónomos para la protección de los derechos humanos,<sup>9</sup> el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,<sup>10</sup> el juicio de revisión constitucional electoral,<sup>11</sup> el juicio de amparo,<sup>12</sup> la facultad de investigación de la Suprema Corte

---

<sup>8</sup> El juicio político es un medio de protección constitucional que resuelve el Poder Legislativo, y que ha sido definido como "el procedimiento que se sigue contra algún alto funcionario del Estado para desaforarlo o aplicarle la sanción legal conducente por el delito oficial que hubiese cometido y de cuya perpetración se le declare culpable". BURGOA O., Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 16a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 566 y 578-579.

<sup>9</sup> Los organismos no jurisdiccionales protectores de los derechos humanos son instancias autónomas, integradas por uno o varios funcionarios, encargados de recibir denuncias ciudadanas contra actos de autoridades administrativas que, presuntamente, hayan violado alguno de los derechos fundamentales de las personas, a fin de tratar de reparar dichas violaciones mediante una recomendación no vinculante. CARPIZO, Jorge, "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos", en VV.AA., *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 1998, pp. 127 y 128.

<sup>10</sup> "Es un instrumento procesal paralelo al juicio de amparo; pueden promoverlo los ciudadanos para impugnar actos de autoridades electorales que hayan resultado violatorios de sus derechos políticos." SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Elementos de derecho procesal constitucional*, México, SCJN, 2006, p. 102; y, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La defensa de la Constitución*, op. cit., p. 84.

<sup>11</sup> Procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias surgidas durante ellos, siempre que se satisfagan los requisitos señalados para ello. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Elementos de derecho procesal constitucional*, op. cit., p. 101; y, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La defensa de la Constitución*, op. cit., pp. 82-83.

<sup>12</sup> "Es el medio de protección constitucional con características propias, que se hace valer a instancia de parte agraviada contra actos cometidos por autoridades de cualquier ámbito gubernamental, que se han traducido en la violación de las garantías individuales, a fin de que una sentencia restituya al afectado en el pleno goce de la garantía vulnerada en su contra." SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Elementos de derecho procesal constitucional*, op. cit., p. 91; y, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La defensa de la Constitución*, op. cit., p. 73.

de Justicia de la Nación,<sup>13</sup> las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Es importante destacar que el conocimiento de la mayoría de estos medios de control constitucional corresponde a los órganos del Poder Judicial de la Federación y, principalmente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Es un medio de control constitucional, establecido como defensa excepcional de las garantías individuales y de la voluntad soberana de la ciudadanía, expresada a través del voto público. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Elementos de derecho procesal constitucional*, *op. cit.*, p. 104; y, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La defensa de la Constitución*, *op. cit.*, p. 87.

<sup>14</sup> Las garantías constitucionales de las que conoce el Poder Judicial de la Federación son el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad, las controversias constitucionales y la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## II. El artículo 105 constitucional

### 1. Historia legislativa

En el Constituyente de Querétaro, al discutirse el artículo 104 del Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza —que conformó el artículo 105 del texto constitucional aprobado— se sostuvo un largo debate en torno a qué controversias surgidas entre los Poderes de un mismo Estado debían ser del conocimiento de la Suprema Corte y cuáles del Senado, concluyéndose que éste debía conocer de controversias políticas mientras que a aquélla competía el conocimiento de las constitucionales.<sup>15</sup>

En este tenor, el artículo 105 constitucional fue aprobado, por unanimidad de 143 votos, el 22 de enero de 1917,<sup>16</sup> en los siguientes términos:

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

Con la redacción anterior se mantuvo el precepto transcrito a lo largo de cincuenta años, pues la primera reforma de que fue

---

<sup>15</sup> MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, t. II, México, SCJN, 2006, p. 2144.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 2137-2144.

objeto tuvo lugar por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1967. Esta reforma, según se desprende de su propia exposición de motivos, persiguió como propósito fundamental reducir la amplia esfera de competencias que tenía la Suprema Corte y, para ello, mediante la inserción de la frase final "la ley señalará aquellos casos en que, siendo parte la Federación, se surta la competencia de la Suprema Corte", el conocimiento de las controversias en que la Federación fuese parte dejó de ser exclusivo de la Corte.

Posteriormente, el 25 de octubre de 1993 fue nuevamente reformado el precepto en estudio, pues en virtud de la transformación de la forma de gobierno del Distrito Federal se hizo necesario incluirlo como sujeto de las controversias competencia del Máximo Tribunal. En consecuencia, en el artículo 105 constitucional se precisó que también correspondía a la Suprema Corte conocer de los conflictos que surgieran entre uno o más Estados y el Distrito Federal, así como de los que se suscitaran entre los órganos de gobierno de éste.

Sin embargo, la más importante modificación de que ha sido objeto el artículo 105 de la Ley Fundamental tuvo lugar el 31 de diciembre de 1994, pues en virtud de ésta se ampliaron los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales<sup>17</sup> y se adicionó un nuevo medio de control constitucional: la acción de inconstitucionalidad.

Esta reforma se dio en el marco de las destinadas a convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional, que produjeron, en términos generales, las siguientes consecuencias: a) la creación del Consejo de la Judicatura Federal; b) la variación de la integración del Máximo Tribunal —el número de Ministros se redujo de veintiséis a once y, por ende, las Salas

---

<sup>17</sup> Con la reforma al artículo 105 constitucional, entre otras cosas, se facultó por primera vez a los Municipios para acudir ante la Corte en vía de controversia constitucional. Cfr. HERNÁNDEZ CHONG CUY, María A. Hernández, *La defensa jurisdiccional del Municipio y las controversias constitucionales*, México, Universidad Panamericana, 1997.



pasaron de cuatro a dos, cada una integrada por cinco Ministros—; c) la redistribución de las facultades jurisdiccionales y no jurisdiccionales que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación a otros órganos del Poder Judicial de la Federación; y, d) la competencia exclusiva del Alto Tribunal para conocer de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.<sup>18</sup>

En la exposición de motivos de la reforma que entró en vigor el 1 de enero de 1995 se estableció:

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo. Al otorgar nuevas atribuciones a la Suprema Corte, se hace necesario revisar las reglas de su integración a fin de facilitar la deliberación colectiva entre sus miembros, asegurar una interpretación coherente de la Constitución, permitir la renovación periódica de criterios y actitudes ante las necesidades cambiantes del país, y favorecer el pleno cumplimiento de su encargo. En esa misma perspectiva, se hace necesaria una diferenciación en el desempeño de las funciones administrativas de la Suprema Cortes (sic) para facilitar la eficiencia en ambas.

...

Debemos reconocer que incluso con independencia de los importantes beneficios del juicio de amparo la nueva y compleja realidad de la sociedad mexicana hace que este proceso no baste para comprender y solucionar todos los conflictos de constitucionalidad que pueden presentarse en nuestro orden jurídico. Por ello, es necesario incorporar procedimientos que garanticen mejor el principio de división de poderes y a la vez permitan que la sociedad cuente (sic) con mejores instrumentos para (sic) iniciar acciones de revisión de la constitucionalidad de una disposición de carácter general a través de sus representantes.

---

<sup>18</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Elementos de derecho procesal constitucional*, op. cit., p. 84.

Posteriormente, el 22 de agosto de 1996 se publicaron nuevas reformas, las cuales tuvieron por objeto lograr "un sistema integral de justicia en materia electoral". Lo que motivó la adición de un nuevo párrafo a la fracción II del artículo 105 constitucional, en el que se dispuso que "la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo" —refiriéndose a las acciones de inconstitucionalidad—.

Además, se agregaron como sujetos legitimados para ejercitar las acciones, por lo que hace a las leyes en materia electoral, a los partidos políticos.

El 8 de diciembre de 2005 fue nuevamente reformado el artículo en análisis, con el fin de precisar la competencia para conocer de los conflictos de límites surgidos entre los Estados de la Federación. Se modificó entonces la fracción I, para establecer en ella que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento de las controversias constitucionales, con excepción de las referentes a la materia electoral "y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución".<sup>19</sup>

Finalmente, con el objeto de otorgar a los organismos autónomos para la protección de los derechos humanos la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad, el 14 de septiembre de 2006 se adicionó a la fracción II del artículo 105 de la Norma Suprema un nuevo inciso —el g)—, en el que se precisó que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podría ejercitar acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales o locales y tratados internacionales que vulneraran los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, así como que los organismos locales de protección de los derechos humanos tendrían igual facultad tratándose de leyes expedidas por las legislaturas locales o, en su caso, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

---

<sup>19</sup> El artículo 46 de la Constitución Federal, disponía: "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

## 2. Contenido

Como ha quedado precisado en el punto anterior, el artículo 105 constitucional ha sido objeto de diversas reformas, por lo que, al ser éste el precepto cuyo contenido es objeto de análisis, se hace necesaria su transcripción, a efecto de evidenciar en qué términos se encuentra previsto actualmente:

Art. 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.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento 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;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento 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;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;

f) 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.

g) 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. 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.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo. Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante

el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

De la transcripción anterior se advierte que el precepto de mérito —además de establecer que el Alto Tribunal de la Nación puede conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias dictadas por Jueces de Distrito en procesos en que la Federación sea parte, siempre que éstos, por su interés y trascendencia lo ameriten— constituye, como ha quedado señalado, el fundamento de dos de los más importantes medios de control constitucional que existen en nuestro país: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad y, en torno a éstos, entre otras cosas, prevé:

- La competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de ellos.
- Los entes entre los cuales pueden suscitarse las controversias constitucionales.
- Los sujetos legitimados para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad.

- Los efectos de los fallos que, para resolver este tipo de asuntos, emita la Suprema Corte.
- La irretroactividad que, salvo en materia penal, caracteriza a las declaraciones de invalidez que lleguen a emitirse.
- Los procedimientos que deben seguirse en caso de que se incumplan las resoluciones en ellos dictadas.

### 3. Ley reglamentaria

Un importante avance que produjo la reforma constitucional de diciembre de 1994 fue concienciar al legislador ordinario de la obligación de emitir una ley que reglamentara al artículo 105 de la Norma Suprema.<sup>20</sup>

En la exposición de motivos de la reforma de mérito se estableció, en torno a la necesidad de emitir una ley relativa a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, lo siguiente:

Por las dificultades técnicas que implicará el artículo 105 constitucional de aprobarse la presente iniciativa, será necesaria la promulgación de la correspondiente ley reglamentaria. Los complejos problemas técnicos que habrán de ser materia de los procesos previstos en dicha norma constitucional no pueden seguirse tramitando conforme a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento formulado para resolver, en principio, litigios entre particulares; De ahí que la reforma prevea la conveniencia de que sea una ley reglamentaria de esta disposición constitucional la que preceptúe su cabal aplicación.

De hecho, fue tal la importancia que se dio a la emisión del referido ordenamiento que en los artículos transitorios del decreto de reformas constitucionales se estableció:

---

<sup>20</sup> A falta de una ley que reglamentara el artículo 105 constitucional las controversias constitucionales se sustentaban de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles. HUERTA OCHOA, Carla, "El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXI, núm. 93, septiembre-diciembre, año 1998, p. 733.

OCTAVO. Las reformas al artículo 105, entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor la ley reglamentaria correspondiente.

En este tenor, el 11 de mayo de 1995 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, en términos de su artículo primero transitorio entraría en vigor 30 días después al de su publicación.<sup>21</sup>

Esta ley, que se compone de tres títulos —el primero denominado "Disposiciones generales", el segundo "De las controversias constitucionales" y el tercero "De las acciones de inconstitucionalidad"—, integrados por un total de 73 artículos, es, por tanto, el ordenamiento que regula todo lo relativo tanto a las controversias constitucionales como a las acciones de inconstitucionalidad y, entre otras cuestiones, prevé:

- Las partes que en ellas intervienen.
- Las causas por las que pueden declararse improcedentes, así como aquellas en virtud de las cuales debe decretarse el sobreseimiento.
- Los términos y requisitos para su interposición.
- La forma en que deben sustanciarse.
- Los requisitos, formalidades y efectos de sus sentencias.
- El procedimiento tendente a la ejecución de sus sentencias.
- Los recursos que en ellas proceden.

Luego, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se establece en el artículo 1o. del propio ordenamiento, debe conocer y resolver las controversias constitucionales y las acciones de

---

<sup>21</sup> Desde su promulgación esta ley ha sido reformada en una sola ocasión, por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de noviembre de 1996.

inconstitucionalidad con base en los lineamientos en éste contenidos, y únicamente a falta de disposición expresa se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> En cuanto a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles se ha establecido que ésta procede cuando existe la institución en la ley, pero carece de reglamentación, o es inadecuada u oscura, pero si la Ley Reglamentaria no prevé determinada figura no opera la supletoriedad. Tesis P./J. 119/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, noviembre de 2006, p. 881.



# III. La controversia constitucional

## 1. Concepto

El *Diccionario de la Lengua Española* define el término *controversia* como "discusión de opiniones contrapuestas entre dos o más personas",<sup>23</sup> mientras que entre las acepciones del vocablo *constitucional* se encuentra la de "perteneiente o relativo a la Constitución de un Estado".<sup>24</sup>

Cossío Díaz ha conceptualizado a las controversias constitucionales como "los procesos previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional que tienen como principal función permitir a la Suprema Corte de Justicia la resolución de, primordialmente, los conflictos de constitucionalidad o de legalidad surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de división de poderes".<sup>25</sup>

Juventino V. Castro, por su parte, las define como "procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los Estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que

---

<sup>23</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., t. a/g, Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 646.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 632.

<sup>25</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008, p. 1.

tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los Estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre Estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política".<sup>26</sup>

Sánchez Cordero las considera como "los procedimientos de control de la regularidad constitucional, planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que las partes, sea como actores, demandados o terceros interesados, pueden ser, la Federación, los Estados, el Distrito Federal o Municipios, el Ejecutivo Federal; el Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras o Comisión Permanente, los Poderes de un Estado, y los órganos de Gobierno del Distrito Federal, y en los que se plantea la posible inconstitucionalidad de normas generales o de actos concretos solicitándose su invalidación alegando que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los Estados cuando éstos adquieren un carácter contencioso".<sup>27</sup>

Finalmente, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la controversia constitucional es un medio de control de la constitucionalidad que tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal.<sup>28</sup>

En este tenor, y con base en las consideraciones expuestas, puede sostenerse que:

La controversia constitucional es el medio de control constitucional que se tramita en forma de juicio ante la Suprema

---

<sup>26</sup> CASTRO, Juventino V, *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 61.

<sup>27</sup> SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, "Controversia constitucional y nueva relación entre Poderes", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, 4a. ed., t. II, México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, p. 1136.

<sup>28</sup> Tesis P./J. 112/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 881.

Corte de Justicia de la Nación, y que puede ser promovido por algún nivel, poder u órgano de gobierno, con el objeto de que sea revisada la constitucionalidad de una norma general o acto concreto emitido por alguno de dichos entes públicos y, en su caso, declarada su invalidez, por estimarse violatorio del sistema de distribución de competencias o del principio de división de poderes.

## 2. Breve referencia histórica

El artículo 137, fracción I, de la Constitución Federal de 1824, otorgaba a la Corte Suprema de Justicia la facultad de "conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó".<sup>29</sup>

El artículo 73, fracción IV, primer párrafo, del Voto Particular de la Minoría de la Comisión de Constitución, de 26 de agosto de 1842, confería a la Suprema Corte la atribución de conocer de "las diferencias de los Estados entre sí y de las que se susciten entre un Estado y uno ó más vecinos de otro, siempre que la reduzcan á un punto contencioso, en el que deba recaer formal sentencia".<sup>30</sup>

Asimismo, en el artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de marzo de 1856, se previó nuevamente la facultad expresa de la Corte de resolver conflictos interestatales, pues en el precepto de mérito se dispuso que el Alto Tribunal podía "conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal

---

<sup>29</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres*, México, SCJN, 1985, p. 50.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 110.

sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó".<sup>31</sup>

Sin embargo, el antecedente inmediato,<sup>32</sup> desde el punto de vista normativo, de la controversia constitucional en los términos en que se encuentra contemplada actualmente lo constituye el artículo 98 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en el que se precisaba:

Art. 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

Ahora bien, por lo que hace a nuestra Constitución vigente, como ha quedado señalado, ésta, desde su promulgación, contempla en su artículo 105 a la controversia constitucional, al precisar que sólo a la Suprema Corte correspondía el conocimiento de las controversias suscitadas 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.<sup>33</sup>

De este modo, conforme al texto original de nuestra Ley Fundamental, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía resolver

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>32</sup> Cossío Díaz ha señalado que en lo que concierne a los antecedentes de la controversia constitucional en el derecho comparado debe hacerse referencia, por un lado, a los provenientes del derecho norteamericano, en tanto el modelo de *original jurisdiction* fue considerado explícitamente en diversos textos constitucionales mexicanos a efecto de darle competencia a la Suprema Corte para conocer de asuntos que, de un modo u otro, se asemejan a los que actualmente regula el artículo 105 constitucional; por otro, los provenientes del derecho francés, dada la influencia en el diseño de órganos políticos mediante los cuales trataron de realizarse algunas de las funciones que hoy efectúa la Suprema Corte por vía de controversia. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>33</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, Colección *Ensayos jurídicos*, México, Themis, 1998, p. 7.

las referidas controversias; sin embargo, en la práctica apenas se atendió a esta facultad del Alto Tribunal, pues los conflictos de este tipo —en especial los suscitados entre el gobierno federal y los de algunos Estados— solían ser resueltos por el Senado de la República con base en las facultades que a éste se reconocían en las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional, del contenido siguiente:

V. Declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso; y VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

...

Por tanto, del periodo que va de 1917 a 1994 no se usó, sino excepcionalmente, este instrumento constitucional;<sup>34</sup> sin embargo, como consecuencia de la reforma constitucional de 31 de

---

<sup>34</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, op. cit., pp. 74-76; OROZCO GÓMEZ, Miguel, *Procedimientos constitucionales: Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Porrúa, 2004, pp. 37-38; y, GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, p. XXXV.

diciembre de 1994 se ampliaron los supuestos de procedencia de la controversia constitucional, lo que, aunado a la publicación de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, provocó que este medio de control comenzara a tener mayor aplicación práctica.

En torno a la evolución legislativa que ha tenido la controversia constitucional, debe hacerse referencia al criterio aislado emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es del tenor siguiente:

Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución

Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias.<sup>35</sup>

Así, en la actualidad la controversia constitucional es uno de los más importantes instrumentos para, entre otras cosas, fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, pues a través de ella es posible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional, revise si la actuación de las autoridades se ajusta a lo establecido en aquélla.<sup>36</sup>

De hecho, es tal el alcance que el Alto Tribunal le ha conferido a la controversia constitucional, que a partir de la resolución del "caso Temixco"<sup>37</sup> se ha determinado que si bien ésta se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, "su sentido final es lograr el bienestar de la persona humana" que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, motivo por el cual a través de este medio de control constitucional pueden analizarse las posibles violaciones al contenido de todos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar si éstos conforman la parte dogmática u orgánica de la Ley Fundamental.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Tesis P. LXXII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 789.

<sup>36</sup> Tesis P./J. 98/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 703.

<sup>37</sup> Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento del Municipio de Temixco, Morelos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, enero de 2000, p. 665.

<sup>38</sup> En opinión del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo el que en la sentencia se hubiere partido del concepto totalitario del orden jurídico constitucional para establecer que la Suprema Corte tiene el deber de salvaguardarlo y que, por ende, cuando se ejerciten medios de control constitucional éstos también deben ser integrales, sin importar si se trata de la parte orgánica o dogmática de la Constitución, "llevaría a concluir que todos los medios de justicia constitucional tienen por objeto salvaguardar toda la Constitución", siendo que "no existen limitantes ni inconveniente alguno para que el Constituyente cree medios de justicia constitucional que tengan por objeto salvaguardar una parte específica de la Constitución". GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *op.cit.*, pp. 264-279.

### 3. Objeto

El objeto de las controversias constitucionales ha sido claramente definido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual, vía jurisprudencia, ha señalado que:

... la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del sistema de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la Constitución Federal, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales.<sup>39</sup>

Son, entonces, dos los principales objetivos que se persiguen con este medio de control constitucional:

- Proteger el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado.<sup>40</sup> Es decir, el sistema federal de gobierno.
- Tutelar el sistema de división de poderes previsto en el artículo 49 constitucional, conforme al cual "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

El cumplimiento de estas dos funciones se refleja, además, en la tutela inmediata y directa de toda la Constitución, motivo por el cual la controversia constitucional tiene la naturaleza de

---

<sup>39</sup> Tesis P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997.

<sup>40</sup> Tesis P./J. 16/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1815; y, tesis 1a. XXXV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 1780.



un medio de control constitucional cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la Norma Suprema.<sup>41</sup>

Asimismo, no debe perderse de vista que el control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación incluye de forma relevante el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder, de manera que puede señalarse que la controversia constitucional tiene también como finalidad proteger al pueblo soberano y a sus integrantes, como se ha reconocido en el siguiente criterio jurisprudencial:

El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que ... si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y

---

<sup>41</sup> HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, *op. cit.*, p. 56.

razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.<sup>42</sup>

En este tenor, como ha quedado señalado, por medio de la controversia constitucional se salvaguarda el respeto pleno del orden primario, de modo que a través de ella es posible alegar la violación "a cualquiera de los preceptos que componen la Constitución Federal", sin embargo, "esta posibilidad se circunscribe a la afectación que pudiera resentir la esfera competencial del accionante del medio de control constitucional y al probable control indirecto de los actos de los poderes públicos realizando una evaluación de legalidad".<sup>43</sup>

#### 4. Características

Son muchos los atributos que distinguen a la controversia constitucional, dentro de los que pueden destacarse:<sup>44</sup>

- Es un medio de control constitucional.
- Su conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Puede ser promovida por un nivel, poder u órgano de gobierno.

---

<sup>42</sup> Tesis P./J. 101/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 708.

<sup>43</sup> Controversia constitucional 21/2006. La Federación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, mayo de 2008, p. 676.

<sup>44</sup> Tesis P./J. 71/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 965; tesis P. LXXII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 789; tesis P./J. 81/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 531; y, tesis 1a. XXXIV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 1779.

- Protege el ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes.
- Constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que surge,<sup>45</sup> pues entraña la realización de todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia)
- Supone la existencia de un agravio en perjuicio del promovente.
- No es procedente para impugnar normas generales en materia electoral.
- Es procedente para impugnar tanto normas generales<sup>46</sup> —comprendidas dentro de éstas los tratados internacionales—<sup>47</sup> como actos, sean éstos positivos, negativos u omisiones.<sup>48</sup>
- No procede contra conflictos virtuales o preventivos, pues la controversia constitucional tiene carácter evidentemente reparador y no preventivo, al ser su finalidad declarar la invalidez de actos y normas generales y no un pronunciamiento consultivo o político.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Tesis P./J. 81/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 531. Baltazar Robles refiere que su naturaleza de juicio "está determinada por la existencia de demanda y contestación, periodo probatorio y resolución jurisdiccional de la litis planteada, lo que significa que se cumple el modelo del contradictorio básico". BALTAZAR ROBLES, Germán E., *Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Ángel Editor, 2002, p. 45.

<sup>46</sup> Tienen el carácter de normas generales aquellas que gozan de las características de abstracción, generalidad, obligatoriedad e impersonalidad, y "que se refieren a un número indeterminado e indeterminable de casos, se dirigen a una pluralidad de personas indeterminadas y pretenden permanecer vigentes después de su aplicación". Tesis P./J. 23/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 256; y tesis P./J. 41/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, octubre de 2002, p. 997,

<sup>47</sup> Tesis P./J. 84/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 1258.

<sup>48</sup> Tesis P./J. 82/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, agosto de 1999, p. 568.

<sup>49</sup> Tesis 2a. LI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, junio de 2007, p. 902.

- No son objeto de ella cuestiones meramente políticas, pues la controversia constitucional posee un objeto de tutela claramente delimitado tanto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, como por su correspondiente ley reglamentaria.
- Mediante ella pueden dirimirse cuestiones que impliquen violaciones a la Constitución Federal, aunque no se alegue la invasión de esferas de competencia de la entidad o poder que la promueve.<sup>50</sup>

## 5. Conflictos que pueden ser materia de ella

Los conflictos que pueden dar lugar a una controversia constitucional se han ampliado en atención a la evolución legislativa que ha tenido este medio de control constitucional.

En un primer momento se concibieron sólo los que se presentaran entre una entidad federada y otra. Más adelante, se contemplaron, además de éstos, aquellos que se suscitaban entre los poderes de un mismo Estado o entre la Federación y uno o más Estados. Posteriormente, se sumaron a los anteriores aquellos que se dieran entre dos o más Estados y el Distrito Federal y los que se suscitaban entre los órganos de gobierno de éste.<sup>51</sup>

En la actualidad, los conflictos que pueden ser materia de una controversia constitucional son los previstos en el artículo 105, fracción I, de la Ley Fundamental, es decir, los que se suscitan 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;

---

<sup>50</sup> Tesis P./J. 112/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 881.

<sup>51</sup> Tesis P. LXXII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 789.

- 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.

Como se desprende de la enumeración anterior, son muy variados los conflictos que pueden resolverse a través de este medio de control constitucional; sin embargo, en opinión de Cosío Díaz éstos pueden agruparse en tres grandes categorías,<sup>52</sup> a saber:

- Conflictos entre distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales. En este grupo encuadran los comprendidos en los incisos a), b), d), e), f), y g).
- Conflictos entre órganos de distintos órdenes jurídicos con motivo de la constitucionalidad o legalidad de normas generales o individuales. En este supuesto se incluyen los referidos en los incisos c) y j).
- Conflictos entre órganos del mismo orden jurídico con motivo de la constitucionalidad de sus normas generales o individuales. En esta hipótesis se conjuntan los comprendidos en los incisos h), i) y k).

---

<sup>52</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, op. cit., p. 119; y, cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Artículo 105", en CARBONELL, Miguel (Coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 17a. ed., t. IV, artículos 94-122, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 130-131.

## 6. Órganos competentes para conocerla

Del propio artículo 105 de la Ley Fundamental se desprende que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el conocimiento de las controversias constitucionales. Sin embargo, toda vez que conforme a los artículos 94 constitucional y 2o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación la Corte puede funcionar tanto en Pleno como en Salas se hace necesario precisar a cuál de esas instancias compete dicho conocimiento.

Los artículos 10, fracción I y 11, fracción V, del ordenamiento últimamente citado, a la letra, señalan:

ARTÍCULO 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

ARTÍCULO 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

...

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.

Por su parte, en la fracción I del punto tercero del Acuerdo 5/2001<sup>53</sup> —emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de la facultad que le confiere el artículo 94, séptimo párrafo, de la Norma Suprema, para expedir acuerdos a

---

<sup>53</sup> 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, julio de 2001, p. 1161.

fin de lograr, entre otras cosas, una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte—, reformado por el diverso Acuerdo General 3/2008,<sup>54</sup> de 10 de marzo de 2008, se establece:

TERCERO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstos en los que sea necesaria su intervención.

En este tenor, la regla general es que compete al Alto Tribunal en Pleno la resolución de las controversias constitucionales; sin embargo, del último de los preceptos transcritos se advierte que son competentes las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver aquellas en que:

- Deba sobreseerse.
- No se impugnen normas de carácter general.

Finalmente, en torno a los casos en que, por excepción, resultan competentes las Salas del Alto Tribunal, cabe hacer referencia a un supuesto más que, vía jurisprudencia, ha sido establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al cual aquéllas pueden conocer, aun respecto del fondo, de las controversias constitucionales en que intervenga un Municipio y no subsista problema de constitucionalidad de una norma general,<sup>55</sup> como se lee a continuación:

---

<sup>54</sup> Acuerdo General Número 3/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se reforma la fracción I y se adiciona una fracción II al punto tercero del acuerdo general 5/2001 de veintiuno de junio de dos mil uno, 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1895.

<sup>55</sup> Cfr. Controversia constitucional 89/2003. Ayuntamiento del Municipio de Cihuatlán, Estado de Jalisco. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1685.

El séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre sus Salas de los asuntos que le compete conocer, para una mayor prontitud en su despacho y una mejor impartición de justicia. En esta tesis, los considerandos del Acuerdo General Número 5/2001, 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, revelan como uno de sus objetivos esenciales que el Pleno destine sus esfuerzos a los asuntos de mayor importancia para el orden jurídico nacional; en ese orden de ideas, la fracción I de su punto tercero le reserva el conocimiento de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los recursos interpuestos en ellas, cuando sea necesaria su intervención, siendo este último un concepto jurídico indeterminado cuya valoración y aplicación queda al prudente arbitrio de las Salas, quienes ejercerán su facultad de tal forma que se adapte a las exigencias sociales. Por otra parte, en atención a que los Municipios son quienes promueven más controversias constitucionales, a fin de propiciar una resolución pronta de los asuntos en los que sean parte y cumplir con lo dispuesto en los artículos 17 y 94 de la Constitución Federal, el indicado acuerdo debe interpretarse en el sentido de que las Salas tienen competencia para resolver controversias constitucionales, aun respecto del fondo, siempre que se den las siguientes condiciones: a) Que no subsista un problema relativo a la constitucionalidad de una norma general, ya que la declaración de invalidez relativa requiere de un quórum calificado de cuando menos 8 votos, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) Que se trate de alguna de las controversias constitucionales previstas en los incisos b), f), g) e i) de la fracción I del referido artículo 105, es decir, de conflictos en los que intervenga un Municipio.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Tesis 2a./J. 151/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, agosto de 2007, p. 1125.



## 7. Partes

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere cuáles son las partes que intervienen en la controversia constitucional, a saber:<sup>57</sup>

- **Actor.** Es la entidad, Poder u órgano que promueve la controversia.
- **Demandado o demandados.** Son las entidades, poderes u órganos que emitieron y promulgaron la norma general objeto de la controversia,<sup>58</sup> o bien, los que pronunciaron el acto concreto materia de ésta.

En el caso de tratados internacionales, fungen como tales los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, pues son éstos los que intervienen en su celebración, aprobación, ratificación y promulgación.<sup>59</sup>

- **Tercero o terceros interesados.** Se trata de las entidades, poderes u órganos que, sin tener el carácter de actores o demandados, pueden resultar afectados por la sentencia que llegue a dictarse.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional, op. cit.*, pp. 199-241.

<sup>58</sup> El Alto Tribunal en Pleno ha señalado que en las controversias constitucionales contra disposiciones generales tienen la calidad de demandados "los órganos que las hubiesen expedido y promulgado, pues intervinieron en diferentes etapas del proceso legislativo con que culminaron, además de que para su validez se requiere tanto de la aprobación como de la promulgación, lo que justifica que sea indispensable que concurren ambos entes al juicio, aunque no se reclamen vicios propios de cada una de las etapas legislativas, ya que el propósito de que se les llame como demandados es que sostengan la validez de la norma general, pero, principalmente, lograr una adecuada tramitación y resolución de las controversias constitucionales". Tesis P. XV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1534.

<sup>59</sup> Tesis P./J. 85/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 1257.

<sup>60</sup> Tesis P./J. 51/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1018; y, cfr. SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA, Olga del Carmen, "Comentarios al artículo 105 constitucional", conferencia dictada en el Palacio

- **El Procurador General de la República.** Debe intervenir personalmente, con fundamento en el artículo 102, apartado A, párrafo tercero, de la Constitución Federal, y los actos vinculados y sujetos a su intervención son "aquellos que tienen que ver con la facultad de manifestar y demostrar la preservación y respeto de la supremacía constitucional".<sup>61</sup>

En la controversia constitucional, por tanto, intervienen como partes, además del tercero o terceros interesados y del procurador general de la República, los dos sujetos fundamentales de todo proceso, es decir, el actor y el demandado, cuestión ésta que se encuentra plenamente justificada por el hecho de que "la controversia constitucional, por su propia naturaleza, constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>62</sup>

Por tanto, la particularidad que debe ser destacada en torno a los sujetos procesales que pueden intervenir como partes en la controversia constitucional es su naturaleza, pues, como lo ha señalado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la fracción I del artículo 105 constitucional y a su ley reglamentaria, "se advierte que el Poder Reformador de la Constitución otorgó el carácter de parte para intervenir en una controversia constitucional como actor, demandado o tercero interesado a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados, a los Poderes de las entidades federativas, a los Municipios, al Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, a sus Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, y a los órganos del Gobierno del Distrito Federal".<sup>63</sup>

---

de Justicia de Puebla, en *Ius, Revista del Centro de Investigación y documentación Jurídicas del ICJP* (Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla), año 1, núm. 3, mayo-enero de 1998, p. 4.

<sup>61</sup> Tesis P./J. 47/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, agosto de 1998, p. 581.

<sup>62</sup> Tesis P./J. 81/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 531.

<sup>63</sup> Tesis 2a. XIV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1895.

Estos sujetos, acorde con el artículo 11 de la ley de la materia, sea cual sea el carácter con el que intervengan en el juicio, deben comparecer a él por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos y, en todo caso, se presumirá que quien comparezca goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.<sup>64</sup>

## 8. Improcedencia y sobreseimiento

### a. Causas de improcedencia

Las causas por las que el juicio de controversia constitucional es improcedente, o lo que es lo mismo, las circunstancias que, de actualizarse, hacen que el Alto Tribunal se vea impedido para analizar y resolver el fondo de la controversia, derivan de la Constitución, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En primer término, respecto de la Norma Suprema debe hacerse referencia a las causales que se establecen expresamente en la fracción I del artículo 105, así como a la que se deriva de los artículos 110 y 111, conforme a las cuales la controversia constitucional es improcedente en relación con las que se susciten:

- **En materia electoral.** Se ha establecido que para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la materia electoral, deben aplicarse sucesivamente los siguientes criterios: "1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes elec-

---

<sup>64</sup> Tesis 1a. XIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1539.

torales' —normas generales en materia electoral—, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del país".<sup>65</sup>

- **Respecto de conflictos de límites entre entidades federativas.** Conforme a este supuesto, es improcedente la controversia constitucional para resolver los conflictos de límites que surjan entre las entidades federativas, toda vez que el artículo 46 de la Ley Fundamental<sup>66</sup> establece que dichos conflictos pueden arreglarse por convenios amistosos —aprobados por el Senado— o, en su defecto, esto es, si no hay acuerdo, por la Cámara de Senadores, pues es ésta la que, en términos del artículo 76, fracción XI, de la Ley Fundamental, debe "resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes".

---

<sup>65</sup> Tesis P./J. 125/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280.

<sup>66</sup> Art. 46. Las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores.

A falta de acuerdo, cualquiera de las partes podrá acudir ante la Cámara de Senadores, quien actuará en términos del artículo 76, fracción XI, de esta Constitución.

Las resoluciones del Senado en la materia serán definitivas e inatacables. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer a través de controversia constitucional, a instancia de parte interesada, de los conflictos derivados de la ejecución del correspondiente decreto de la Cámara de Senadores."

Luego, en relación con este supuesto, lo único que puede llegar a conocer la Suprema Corte, a través de la controversia constitucional son los conflictos derivados de la ejecución del referido decreto.

Cabe precisar que esta causal no se hace extensiva a los conflictos de límites territoriales entre Municipios que sean resueltos por las Legislaturas Locales, de modo tal que las resoluciones que dichas legislaturas emitan en materia de delimitación territorial sí son revisables por el Alto Tribunal a través de la vía señalada.<sup>67</sup>

- **Sobre resoluciones dictadas en juicios políticos y declaraciones de procedencia emitidas por los órganos legislativos federales y locales.** Conforme a los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dichas resoluciones son inatacables, lo que lo que significa que son definitivas y no pueden ser cuestionadas en controversia constitucional o en cualquier otra vía.<sup>68</sup>

Por otro lado, en torno al ámbito legal, debe hacerse referencia al artículo 19 de la ley de la materia, pues en él se establece que las controversias constitucionales son improcedentes.<sup>69</sup>

- **Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Al ser ésta el órgano límite dentro del Poder Judicial de la Federación<sup>70</sup> sus resoluciones no pueden ser

---

<sup>67</sup> Tesis P./J. 97/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1101.

<sup>68</sup> Tesis P. LXVII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1118; y, tesis P. LXV/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1119.

<sup>69</sup> El Pleno del Alto Tribunal ha señalado que las causas de improcedencia previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria no son aplicables a conceptos de invalidez, "pues en congruencia con lo que dispone el artículo 20, fracción II, de la misma Ley Reglamentaria, la improcedencia produce el sobreseimiento en el juicio, lo que no puede válidamente hacerse respecto de conceptos de invalidez, sino únicamente con relación a las normas o actos que se hubieren impugnado". Tesis P./J. 117/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, septiembre de 2005, p. 891.

<sup>70</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, op. cit., p. 278.

revisadas por algún otro tribunal, lo que además se robustece por el hecho de que es la propia Suprema Corte la autoridad competente para resolver las controversias constitucionales.

- **Contra normas generales o actos concretos en materia electoral.** En concordancia con lo establecido en la fracción I del artículo 105 constitucional, en la ley que la reglamenta se establece también esta causa de improcedencia que, según jurisprudencia del Alto Tribunal, se actualiza cuando la norma<sup>71</sup> o el acto materia de la controversia se vincula directa o indirectamente con los procesos electorales, o bien, influye en ellos.<sup>72</sup>
- **Contra normas generales o actos concretos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre y cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.** En este supuesto se presenta un caso de litispendencia que hace que la controversia sea improcedente, pues existe un juicio sin resolverse que versa sobre la misma norma o acto y en el que intervienen las mismas partes, siendo también iguales los conceptos de invalidez, lo que provoca que no pueda tramitarse y conocerse el juicio promovido en segundo término.
- **Contra normas generales o actos que hayan sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las**

---

<sup>71</sup> El Tribunal en Pleno ha sostenido que las normas generales electorales son, además de las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o Código Electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Controversia constitucional 49/2005. Poder Judicial del Estado de Jalisco. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1536.

<sup>72</sup> Tesis P./J. 49/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1019.

**resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, y siempre que la resolución haya tenido efectos únicamente *inter partes*.** Esta causal se basa en el principio de cosa juzgada, y conforme a ella la controversia constitucional es improcedente contra normas generales o actos que fueron materia de una ejecutoria producto de 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, de lo que se deduce que la indicada causa de improcedencia tiene como requisito, por regla general, que reunidas las referidas circunstancias de coincidencia en el juicio anterior exista pronunciamiento de la autoridad judicial en relación con las normas generales o actos que se impugnan en el nuevo juicio. De esta manera, "si en una controversia constitucional se decreta el sobreseimiento, tal situación no lleva a sobreseer en otra promovida con posterioridad contra los mismos actos y autoridades y señalando los mismos conceptos de invalidez, pues al no haberse hecho en la primera pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto, los actos impugnados no fueron materia de una ejecutoria dictada con anterioridad, no surtiéndose la causal de improcedencia referida".<sup>73</sup>

- **Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto concreto materia de la controversia.** Para que se surta esta hipótesis basta con que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto materia de la controversia, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Tesis P./J. 47/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 958.

<sup>74</sup> Tesis P./J. 54/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 882; y, tesis 2a. XLIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1666.

- **Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.** La improcedencia obedece a la falta de definitividad de la norma general o acto impugnados<sup>75</sup> y, conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se actualice esta hipótesis es indispensable que: "a) exista un recurso o medio de defensa previsto en una disposición jurídica; b) esa vía ordinaria sea idónea para la solución del mismo conflicto que se plantea en la controversia constitucional o que haya sido creada para tal fin; y, c) no se haya agotado dicha vía antes de la promoción de la controversia, salvo que se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal".<sup>76</sup>

Esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las leyes, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia.<sup>77</sup>

- **Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el artículo 21 de la ley reglamentaria.** Toda vez que la propia ley de la materia señala los plazos dentro de los cuales puede promoverse la controversia, el que la demanda se interponga en forma extemporánea provoca la improcedencia del juicio. Sin embargo, sólo cuando dicha extemporaneidad se desprende de la simple lectura de la demanda y sus anexos puede considerarse como un motivo manifiesto e indudable de improcedencia que da lugar a que la demanda sea desechada de plano, pues de

---

<sup>75</sup> Tesis P./J. 12/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 275.

<sup>76</sup> Tesis P./J. 122/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, noviembre de 2006, p. 879.

<sup>77</sup> Tesis P./J. 116/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, septiembre de 2005, p. 893.



lo contrario ésta debe admitirse sin perjuicio de que durante la secuela del procedimiento se advierta ese extremo.<sup>78</sup>

- **En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.** En relación con esta hipótesis, prevista en la fracción VIII del referido artículo 19 de la ley reglamentaria, el Pleno del Alto Tribunal ha determinado que la improcedencia de la controversia constitucional únicamente debe resultar de alguna disposición de dicha ley y, en todo caso, de la Norma Fundamental, por ser éstas las que delinear su objeto y fines, de modo que la improcedencia no puede derivar de lo previsto en otras leyes,<sup>79</sup> ya que ello haría nugatoria la naturaleza del sistema de control constitucional de mérito.

Finalmente, respecto a las causas de improcedencia que se desprenden de los criterios interpretativos emitidos por el Poder Judicial de la Federación<sup>80</sup> puede hacerse referencia a las siguientes:

- **Que se promueva contra conflictos meramente políticos.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que los casos que involucran el estudio de cuestiones meramente políticas<sup>81</sup> no son susceptibles de análisis mediante

---

<sup>78</sup> Tesis 1a. XLVI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, junio de 2005, p. 648.

<sup>79</sup> Tesis P./J. 32/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 955.

<sup>80</sup> El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que "el hecho de que las tesis de jurisprudencia relativas a la procedencia o improcedencia de la controversia constitucional hayan derivado de sentencias dictadas al resolver el fondo de ese tipo de juicios, no significa que los criterios ahí contenidos sólo puedan invocarse para sustentar una sentencia de fondo", sino que "existiendo ya criterio firme y público al respecto, sobre todo en materia de improcedencia, resulta ineludible que actualizándose los supuestos de las mencionadas jurisprudencias éstas se puedan aplicar". Tesis P. LXXII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1120.

<sup>81</sup> La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que "La calificación de un proceso constitucional como político, no tiene una definición *a priori*, sino casuística, en la medida en que lo político opera con categorías decisorias de índole subjetiva, basadas sustancialmente en razones de oportunidad. Como

controversia constitucional, "pues, si bien es cierto que a través de este medio de control es posible plantear cuestiones que comporten aspectos de índole política, en atención a la naturaleza de las entidades, poderes u órganos legitimados para intervenir en el proceso, también lo es que, de examinarse asuntos que correspondan en su totalidad a esa esfera de actuación, se caería en la judicialización de cuestiones estrictamente políticas, excediendo con ello los fines y principios que con el aludido medio de control constitucional pretenden salvaguardarse".<sup>82</sup>

- **Que lo que se impugne sea el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal.** El Pleno del Alto Tribunal ha señalado que esta causa de improcedencia obedece a que del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, se deriva que dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden figurar como partes en una controversia constitucional no se contempla el Órgano Reformador de la Constitución, así como a que es a éste a quien corresponde, en forma exclusiva, acordar las reformas y adiciones a la Ley Suprema, sin que dentro de las "disposiciones generales" a que se refiere el precepto de mérito puedan comprenderse las normas constitucionales.<sup>83</sup>
- **Que se interponga contra actos de los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación.** Se ha esta-

---

manifestación del principio de división vertical de poderes que rige en todo Estado constitucional, deben dejarse a salvo, en el ámbito político, mecanismos, cuya práctica institucionalizada conlleve la realización de los fines que con su establecimiento se pretenden, a saber, el equilibrio de fuerzas y el control recíproco entre los mismos. Así, la definición de cuándo se está frente a una cuestión meramente política puede ser extendida o restringida en función de la progresiva elaboración de la categoría, de manera casuística, dependiendo de las particularidades de cada ordenamiento jurídico". Tesis 1a. XXXVI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 1779.

<sup>82</sup> Tesis 1a. XXXV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 1780.

<sup>83</sup> Tesis P./J. 40/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997.

blecido que del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que las hipótesis de procedencia de la controversia constitucional no comprenden al Poder Judicial de la Federación ni a los órganos que lo integran, lo que atiende a que éstos "al resolver los asuntos sometidos a su competencia no ejercen facultades ordinarias de un nivel de gobierno, sino extraordinarias de control constitucional".<sup>84</sup>

- **Que se combatan resoluciones jurisdiccionales.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, por regla general,<sup>85</sup> la controversia constitucional no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo, pues ello la convertiría en un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma cuestión litigiosa debatida en el procedimiento natural, además de que en éste no se dirimen conflictos entre los órganos, poderes o entes a que se refieren los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal.<sup>86</sup>
- **Que se impugnen conflictos virtuales o preventivos.** Como ya se dijo, la controversia constitucional no procede contra conflictos que surgen no por una lesión al ámbito de competencia de un órgano, sino por la mera posibilidad de que ésta se produzca, ya que el medio de control constitucional

---

<sup>84</sup> Tesis P./J. 119/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XX, diciembre de 2004, p. 1117.

<sup>85</sup> El propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que "de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado, en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental". Tesis P./J. 16/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1815.

<sup>86</sup> Tesis P./J. 117/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, octubre de 2000, p. 1088.

de mérito tiene carácter evidentemente reparador y no preventivo, al ser su finalidad declarar la invalidez de actos y normas generales y no un pronunciamiento consultivo o político.<sup>87</sup>

- **Que la materia de la controversia sean normas contenidas en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Se ha señalado que, además de que los actos de aplicación de dichas disposiciones generales provienen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —contra la cual no procede el juicio de controversia constitucional—, el que se estableciera la procedencia de la controversia contra esta norma "implicaría que el tribunal dejara de aplicar u observar esas disposiciones y carecería entonces de fundamentos que rigieran la procedencia, tramitación y resolución del estudio de constitucionalidad planteado".<sup>88</sup>
- **Que la materia de la controversia la constituyan sentencias dictadas en juicios de amparo, o bien, actos realizados en su ejecución.** Además de que, como se ha señalado, la controversia constitucional no procede contra resoluciones jurisdiccionales, "si se atiende a que las decisiones de los órganos de amparo son constitucionales por origen y definición, esta causa de improcedencia se funda en la circunstancia de que poner nuevamente en tela de juicio su validez constitucional en una vía regulada por normas de la misma jerarquía y que persiguen por igual la salvaguarda de la supremacía constitucional, trastornaría la solidez y eficacia no sólo del medio de control sometido, sino de todo el sistema de medios de control constitucional que prevé la Constitución Federal, haciendo nugatoria la autoridad que tienen, por disposición constitucional, los juzgadores unipersonales

---

<sup>87</sup> Tesis 2a. LI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, junio de 2007, p. 902.

<sup>88</sup> Tesis P./J. 56/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, septiembre de 2003, p. 1058.

y colegiados de amparo, cuestionándose la validez de las sentencias que conceden la protección federal al quedar sujetas a un nuevo análisis constitucional", tratamiento que resulta aplicable, también "a los actos de ejecución de la propia sentencia de amparo, pues su realización encuentra su razón de ser en la resolución constitucional que encontró un vicio que habría de ser superado con la ulterior actuación de las autoridades, y en la que se pretende materializar la protección constitucional otorgada por el Juez de amparo".<sup>89</sup>

Éstas son, por tanto, las causas que pueden dar lugar a que el juicio de controversia constitucional se declare improcedente y, en todo caso, conforme al referido artículo 19 de la ley de la materia deben examinarse de oficio por el órgano de control constitucional.

Asimismo, debe precisarse que el Pleno del Máximo Tribunal ha señalado que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que "si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas".<sup>90</sup>

### *b. Motivos de sobreseimiento*

El sobreseimiento constituye la institución jurídico procesal en cuya virtud se deja sin curso el procedimiento y, por ende, queda sin resolverse la controversia constitucional planteada, lo cual

---

<sup>89</sup> Tesis P. LXX/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1119.

<sup>90</sup> Tesis P./J. 92/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 710.

ocurre cuando se actualiza alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 20 de la ley reglamentaria, a saber:

- **Que, cuando la materia de la controversia la constituyan actos concretos, la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta.** El que el actor manifieste, en cualquier etapa del procedimiento,<sup>91</sup> su voluntad de no continuar con el juicio origina una resolución con la que éste se da por finalizado, sin que se resuelva la controversia planteada; sin embargo, para que opere esta causal "es necesario que exista certeza de la voluntad del actor, externada a través de los órganos expresamente facultados para ello y cumpliendo las formalidades previstas en la normatividad aplicable, de desistirse de la acción intentada".<sup>92</sup>
- **Que durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia.** Si alguna de las causales de improcedencia a que se ha hecho referencia se tiene por acreditada o se produce una vez que el juicio ha iniciado, al existir un motivo que impide que el juzgador se pronuncie sobre el fondo del asunto debe decretarse el sobreseimiento.
- **Cuando de las constancias de autos aparezca claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia o cuando no se probare la existencia de este último.** En este caso, la controversia queda sin materia, al no existir o quedar demostrada la existencia de la norma o acto objeto de ella.
- **Cuando por convenio entre las partes deje de existir el acto materia de la controversia.** Esta hipótesis únicamente puede actualizarse cuando la materia de la controversia la

---

<sup>91</sup> Tesis P./J. 54/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 917.

<sup>92</sup> Tesis P./J. 40/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 633; y, tesis P./J. 113/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, septiembre de 2005, p. 894.

constituyen actos concretos, ya que en ningún caso puede recaer convenio sobre normas generales.

## 9. Promoción

En cuanto a la promoción de la controversia constitucional debe hacerse referencia a tres aspectos principales: los sujetos legitimados para interponerla, los plazos en que tiene que interponerse la demanda y los requisitos que ésta ha de contener.

### *a. Sujetos legitimados para interponerla*

Como ha quedado señalado, están facultados para figurar como parte actora en la controversia constitucional o, lo que es lo mismo, para promover dicho juicio, las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la Norma Suprema; sin embargo, conforme a la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni que establezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales, sino en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos; de ahí que la aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Tesis P./J. 21/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1101; y, *cf.* Tesis P./J. 52/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, septiembre de 2003, p. 1057.

En este tenor, no sólo los sujetos a que hace expresa referencia el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, pueden interponer el juicio de controversia constitucional, pues deben favorecerse hipótesis de procedencia que sean acordes con la finalidad de este medio de control constitucional. Sin embargo, en cualquier caso es indispensable, para que el juicio sea procedente, que la entidad, poder u órgano que lo interponga tenga interés legítimo,<sup>94</sup> lo cual ocurre cuando existe una afectación a su esfera de atribuciones, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación.

Respecto a lo anterior, conviene hacer referencia al criterio aislado emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del contenido siguiente:

En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las

---

<sup>94</sup> Tesis P./J. 83/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, julio de 2001, p. 875.



transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación.<sup>95</sup>

### *b. Plazos para promoverla*

El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el plazo que se tiene para interponer la demanda de controversia, a saber:

- En el caso de actos concretos se tienen treinta días, contados a partir del siguiente al en que: a) conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se impugne; b) el promovente haya tenido conocimiento de él o de su ejecución; o c) el actor se ostente sabedor de tal acto.<sup>96</sup>
- Tratándose de normas generales el plazo es de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que fueron publica-

---

<sup>95</sup> Tesis 2a. XVI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1897. Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 9/2000, 328/2001, 5/2001 y 33/2002, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIV, agosto de 2001, tomo XIX, enero de 2004, tomo XIV, septiembre de 2001 y tomo XX, agosto de 2004, pp. 619, 1094, 882 y 959, respectivamente.

<sup>96</sup> Respecto de las entidades federativas se ha señalado que el plazo debe computarse a partir de que se actualiza alguno de los supuestos en relación con el Poder constituido que cuenta con la legitimación activa para promover la controversia. Tesis P. XLVIII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 957.

das<sup>97</sup> o a aquel en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que da lugar a la controversia.<sup>98</sup>

En este caso, por ende, los entes, poderes u órganos legitimados tienen dos opciones para impugnar la norma de que se trate, ya que pueden hacerlo con motivo de su publicación, haya o no entrado en vigor la norma,<sup>99</sup> o bien, del primer acto en que, en su perjuicio, ésta se aplique.

- Cuando se trate de conflictos de límites distintos a los que surjan entre Entidades Federativas, los cuales, como ha quedado precisado, deben ser resueltos por el Senado de la República,<sup>100</sup> el plazo para la interposición de la demanda es de sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto motivo de la controversia.
- En el caso de omisiones —entendidas éstas como las que implican un no hacer del órgano demandado—, toda vez que por su especial naturaleza éstas crean una situación permanente que no se subsana mientras permanezca la

---

<sup>97</sup> En el caso de normas generales se ha dicho que el plazo de treinta días hábiles para la presentación de la demanda "debe computarse a partir del día siguiente al en que se publique formalmente el acto, pues no basta con que se genere o que el actor se haga sabedor del mismo, sino que es preciso que se publique formalmente". Tesis P./J. 21/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1791.

<sup>98</sup> El Pleno del Alto Tribunal ha señalado que la acción de inconstitucionalidad es improcedente si se trata de un segundo o ulterior acto de aplicación, una vez transcurrido el plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general, pues ello se traduce en una manifestación de voluntad del actor que entraña su consentimiento tácito. Tesis P./J. 121/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, noviembre de 2006, p. 878.

<sup>99</sup> Tesis P./J. 147/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 919.

<sup>100</sup> La fracción III del artículo 21 hace referencia a "los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"; sin embargo, por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de diciembre de 2005, dicha fracción, en la cual se otorgaba al Congreso de la Unión la facultad de arreglar definitivamente los límites de los Estados fue derogada, otorgándose la referida facultad a la Cámara de Senadores, en términos de la fracción XI del artículo 76 constitucional, fracción que fue adicionada por el mismo decreto.

omisión, el plazo para impugnarlas se actualiza día a día mientras la omisión subsista.<sup>101</sup>

En todos los supuestos, los referidos plazos no correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las laborales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, según se establece en el artículo 3o. de la ley reglamentaria, en ellos deben computarse sólo los días hábiles, teniendo este carácter, según se señala en el artículo 2o. del mismo ordenamiento, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo Plenario 2/2006,<sup>102</sup> todos los días del año, con excepción de los sábados y domingos, los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse, el 1o. de enero, el 5 de febrero, el 21 de marzo, el 1o. de mayo, el 5 de mayo, el 14 de septiembre, el 16 de septiembre, el 12 de octubre y el 20 de noviembre.<sup>103</sup>

### *c. Requisitos de la demanda*

De conformidad con el artículo 22 de la ley de la materia, el escrito de demanda debe contener:

- La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo represente.
- La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Tesis P./J. 43/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, agosto de 2003, p. 1296.

<sup>102</sup> Acuerdo número 2/2006, de treinta de enero de dos mil seis, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1961.

<sup>103</sup> Tesis 1a. CXXXI/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1683.

<sup>104</sup> Tanto el actor como el demandado deben señalar domicilio en el lugar en que tiene su sede la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el fin de agilizar el trámite de instrucción y cumplir así con la obligación que impone el artículo 17 constitucional de impartir justicia pronta. Tesis P. IX/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, marzo de 2000, p. 796.

- Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiera, y su domicilio.
- La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiese publicado.
- Los preceptos constitucionales que se estimen violados.
- La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande.
- Los conceptos de invalidez.<sup>105</sup>

## 10. Sustanciación

La etapa de instrucción de las controversias constitucionales se rige por los artículos 24 a 38 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>106</sup> preceptos conforme a los cuales aquélla se desarrolla de la siguiente manera:

Recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte debe designar, según el turno que corresponda, a un Ministro instructor, para que ponga el juicio en estado de resolución.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Respecto a los conceptos de invalidez se ha señalado que si bien es cierto que éstos "deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo". Tesis P/J. 135/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2062; y, *cfr.* Tesis P/J. 7/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 1390.

<sup>106</sup> En términos del artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a falta de disposición expresa debe estarse a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>107</sup> El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el Ministro instructor debe ser quien provea sobre la admisión o desechamiento de la controversia constitucional, así como que será él quien "ordenará el emplazamiento

El Ministro designado, ante todo, procederá a examinar el escrito de demanda, y si encuentra un motivo manifiesto e indudable de improcedencia<sup>108</sup> debe desecharlo de plano.<sup>109</sup>

En caso contrario, esto es, si no se advierte motivo manifiesto e indudable de improcedencia la demanda es admitida<sup>110</sup> y se ordena el emplazamiento a la parte demandada<sup>111</sup> para que ésta, dentro del término de treinta días, produzca su contestación, so pena de que, salvo prueba en contrario, se presuman ciertos los

---

y la vista a las partes para que manifiesten lo que a su derecho corresponda; fijará fecha para la celebración de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, y elaborará el proyecto de sentencia". Tesis P./J. 33/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1019.

<sup>108</sup> En cuanto a lo que debe entenderse por "motivo manifiesto e indudable de improcedencia", la jurisprudencia plenaria ha señalado que por "manifiesto" debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación —en su caso— y de los documentos anexos a tales promociones, mientras que lo "indudable" resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería posible obtener una convicción diversa. Tesis P./J. 128/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, octubre de 2001, p. 803.

<sup>109</sup> El único momento procesal en que el Ministro instructor puede pronunciarse sobre la improcedencia de la controversia es al analizar el escrito de demanda, dado que de no encontrar algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia deberá admitirla y ya no podrá, durante el desarrollo del proceso, hacer determinación alguna sobre su improcedencia, al no existir en la ley disposición que así lo autorice. Tesis 1a. XCVIII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, octubre de 2008, p. 1853.

<sup>110</sup> El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que, en el caso de normas generales, "puede analizarse la pretensión de inconstitucionalidad de la norma general que prevé el aspecto debatido, aunque no se hayan combatido las demás disposiciones que lo regulan, porque la invalidez de la reclamada destacadamente en esa vía, generará la del sistema o contexto normativo, pues todo estará viciado en la misma medida". Tesis P. XVI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1535.

<sup>111</sup> Respecto al emplazamiento de la parte demandada el Pleno del Alto Tribunal ha concluido que "si en el escrito de demanda relativo el actor señala a determinada entidad como demandada, así como el acto que se le atribuye, la determinación del Ministro instructor de tenerla con ese carácter y emplazarla a juicio es correcta, toda vez que corresponde a las partes, durante el desarrollo del procedimiento, demostrar la existencia o inexistencia de los actos impugnados o bien, su intervención en ellos, por lo que ese aspecto no puede calificarse al momento de admitir la demanda". Tesis 1a. CLXXVI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, enero de 2006, p. 2133.

hechos señalados en la demanda. Asimismo, se da vista a las demás partes para que en idéntico plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

En el escrito de contestación la parte demandada debe incorporar, cuando menos, la relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, así como las razones o fundamentos jurídicos que estime pertinentes para sostener la validez de la norma general o acto de que se trate.

Además, ante el libelo el demandado puede reconvenir a la parte actora,<sup>112</sup> es decir, puede formular nuevas pretensiones en contra de ésta, independientes o conexas con la acción materia de la demanda —a fin de que ambas sean sustanciadas y decididas simultáneamente en el mismo proceso—,<sup>113</sup> para lo cual tiene un plazo de treinta días, contados a partir de que surta efectos la notificación de la demanda.<sup>114</sup>

Cabe señalar que, ante la presencia de hechos nuevos —entendidos éstos como aquellos cuya existencia conoce la parte actora con motivo de la contestación, independientemente del momento en que nazcan—<sup>115</sup> el actor puede ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si aparece uno superveniente —es decir, un hecho que se genera o acontece con posterioridad a la presentación del libelo de controversia constitucional—<sup>116</sup> pero, en todo caso, para que la ampliación sea

---

<sup>112</sup> La reconvencción únicamente puede hacerse valer en contra del actor y no de terceros. Tesis 2a. XXIII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 1451.

<sup>113</sup> Tesis 1a. LVIII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 957.

<sup>114</sup> Tesis P. XX/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 916.

<sup>115</sup> Tesis P./J. 139/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, diciembre de 2000, p. 994; y, tesis 1a. VIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, enero de 2009, p. 2293.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

procedente es necesario que los hechos, sean nuevos o supervenientes, sean susceptibles de combatirse a través de la controversia constitucional, así como que guarden íntima relación con la cuestión inicialmente planteada,<sup>117</sup> pues cuando los argumentos de la ampliación están dirigidos a controvertir un acto que no es el impugnado o cuando son contradictorios con la acción intentada deben desestimarse.<sup>118</sup>

Asimismo, en caso de haberse presentado reconvenición, la parte actora debe dar respuesta a ésta, pues, de no hacerlo, los hechos señalados en la reconvenición se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario.

Si los escritos de demanda, contestación, reconvenición o ampliación resultan oscuros o irregulares, el Ministro instructor debe prevenir a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro de los cinco días siguientes. En caso de que las referidas irregularidades no quedaran subsanadas en el referido plazo, siempre que el Ministro instructor estime que la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, debe correr traslado al procurador general de la República por cinco días, y con vista en el pedimento que, en su caso, éste formule, el Ministro instructor debe decidir, dentro de las 48 horas siguientes, si admite o desecha la demanda.

Transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, la ampliación o la reconvenición, el Ministro instructor tiene que señalar fecha para la celebración de una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, que debe verificarse dentro de los treinta días siguientes, término que puede ampliarse cuando la importancia y trascendencia del asunto lo amerite.

La audiencia debe celebrarse en la fecha prevista con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Una vez

---

<sup>117</sup> Tesis P./J. 73/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 754.

<sup>118</sup> Tesis 2a. XLVI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1656.

abierta, se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito.

En cuanto a los medios probatorios, cabe señalar que es en la audiencia donde las partes deben ofrecer y rendir sus pruebas, salvo la documental,<sup>119</sup> que puede presentarse con anterioridad —sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto—. <sup>120</sup> Las pruebas testimonial, pericial<sup>121</sup> y de inspección ocular, por su parte, deben anunciarse diez días antes del señalado para la celebración de la audiencia —sin contar este último ni el de ofrecimiento—, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia.

En términos generales, las partes pueden ofrecer todo tipo de pruebas, salvo la de posiciones<sup>122</sup> y las que sean contrarias a dere-

---

<sup>119</sup> La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que "cuando se anuncian diversas documentales que obran en los archivos de las autoridades demandadas, aun cuando no se exprese la forma idónea para su preparación y desahogo, es incorrecto su desechamiento bajo el argumento de que no se admiten porque no se exhibieron, pues su presentación puede realizarse en el momento procesal que el oferente estime oportuno o esté en posibilidad de hacerlo, siempre que sea antes de la celebración de la audiencia de ley, además de que al tenerlas por anunciadas se le dará tiempo para que las presente en la audiencia o realice las gestiones pertinentes para su desahogo, a fin de que, en su caso, oportunamente solicite al Ministro instructor que las requiera, siempre que haya cumplido con los requisitos legales para que tal requerimiento proceda". Tesis 2a. I/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, p. 2115.

<sup>120</sup> El Pleno del Alto Tribunal ha señalado que es hasta la celebración de la audiencia cuando el Ministro instructor está obligado a tener por recibidas las pruebas, ya que no existe precepto alguno que lo obligue a pronunciarse sobre el particular antes de dicha audiencia. Tesis P./J. 147/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, diciembre de 2005, p. 2359.

<sup>121</sup> Al promoverse la prueba pericial, el Ministro instructor designa al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Asimismo, cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el Ministro instructor o rinda su dictamen por separado. Tesis 2a. XL/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, abril de 2005, p. 1103.

<sup>122</sup> La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que "la confesión puede ser expresa cuando se hace clara y distintamente, ya absolviendo posiciones o en cualquier otro acto del proceso. En ese tenor, se concluye que la confesión expresa es admisible en controversia constitucional, con carácter específico pues, además de las pruebas contrarias a derecho, no puede admitirse la de posi-



cho, pero en cualquier caso corresponde al Ministro instructor desechar de plano las que no guarden relación con la controversia, no influyan en la sentencia definitiva<sup>123</sup> o carezcan de idoneidad.<sup>124</sup>

Además, en todo tiempo el Ministro instructor puede decretar pruebas para mejor proveer y fijar, al efecto, fecha para su desahogo. Asimismo, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

Concluida la audiencia, el Ministro instructor pone a la consideración del Pleno el proyecto de resolución respectivo, el cual, suficientemente discutido, debe ser sometido a votación.

## 11. Suspensión del acto impugnado

Los artículos 14 a 18 de la ley reglamentaria contemplan la suspensión provisional de los actos motivo de la controversia, en términos de la cual dichos actos pueden quedar paralizados hasta en tanto se dicte la sentencia definitiva que resuelva el fondo del asunto, lo cual, según jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, obedece a que:

La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera

---

ciones, que consiste en que el absolvente (actor o demandado) realice manifestaciones a preguntas expresas de la contraparte, relacionadas con hechos propios del declarante". Tesis 2a. II/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, p. 2115.

<sup>123</sup> Tesis 1a. LXXVI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, agosto de 2008, p. 727.

<sup>124</sup> Tesis 2a. LIV/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1211.

ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten.<sup>125</sup>

La suspensión puede ser decretada de oficio o a petición de parte —las partes pueden solicitarla en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva— y su concesión debe basarse en los elementos que sean proporcionados por las partes o en los que sean recabados por el Ministro instructor.

En ningún caso la suspensión puede decretarse en tratándose de normas generales,<sup>126</sup> ni cuando con ella pueda ponerse en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o cuando en su virtud sea posible que se afecte gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtenerse.<sup>127</sup>

Ésta se tramita vía incidental, y para su otorgamiento tienen que estudiarse las circunstancias y características de la controversia constitucional, y en caso de que se estime conducente concederla en la interlocutoria respectiva deben precisarse sus alcances y efectos, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del que opera, el día en que ha de surtir sus efectos y, de ser necesario, los requisitos para que sea efectiva, dentro de los cuales debe entenderse que se encuentra el de la garantía necesaria para que aquélla surta efec-

---

<sup>125</sup> Tesis P./J. 27/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1472; y, cfr. Tesis 1a. L/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, junio de 2005, p. 649.

<sup>126</sup> La prohibición de "no otorgar la suspensión respecto de normas generales tiene como finalidad que no se paralice el despliegue de los efectos de la norma, que se traducen en su fuerza obligatoria y, por ende, cuando en la controversia constitucional se impugna una norma a través de su primer acto de aplicación, de proceder la medida cautelar solicitada, se suspenden los efectos y consecuencias del acto concreto de aplicación de aquélla, pero de ninguna forma la validez de la disposición legal aplicada". Tesis 2a. CXLIII/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, octubre de 2008, p. 1997.

<sup>127</sup> Cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, op. cit., pp. 354-375.

tos, pues tal requisito está encaminado a lograr la efectividad de la suspensión a través de la reparación de los posibles daños y perjuicios que pudieran ocasionarse con su otorgamiento.<sup>128</sup>

## 12. Sentencias

En cuanto a la sentencia, entendida ésta como el acto jurídico a través del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación —ya sea funcionando en Pleno o en Salas— da por terminado el juicio y resuelve la controversia sometida a su conocimiento mediante la aplicación de la ley general al caso concreto controvertido, debe hacerse referencia, principalmente, a los siguientes aspectos: su contenido, sentido, efectos, ejecución y publicidad.

### a. Contenido

Al dictar sentencia la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Asimismo, en todos los casos debe suplir la deficiencia de la demanda,<sup>129</sup> contestación, alegatos o agravios,<sup>130</sup> e incluir en ella los siguientes elementos:

---

<sup>128</sup> Tesis P./J. 14/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, marzo de 2004, p. 1354.

<sup>129</sup> Respecto a la suplencia de la queja —demanda— el Pleno del Máximo Tribunal ha determinado que ésta es tan amplia que "autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan". Tesis P./J. 79/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 824.

<sup>130</sup> A este respecto se ha señalado que "en atención al alto interés que se ventila en las controversias constitucionales, que no sólo atañen a los órganos del poder público actuantes, sino que involucran el equilibrio jurídico-político del Estado de derecho, se estima conveniente que en la parte relativa a las sentencias, se obligue a la Suprema

- La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.
- Los preceptos que la fundamenten.
- Las consideraciones que sustenten su sentido y los preceptos que, en su caso, se estimen violados.
- Los alcances y efectos de la sentencia y, en su caso, la precisión de los órganos obligados a cumplirla, de las normas generales o actos respecto de los cuales opera y de todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito correspondiente.
- Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, indicando el término para el cumplimiento de las actuaciones señaladas.
- El término en que, de ser el caso, la parte condenada deba realizar una actuación.

### *b. Sentido*

Las sentencias dictadas en el juicio de controversia constitucional pueden ser de tres tipos:

- **Estimatorias.** El órgano de control constitucional realiza el análisis de fondo del asunto, y concluye que la norma general o los actos reclamados en la controversia sí atentan

---

Corte de Justicia de la Nación a corregir errores en la cita de los preceptos que se invoquen y a suplir las deficiencias de la demanda, contestación, alegatos y agravios, dado que no se trata de resolver sobre la mayor o menor capacidad y conocimientos de las partes, sino salvaguardar el texto constitucional y los valores que del mismo se desprenden". Controversia constitucional 41/2002. Municipio de Colima, Estado de Colima. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, diciembre de 2005, p. 1733; y, Controversia constitucional 25/2001. Ayuntamientos de los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués, todos del Estado de Querétaro. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, noviembre de 2005, p. 159.

contra la competencia del órgano o poder promovente y violan, por tanto, la Constitución Federal.

- **Desestimatorias.** La Corte, después de analizar la norma o acto materia de la controversia declara explícitamente su constitucionalidad, o bien, en tratándose de normas generales, al no haberse obtenido la votación requerida por la ley, no está en posibilidades de declarar su inconstitucionalidad.<sup>131</sup>
- **De sobreseimiento.** En éstas se da por concluido el juicio, pero sin resolverse la cuestión de constitucionalidad planteada, por sobrevenir o actualizarse durante el desarrollo de aquél alguna causa de improcedencia.

### c. Efectos

Las sentencias que resuelven un juicio de controversia constitucional y que declaran la inconstitucionalidad de la norma general o acto materia de la controversia, es decir, las sentencias estimatorias, pueden, en cuanto a sus efectos, ser de dos tipos:<sup>132</sup>

- **De efectos particulares.** Por regla general la sentencia tiene efectos particulares o *inter partes*, es decir, se contrae a las partes que intervinieron en la controversia.
- **De efectos generales.** Es posible que las sentencias estimatorias puedan tener efectos generales o *erga omnes*, esto es, que produzcan la invalidez absoluta de una norma general, pero para ello es necesario que se satisfagan los requisitos que se enumeran a continuación:
  - Que la materia de la controversia sea una norma de carácter general.

---

<sup>131</sup> Tesis P./J. 10/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 284; y, tesis P. LXII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, noviembre de 2004, p. 1610.

<sup>132</sup> Tesis P. XIV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1533.

- Que se trate de alguno de los siguientes asuntos:
  - › Una controversia promovida por la Federación en contra de un Estado, Municipio, o el Distrito Federal.<sup>133</sup>
  - › Una controversia promovida por un Estado en contra de un Municipio.
  - › Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus Cámaras o la Comisión Permanente.
  - › Una controversia surgida entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal.
  - › Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo Estado.
- Que la resolución sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos, pues de lo contrario, es decir, si no se alcanza la referida votación, la Corte debe declarar desestimada la controversia.<sup>134</sup>

Así, de satisfacerse estos requisitos es posible que se emita la declaratoria de invalidez de la norma general impugnada, lo que implica "necesariamente la invalidez de todas aquellas normas que dependan en sentido estricto de la impugnada, así como de las que se vean afectadas directamente en su sentido, alcance o contenido".<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> El Pleno del Alto Tribunal ha determinado que aun cuando no se establece "expresamente el supuesto de que una resolución dictada en controversia constitucional pueda tener efectos generales cuando la Federación impugne disposiciones generales del Distrito Federal, lo cierto es que atendiendo a una interpretación teleológica de dichos preceptos y a la intención del legislador de que cuando la Federación impugne normas generales de otros órdenes u órganos, la resolución tendrá efectos generales, puede concluirse que no existe razón jurídica para excluir de este supuesto a las resoluciones dictadas en esta vía constitucional en que se hayan impugnado disposiciones generales del Distrito Federal por la Federación" y hubieran sido aprobadas por la mayoría requerida. Tesis P./J. 76/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006, p. 823.

<sup>134</sup> Tesis P./J. 10/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 284.

<sup>135</sup> Tesis P. XVI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1535.

Finalmente, debe señalarse que, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias producen sus efectos, sean de cualquiera de los tipos señalados, a partir de la fecha que determina la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que la declaración de invalidez que, en su caso, se emita, tenga efectos retroactivos, a menos que verse sobre la materia penal y rijan los principios generales y disposiciones legales aplicables de la materia, conforme a los cuales debe aplicarse la norma más benéfica para el particular.<sup>136</sup>

Sin embargo, en caso de que durante el juicio se hubiese decretado la suspensión del acto materia de la controversia el Alto Tribunal, cualquiera que sea la materia, puede determinar excepcionalmente que la declaración de invalidez sea efectiva a partir de la fecha de la presentación de la demanda, siempre que por la suspensión las cosas se hubieran mantenido en el estado en que se encontraban al momento de la promoción de la controversia, o bien, desde el momento en que se hubiese otorgado esa medida cautelar.

A este respecto, conviene transcribir el siguiente criterio jurisprudencial:

El artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, la regla general de que las sentencias pronunciadas en las controversias constitucionales surtirán sus efectos a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su segundo párrafo, otro mandato de observancia igualmente genérica en el sentido de que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios y disposiciones legales aplicables de esta materia; asimismo, el artículo 14 del mismo ordenamiento dispone que tratándose de las controversias

---

<sup>136</sup> Tesis P./J. 74/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VI, septiembre de 1997, p. 548.

constitucionales, el Ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva; de todo lo cual se concluye que este Alto Tribunal, cualquiera que sea la materia, puede indicar en forma extraordinaria que la declaración de invalidez sea efectiva a partir de la fecha de la presentación de la demanda, cuando por virtud de la suspensión de los actos reclamados se hayan mantenido las cosas en el estado en que se encontraban al momento de la promoción de la controversia, o bien desde el momento en que se hubiese otorgado esa medida cautelar, cuando su concesión ocurrió con posterioridad a la presentación de aquélla.<sup>137</sup>

#### *d. Ejecución*

La ejecución de las sentencias pronunciadas en controversias constitucionales se rige por los artículos 46 a 50 de la ley de la materia, preceptos conforme a los cuales:

Las partes obligadas a llevar a cabo el cumplimiento de la sentencia deben, en el plazo que al efecto se señale, informar sobre aquél al presidente del Máximo Tribunal, quien debe determinar si ha de tenerse el fallo como debidamente cumplido.

Sin embargo, en el caso de que en el plazo fijado en la sentencia para el cumplimiento de una actuación ésta no se lleve a cabo, las partes pueden solicitar al referido servidor público que requiera a la obligada para que, de inmediato, informe sobre su cumplimiento.

Hecho lo anterior, si dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de dicho requerimiento la ejecutoria no queda cumplida, siempre que la naturaleza del acto lo permita o, en caso contrario, no se encuentra en vías de ejecución, o se tratara de eludir su cumplimiento, el presidente de la Corte debe turnar el asunto al Ministro ponente, a efecto de que éste someta al Pleno el proyecto por el cual se aplique el último párrafo del

---

<sup>137</sup> Tesis P./J. 71/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, mayo de 2006, p. 1377.



artículo 105 de la Constitución Federal, precepto conforme al cual cuando se incumplan las sentencias dictadas en controversias constitucionales se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, los cuales, a la letra, prevén:

Art. 107. Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

...

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

Conforme al dispositivo transcrito, ante el incumplimiento del fallo o la repetición de la norma general o acto declarado inválido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe determinar si dicha omisión o conducta es o no excusable, y si concluye que no lo es, debe separar a la autoridad responsable de su cargo y consignarla ante el Juez de Distrito de que se trate —el cual ha de limitarse, según lo previsto en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, a sancionar los hechos materia de la consignación en los términos que prevea la legislación penal federal por el delito de abuso de autoridad—. Por su parte, en caso de que determine que el incumplimiento o la repetición es excusable, debe requerir a la responsable y otorgarle un plazo prudente para que ejecute la sentencia, pero si ésta no lo hace de igual manera será separada de su cargo y consignada ante la autoridad competente.

Asimismo, ha de señalarse que cuando una autoridad aplique una norma general o acto declarado inválido cualquiera de las partes puede denunciar el hecho ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien debe dar vista a la autoridad señalada como responsable para que, en el plazo de quince días, deje sin efectos el acto que de ella se reclama o, en su defecto, para que alegue lo que conforme a derecho corresponda.

En este caso, si las autoridades no dejan sin efectos los referidos actos, el presidente del Alto Tribunal debe turnar el asunto a un Ministro ponente para que con base en los alegatos, si los hubiera, someta al Tribunal en Pleno la resolución respectiva, de modo que si éste, después de analizar el asunto, estima que efectivamente hay una repetición o aplicación indebida de una norma general o acto declarado inválido, aplique lo dispuesto en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, arriba transcritos.

Luego, en el ámbito de las controversias constitucionales, existe un régimen de responsabilidades para las partes que en ellas intervienen, al cual ha hecho referencia el Pleno el Alto Tribunal, al disponer que este tipo de juicios:

... además de salvaguardar el respeto pleno del orden jurídico primario y el bienestar de la persona humana, conllevan a un régimen de responsabilidades de las autoridades que intervienen en la controversia, que los vincula a cumplir las resoluciones dictadas en el proceso y que prevé las sanciones aplicables cuando no acatan las decisiones del Alto Tribunal, por haber sido espíritu de dicha reforma que éste contara con dos tipos de facultades:

la relativa al imperio necesario para hacer cumplir las resoluciones dictadas, y la concerniente a la posibilidad de sancionar a quien incurra en desacato de sus determinaciones, entre ellas, las que otorgan la suspensión. Así, en el artículo 105, fracción III, de la Carta Magna se determinó, en lo conducente, que en caso de incumplimiento de las resoluciones que declararan la nulidad de los actos y normas materia de la controversia, la autoridad contumaz será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda, en términos de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal y en los artículos 55, fracción I y 58, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, respecto a la violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, se determinó que la autoridad responsable será sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, aunado a que debe considerarse que las autoridades que desacaten las resoluciones dictadas en las controversias constitucionales, además de las sanciones que han quedado precisadas, se sujetan al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal.<sup>138</sup>

Finalmente, cabe señalar que en todo caso, si se determina que la sentencia no ha sido cumplida o que se incurrió en repetición, y siempre que la naturaleza del acto lo permita, el Alto Tribunal puede disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia, esto es, que la sentencia se dé por cumplida mediante el pago al afectado de los daños y perjuicios que hubiese sufrido.

En este tenor, la sentencia que resuelve una controversia constitucional debe, forzosamente, ser cumplida, motivo por el cual en el propio artículo 50 de la ley de la materia se establece que "no podrá archivarse ningún expediente sin que quede

---

<sup>138</sup> Tesis P./J. 26/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1469.

cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución".

### e. *Publicidad*

Toda vez que, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales"<sup>139</sup> es de suma importancia que éstas, en función de su obligatoriedad,<sup>140</sup> tengan suficiente difusión.

Por esta razón, según se establece en el artículo 44 del referido ordenamiento, dictada la sentencia el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene que ordenar, además de su notificación a las partes, que se publique de manera íntegra—salvo en los casos de sentencias en que se determine el sobreseimiento por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues éstas por lo general no deben publicarse—,<sup>141</sup> conjuntamente con los votos particulares que se formulen, en el *Semanario Judicial de la Federación*, que es "el medio oficial de difusión de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación",<sup>142</sup> a través del cual se dan a conocer de manera periódica,

---

<sup>139</sup> Cfr. Tesis 1a./J. 2/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, marzo de 2004, p. 130.

<sup>140</sup> Cossío Díaz habla de un sistema de "jurisprudencia por razones", semejante a lo que en otros ordenamientos se denomina *precedentes*. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *La controversia constitucional*, op. cit., pp. 717-725.

<sup>141</sup> Tesis 2a./J. 69/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 1561.

<sup>142</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Semanario Judicial de la Federación y sus Épocas: Manual para su consulta*, México, SCJN, 2008, p. 4.

entre otras cosas, los más importantes fallos y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los criterios de interpretación que ésta emite.

Respecto a la publicación de las sentencias en el *Semanario Judicial de la Federación*, conviene hacer referencia al Acuerdo Número 6/2005,<sup>143</sup> conforme al cual:

ÚNICO.-Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva dos o más controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad referidas al mismo tema o disposición legal, su presidente podrá, en términos de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la pertinencia razonable, ordenar la publicación íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* de la sentencia recaída en una de dichas controversias o acciones, así como de los puntos resolutive, con las anotaciones conducentes y los respectivos datos de identificación, de las sentencias dictadas en las demás.

Quando en dichas sentencias se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará en la forma señalada que las publicaciones también se hagan en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial en que tales normas se hayan publicado.

Finalmente, debe señalarse que, además de la publicación genérica que se hace de las referidas sentencias mediante su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación*, éstas en algunos casos deben también ser objeto de difusión específica, de manera similar a la de las leyes, pues en el caso de sentencias que declaran la invalidez de normas generales el presidente del Alto Tribunal ha de ordenar, además, su inserción en el *Diario Oficial*

---

<sup>143</sup> Acuerdo Número 6/2005 de siete de febrero de dos mil cinco, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la publicación de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 1955.

de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

### 13. Recursos

En términos del capítulo VIII del título segundo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el juicio de controversia constitucional son admisibles únicamente dos medios de impugnación, el de reclamación y el de queja.<sup>144</sup>

#### a. Reclamación

La procedencia de este recurso se establece en el artículo 51 de la ley reglamentaria, precepto conforme al cual puede promoverse contra:

- Autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones.
- Autos o resoluciones que pongan fin a la controversia o que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar un agravio material —no reparable en la sentencia definitiva— a alguna de las partes.<sup>145</sup>
- Resoluciones dictadas por el Ministro instructor al resolver cualesquiera de los incidentes<sup>146</sup> precisados en el artículo

---

<sup>144</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, "Los recursos en la controversia y en la acción de inconstitucionalidad", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *op. cit.*, t. I, pp. 851-866; y, CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, pp. 221-227.

<sup>145</sup> Dentro de los autos o resoluciones que por su naturaleza trascendental y grave pueden causar un agravio material no reparable en la sentencia definitiva a alguna de las partes se ha considerado, por ejemplo, el auto por el que se determina que precluyó el derecho de la parte demandada para contestar la demanda, toda vez que, conforme al artículo 30 de la ley reglamentaria la falta de contestación de la demanda hará presumir como ciertos los hechos que se hubieren señalado en ella, salvo prueba en contrario. Recurso de reclamación 302/2004-PL, derivado de la controversia constitucional 79/2004. Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*., Novena Época, t. XXI, enero de 2005, p. 1280.

<sup>146</sup> Los Tribunales de la Federación han conceptuado a los incidentes como "cuestiones entre partes, que surgen en el curso de un procedimiento y que se encuentran

12 de la ley reglamentaria, es decir, los de previo y especial pronunciamiento, tales como los de nulidad de notificaciones y falsedad de documentos.

- Autos del Ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión.
- Autos o resoluciones del Ministro instructor que admitan o desechen pruebas.<sup>147</sup>
- Autos o resoluciones del presidente de la Corte en los que éste tenga por cumplidas las ejecutorias del Pleno.

En términos generales, el Máximo Tribunal del país ha señalado que este recurso constituye un medio de defensa que la ley otorga a las partes en controversias constitucionales "para impugnar los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los Ministros instructores" y, que su materia "consiste únicamente en analizar la legalidad o ilegalidad del acuerdo de trámite recurrido para que se corrija el procedimiento en caso de que haya existido alguna irregularidad",<sup>148</sup> sin que en ningún caso a través de él pueda hacerse valer como agravio la contravención a preceptos de la Constitución Federal por parte del Ministro instructor, ya que la reclamación no constituye un medio de control constitucional sobre otro, sino un medio para que el Alto Tribunal pueda corregir las irregularidades del procedimiento.<sup>149</sup>

---

vinculadas estrechamente con la relación procesal o con la sustantiva de un proceso, que por su estructura y objeto se suelen describir como pequeños juicios dentro de otro mayor. Tesis I.4o.C.34 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 1293.

<sup>147</sup> Toda vez que, de conformidad con los artículos 32 y 51, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las pruebas deben ofrecerse y rendirse en la audiencia y el recurso de reclamación procede contra los autos que las admitan o desechen, se ha determinado que "es evidente que el referido recurso también procede contra los acuerdos dictados en la audiencia, aun cuando no estén expresamente incluidos en la ley citada". Tesis 2a. XLVII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1211.

<sup>148</sup> Tesis P./J. 10/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1524.

<sup>149</sup> Tesis P./J. 139/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1043.

Sin embargo, la circunstancia de que el recurso de reclamación no constituya un medio de control constitucional autónomo que tenga por objeto proteger constitucionalmente a las partes de actos contrarios a la Norma Suprema y que, por ende, a través de él no puedan analizarse, por ejemplo, las violaciones a las garantías individuales "no significa que no puedan ser analizados los actos que el Ministro instructor emita al dictar determinaciones de cumplimiento obligatorio y al obrar para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, dentro de un proceso, sino que precisamente el citado recurso constituye el medio procesal idóneo para analizar ese tipo de resoluciones, sin que con ello se ejerza un control constitucional sobre otro control constitucional".<sup>150</sup>

Ahora bien, en cuanto a la sustanciación del recurso debe señalarse que éste tiene que interponerse, por escrito, ante el presidente de la Suprema Corte en un plazo de cinco días, que comienza a computarse al día siguiente al en que surta efectos la notificación del auto o resolución recurrida y que no corre en los periodos de receso ni en los días en que no haya labores en el Máximo Tribunal.<sup>151</sup>

En el escrito a través del cual se interpone deben expresarse agravios y acompañarse pruebas, y una vez recibido éste el presidente del Alto Tribunal tiene que correr traslado a las demás partes, para que éstas, dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga. Transcurrido el plazo, el presidente de la Corte debe turnar los autos a un Ministro distinto del instructor, a fin de que elabore el proyecto de resolución que ha de someterse al Pleno.

### *b. Queja*

Este recurso se halla regulado por los artículos 55 a 58 de la ley reglamentaria. Procede sólo en dos supuestos, previstos en las fracciones I y II del artículo 55, a saber:

---

<sup>150</sup> Tesis 2a. CXV/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, septiembre de 2000, p. 587.

<sup>151</sup> Tesis P./J. 38/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX, mayo de 1999, p. 917.



- Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión.<sup>152</sup>
- Contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

En el primer caso, el recurso debe interponerse ante el Ministro instructor, y puede hacerse hasta en tanto no se falle la controversia en lo principal. Por su parte, en el segundo supuesto, tiene que interponerse ante el presidente del Máximo Tribunal, dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad o poder extraño afectado por la ejecución tenga conocimiento de ésta.

En cualquier hipótesis, admitido el recurso se requiere a la autoridad contra la cual se interpone para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general o acto que diere lugar al recurso o, en su caso, para que rinda un informe y ofrezca pruebas. En este último supuesto, la falta o deficiencia del informe tendrá como consecuencia que los hechos imputados se presuman ciertos y, además, provocará que se imponga una multa de diez a ciento ochenta días de salario.

Transcurrido el termino señalado en el párrafo anterior, y siempre que subsista la materia del recurso,<sup>153</sup> si lo que se impugna es la actuación de la demandada, o de cualquier otra autoridad, en relación con el auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, el Ministro instructor señalará fecha para la celebración de una audiencia dentro de los diez siguientes, a fin de que desahoguen las pruebas que estimen conducentes y formulen por escrito sus alegatos. Por otro lado, cuando lo que se impugna es la actuación de la parte demandada, por estimar

---

<sup>152</sup> Cfr. Tesis P./J. 28/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1470.

<sup>153</sup> Cfr. Tesis P./J. 29/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1471.

que ésta incurrió en exceso o defecto de la ejecución de la sentencia, el presidente de la Corte tiene que turnar el expediente a un Ministro instructor, para los mismos efectos.

En ambos casos, el Ministro instructor debe elaborar el proyecto de resolución respectivo para someterlo al Tribunal en Pleno, el cual, de estimar fundado el recurso, además de proveer lo necesario para el cumplimiento de la suspensión o para la ejecución de la sentencia —pues la queja tiene como finalidad, precisamente, que el Alto Tribunal ordene los actos a ejecutar para lograr dicho cumplimiento—,<sup>154</sup> debe determinar, en la propia resolución, que: a) la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que se incurra, si el recurso se interpuso en contra de la violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se concedió la suspensión; o, b) en los términos del último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, se aplique lo dispuesto en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 del mismo ordenamiento.

---

<sup>154</sup> Tesis P./J. 29/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1471; y, tesis P./J. 69/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, noviembre de 2003, p. 449.

## IV. La acción de inconstitucionalidad

### 1. Concepto

Desde el punto de vista gramatical entre las acepciones del vocablo *acción* se encuentra la de "en sentido procesal, derecho a acudir a un Juez o tribunal recabando de él la tutela de un derecho o de un interés";<sup>155</sup> mientras que por *inconstitucionalidad* se entiende "oposición de una ley, de un decreto o de un acto a los preceptos de la Constitución".<sup>156</sup>

Con base en su significado gramatical, puede establecerse que la acción de inconstitucionalidad es un derecho para acudir ante un órgano jurisdiccional y hacer valer la oposición existente entre una norma de carácter general y la Constitución.

Hernández Chong Cuy y Olvera López han señalado que la acción de inconstitucionalidad, como se advierte de su propio nombre, es el "medio de control constitucional que persigue la regularidad constitucional de las normas generales", y que a través de ella "se permite el planteamiento de la inconstitucionalidad de una norma y la posibilidad de obtener una declaratoria de invalidez con efectos generales".<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *op. cit.*, t. a/g, p. 21.

<sup>156</sup> *Ibidem*, t. h/z, p. 1263.

<sup>157</sup> HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, y Juan José, OLVERA LÓPEZ, "El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizador del Poder Público", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *op. cit.*, t. II, pp. 1020-1021.

Para Cossío Díaz, son "procesos en los cuales determinados órganos o fragmentos de órganos, o los órganos directivos de determinadas personas morales (partidos políticos) reconocidos constitucionalmente de interés para la sociedad, plantean ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el control abstracto de la regularidad constitucional de determinadas normas generales".<sup>158</sup>

Finalmente, desde el punto de vista de los Tribunales de la Federación, la acción de inconstitucionalidad:

... es un medio de control de constitucionalidad abstracto que no requiere agravio de parte para proceder al estudio de la inconstitucionalidad de la norma, sino que autoriza a las minorías legislativas del Congreso de la Unión, de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al procurador General de la República, y a los partidos políticos con registro nacional o estatal para promoverla, y tiene por objeto declarar la invalidez de la norma inconstitucional con efectos generales, y busca preservar, de manera genérica, el sistema constitucional tutelándolo contra leyes que lo puedan contrariar ...<sup>159</sup>

En este tenor, si se parte de los anteriores argumentos, puede sostenerse que la acción de inconstitucionalidad es:

Un medio de control constitucional a través del cual los sujetos expresamente legitimados para ello pueden plantear, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la posible contradicción entre una ley o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución Federal, por la otra, con miras a que se declare la invalidez, con efectos generales, de la norma declarada inconstitucional.

---

<sup>158</sup> COSSIO DÍAZ, José Ramón, "Artículo 105", en CARBONELL, Miguel (coord), *op. cit.*, p. 139; y, *cfr.* COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Artículo 105 constitucional", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *op. cit.*, p. 991.

<sup>159</sup> Tesis IV.2o.A.74 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, julio de 2004, p. 1684.

## 2. Breve referencia histórica

Este medio de control constitucional, que encuentra sus orígenes en el modelo europeo de control constitucional,<sup>160</sup> existe en nuestro país desde diciembre de 1994, aunque ha llegado a establecerse que se han identificado probables antecedentes que se remontan al Acta de Reformas de 1847,<sup>161</sup> en cuyos artículos 22, 23 y 24 se preveía:

Art. 22. Toda ley de los Estados que ataque a la Constitución ó las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración solo podrá ser iniciada en la Cámara de senadores.<sup>162</sup>

Art. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuere reclamada como anticonstitucional, ó por el Presidente, de acuerdo con su Ministerio, ó por diez diputados, ó seis senadores, ó tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al exámen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.<sup>163</sup> Las declaraciones se remitirán á la Suprema Corte, y esta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviere la mayoría de las Legislaturas.

Art. 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas á su vez, se contraerán á decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es ó no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución ó ley general a que se oponga.<sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> El modelo europeo o austriaco de control constitucional surgió en 1920, con la creación de las cortes constitucionales checa y austriaca. Este sistema presenta las siguientes características: a) el control es ejercido de manera "concentrada" por un órgano jurisdiccional especializado, el tribunal o la corte constitucional; b) el control se realiza habitualmente por "vía principal"; y, c) los efectos anulatorios de la resolución son constitutivos y generales. FIX-FIERRO, Héctor, voz "Acciones de inconstitucionalidad", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa/UNAM, México, 2007, pp. 54-55.

<sup>161</sup> HAMDÁN AMAD, Fauzi, "La acción de inconstitucionalidad", en FERRER MACGREGOR, Eduardo (coord.), *op. cit.*, t. II, pp. 1001-1002; y, OROZCO GÓMEZ, Miguel, *op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>162</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 21a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 474.

<sup>163</sup> *Ibidem*, pp. 474-475.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 475.

Sin embargo, en su connotación actual la acción de inconstitucionalidad fue introducida al sistema jurídico mexicano en términos de la reforma a la Ley Fundamental publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, en cuya exposición de motivos, en relación con la creación de este medio de control constitucional se dijo:

... se propone abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas locales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o, en su caso, el Procurador General de la República, puedan plantear ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones puedan anular, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.

En este tenor, el fin de esta iniciativa fue reconocer en la Norma Suprema una vía para que determinados sujetos puedan plantear ante el Máximo Tribunal si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son o no acordes con la Constitución, de manera que, en su caso, se declare la invalidez de la norma con efectos generales.

### 3. Objeto

Del propio texto del artículo 105, fracción II, de la Ley Fundamental deriva que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto "plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general" y la Constitución.<sup>165</sup>

En términos generales, es posible sostener que lo que se busca con este medio de control constitucional es que el Máximo Tribunal del país, atento al principio de supremacía constitucional, someta a revisión la norma tildada de inconstitucional y

---

<sup>165</sup> Cfr. OROZCO GÓMEZ, Miguel, *op. cit.*, pp. 32-34.

determine si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.<sup>166</sup>

A este respecto, el Pleno del Alto Tribunal ha señalado que la acción de inconstitucionalidad

... se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma ...<sup>167</sup>

Luego, toda vez que a través de este medio de control constitucional puede declararse la invalidez de aquellas normas generales que sean contrarias a la Constitución Federal es indudable que "se ejerce en aras del principio de supremacía constitucional",<sup>168</sup> conforme al cual "la Constitución es la norma cúspide del orden jurídico nacional, fuente de validez de todas las normas y actos de autoridad, y base de la unidad del sistema normativo".<sup>169</sup>

#### 4. Características

Entre las peculiaridades de la acción de inconstitucionalidad que facilitan su conocimiento y comprensión pueden distinguirse:<sup>170</sup>

<sup>166</sup> Tesis P./J. 129/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 791.

<sup>167</sup> Tesis P./J. 98/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 823.

<sup>168</sup> Tesis P./J. 65/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, junio de 2000, p. 339.

<sup>169</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho mexicano*, México, SCJN, 2008, p. 18.

<sup>170</sup> OROZCO GÓMEZ Miguel, *op. cit.*, pp. 28-34; COSSIO DÍAZ, José Ramón, "Artículo 105", en CARBONELL, Miguel (coord), *op. cit.*, pp.139-140; HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, y Juan José, OLVERA LÓPEZ, "El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizador del Poder Público", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *op. cit.*, pp. 1021-1022; CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, p. 123; FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2001, pp. 858-860; BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Serie G: *Estudios doctrinales*, núm. 191, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 79-92, 101 y 135-137; GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Constitucionalidad de

- Se trata de un medio de control constitucional.
- En ella se alega una contradicción entre la norma impugnada y la Ley Fundamental.
- Supone un control abstracto,<sup>171</sup> pues implica una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice la constitucionalidad de una norma, sin que sea necesaria la existencia de un agravio o la demostración de un afectación para conferirle legitimación a la parte promovente.<sup>172</sup>
- Tiene una legitimación activa restringida, puesto que sólo los sujetos que limitativamente se establecen en la Norma Suprema pueden ejercitar la acción de inconstitucionalidad.
- Únicamente procede contra normas generales en sentido material y formal, es decir, leyes, o contra tratados internacionales.
- Su resolución permite declarar la invalidez de la norma general que se impugna.
- Sólo procede respecto a normas de reciente aprobación, pues el plazo fatal para su promoción se cuenta a partir de la publicación de éstas en el correspondiente diario o periódico oficial.
- Es un medio de control constitucional *a posteriori*, dado que la norma tiene que haber sido promulgada y publicada para que pueda cuestionarse su constitucionalidad.

---

leyes y actos de autoridad", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXVIII, núm. 84, septiembre-diciembre, año 1995; tesis P./J. 71/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 965; tesis P./J. 129/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 791; y, tesis P. XI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 673.

<sup>171</sup> "El control abstracto de normas permite verificar la necesidad de la colisión entre normas, sin que medie un acto de aplicación". HUERTA OCHOA, Carla, "La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre, año 2003, p. 937.

<sup>172</sup> Tesis P./J. 81/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 531.



- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, para decretar la validez o invalidez de la norma o tratado impugnado, únicamente puede apelar a la propia Constitución.
- El control de la regularidad constitucional que se lleva a cabo a través de ella por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>173</sup>

## 5. Órganos competentes para conocerla

En el artículo 105, fracción II, de la Ley Fundamental, precepto que, como ha quedado señalado, constituye el fundamento de la acción de inconstitucionalidad, se establece, de manera expresa, que el órgano jurisdiccional al que compete conocer de este medio de control constitucional es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, toda vez que el Máximo Tribunal, de conformidad con los artículos 94 de la Constitución Federal y 2o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, funciona tanto en Pleno como en Salas, debe precisarse a cuál de dichas instancias corresponde el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad. Para ello, ha de establecerse que el artículo 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que la Suprema Corte, funcionando en Pleno, debe conocer de las acciones de inconstitucionalidad; mientras que el artículo 11, fracción V, del mismo ordenamiento señala que el mismo Tribunal en Pleno puede "remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales".

En este tenor, en el fracción II del punto tercero del Acuerdo 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 deter-

---

<sup>173</sup> Tesis P. XI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 673.

minación 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,<sup>174</sup> reformado por el diverso Acuerdo General 3/2008,<sup>175</sup> de 10 de marzo de 2008, se establece:

TERCERO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia conservará para su resolución:

...

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

Con base en lo anterior, es dable concluir que la regla general es que es competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución de las acciones de inconstitucionalidad, de modo que sólo cuando en ellas deba sobreseerse corresponderá su conocimiento a las Salas del Máximo Tribunal.

Asimismo, del dispositivo transcrito se colige que, en tratándose de los recursos interpuestos en las referidas acciones, por regla general éstos deben ser conocidos por las Salas de la Corte, de modo que sólo cuando sea necesaria la intervención del Pleno éste se encargará de resolverlos.

## 6. Partes

La ley reglamentaria no regula expresamente las partes que intervienen en la acción de inconstitucionalidad; sin embargo,

---

<sup>174</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, julio de 2001, p. 1161.

<sup>175</sup> Acuerdo General Número 3/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se reforma la fracción I y se adiciona una fracción II al punto tercero del acuerdo general 5/2001 de veintiuno de junio de dos mil uno, 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1895.

conforme al artículo 59 —que previene que en las acciones de inconstitucionalidad han de aplicarse, en todo aquello que no se encuentre previsto, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales— en relación con el artículo 10, se tiene que son partes procesales, las siguientes:<sup>176</sup>

- **Actor.** Es el órgano, fracción parlamentaria o partido político que promueve la acción.
- **Demandados.** Son los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad.
- **Tercero interesado.** Es la entidad, poder u órgano que, sin tener el carácter de actor o demandado, puede resultar afectado por la sentencia que resuelva la acción de inconstitucionalidad.
- **Procurador General de la República.** Si bien éste puede llegar a figurar como actor, cuando no es él quien promueve la acción puede también figurar como parte, pues, como lo ha manifestado el Máximo Tribunal, para que éste intervenga "será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna".<sup>177</sup>

## 7. Sujetos legitimados para promoverla

Los sujetos legitimados para interponer la acción de inconstitucionalidad se establecen, de manera expresa y limitativa, en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, precepto conforme al cual la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución puede ser planteada por:

---

<sup>176</sup> Cfr. BALTAZAR ROBLES, Germán E., *op. cit.*, p. 304.

<sup>177</sup> Tesis P./J. 98/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 823.

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento 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;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento 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;
- c) 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;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;
- f) 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.
- g) 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. 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.

Como se advierte de la transcripción anterior, la legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad depende del tipo de norma cuya inconstitucionalidad se reclama,<sup>178</sup> pues, como lo ha señalado el Máximo Tribunal:

---

<sup>178</sup> BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *op. cit.*, pp. 110-135 y 136.

La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales...<sup>179</sup>

En este tenor, tomando como base la naturaleza de la norma que se estima contraria a la Ley Fundamental, se tiene que:

- En el caso de tratados internacionales, su inconstitucionalidad puede ser planteada por:
  - El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado.
  - El procurador general de la República.
  - La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si los referidos tratados vulneran los derechos humanos consagrados en la Constitución.
  
- Por lo que hace a las leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión, la acción puede promoverse por:
  - El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado.
  - El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
  - El procurador general de la República.
  - La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si las referidas leyes vulneran los derechos humanos consagrados en la Constitución.

---

<sup>179</sup> Tesis P./J. 7/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1513.

- Respecto de leyes del Distrito Federal expedidas por la Asamblea Legislativa, la acción pueden ejercitarla:
  - El procurador general de la República.
  - El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicha Asamblea.
  - La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si las referidas leyes vulneran los derechos humanos consagrados en la Constitución.
  - La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
  
- En relación con normas generales expedidas por el Poder Legislativo de una entidad federativa, la inconstitucionalidad puede alegarse por:
  - El procurador general de la República.
  - El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo que las expidió.
  - La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si las referidas leyes vulneran los derechos humanos consagrados en la Constitución.
  - El organismo autónomo para la protección de los derechos humanos de la entidad federativa a la que corresponda el cuerpo legislativo que las expidió, si éstas se consideran violatorias de los derechos humanos previstos en la Constitución.
  
- En tratándose de leyes electorales federales, la acción puede ser ejercitada por:<sup>180</sup>
  - Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus direcciones nacionales.
  - El procurador general de la República.
  - El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado.

---

<sup>180</sup> Tesis P./J. 9/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1489.

- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- En el caso de leyes electorales locales, están legitimados para promoverla:<sup>181</sup>
  - Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales.
  - Los partidos políticos con registro estatal —otorgado por el Estado al que corresponda el órgano legislativo que las emitió—, a través de sus dirigencias.
  - El procurador general de la República.
  - El equivalente al treinta y tres por ciento de los diputados de la Legislatura Local o, en su caso, de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Finalmente, en relación con la legitimación para ejercitar la acción de inconstitucionalidad, conviene hacer las siguientes precisiones:

- Toda vez que se trata de un control abstracto de constitucionalidad no es necesario que los promoventes resientan un agravio o perjuicio en su esfera jurídica, o bien, la existencia de un interés jurídico para iniciar el procedimiento,<sup>182</sup> pues la actuación de ellos se reduce a plantear al Máximo Tribunal la posible contradicción entre la nueva norma y la Ley Fundamental, con el objeto de que determine si se configura o no dicha contradicción y, en su caso, se declare la invalidez de la norma. Así, como lo ha señalado el Máximo Tribunal:

---

<sup>181</sup> Tesis P./J. 9/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1489; y, tesis P./J. 67/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 484.

<sup>182</sup> Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 87.

Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquélla y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución.<sup>183</sup>

- En el caso de la minorías parlamentarias, cabe señalar que la legitimación activa se confiere a los integrantes del cuerpo legislativo de que se trate al momento de ejercitarse la acción,<sup>184</sup> cuestión ésta que se corrobora con el siguiente criterio:

... la legitimación activa (...) debe entenderse conferida a los integrantes de la Cámara de Senadores que al momento de ejercitarse la acción de inconstitucionalidad se encuentren en funciones, independientemente de que con posterioridad, durante el trámite del asunto y al momento de dictarse el fallo correspondiente, dejen de ostentar el cargo por haber iniciado funciones una nueva Legislatura...<sup>185</sup>

Asimismo, respecto del mismo supuesto se ha señalado que basta con que se reúna la minoría requerida —treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo— para que pueda promoverse la acción de inconstitucionalidad, sin importar

---

<sup>183</sup> Tesis P./J. 129/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, noviembre de 1999, p. 791; y, COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Artículo 105", en CARBONELL, Miguel (coord.), *op. cit.*, pp. 139-140.

<sup>184</sup> BALTAZAR ROBLES, Germán E., *op. cit.*, p. 307.

<sup>185</sup> Tesis P./J. 46/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 777; y, *cfr.* Tesis P./J. 19/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, marzo de 2001, p. 470.



que quienes lo hagan no hayan votado en contra de la norma general impugnada.<sup>186</sup>

- Para determinar la calidad de la norma general impugnada, es decir, si es federal, estatal o del Distrito Federal y, en consecuencia, el sujeto que puede tildarla de inconstitucional, ha de atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. Así, por ejemplo, se tiene que los sujetos que conforme a la Ley Suprema están legitimados para impugnar normas estatales, pueden llegar a ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de normas que tengan un ámbito espacial de aplicación municipal, siempre que éstas hayan sido expedidas por el Congreso del Estado.<sup>187</sup>

## 8. Requisitos de procedencia

Para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté en condiciones de conocer y resolver una acción de inconstitucionalidad es necesario que se satisfagan ciertos requisitos, dentro de los que es dable mencionar el que sea promovida por un sujeto legitimado para ello —es decir, por uno de los sujetos a que se hizo referencia en el punto anterior— y que la demanda sea interpuesta dentro del término que para tal efecto se establece tanto en la Norma Suprema como en la ley reglamentaria. Sin embargo, el principal aspecto que debe tomarse en cuenta a efecto de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es que mediante ella se impugne una norma general por estimarse contraria a la Constitución,<sup>188</sup> siendo necesario que dicha norma tenga el carácter de ley o tratado internacional.

---

<sup>186</sup> Tesis P./J. 20/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, marzo de 2001, p. 448.

<sup>187</sup> Tesis P./J. 92/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, julio de 2006, p. 818.

<sup>188</sup> Tesis P./J. 22/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 257.

A este respecto, conviene referir al criterio jurisprudencial emitido por el Alto Tribunal en Pleno, conforme al cual:

Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.<sup>189</sup>

---

<sup>189</sup> Tesis P./J. 22/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 257.

Luego, para determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, según lo ha señalado el Máximo Tribunal, resulta necesario analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado,<sup>190</sup> pues sólo cuando éste tenga el carácter de tratado internacional o ley, la acción puede ser calificada como procedente.

## 9. Improcedencia y sobreseimiento

### a. Causas de improcedencia

Los supuestos que, de actualizarse, provocan que el Alto Tribunal esté impedido para resolver sobre la constitucionalidad de la norma tildada de inconstitucional se derivan de lo previsto en el artículo 65, en relación con el 19, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>191</sup>

Conforme a estos dispositivos, las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes:<sup>192</sup>

- **Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Esta causal se explica a partir de dos argumentos distintos. En primer lugar, dada la naturaleza de las normas generales que pueden ser materia de la acción —leyes o tratados—, se entiende que el Alto Tribunal en ningún caso puede figurar como parte demandada, pues éste no emite dicho tipo de actos. Por otro lado, toda vez que es la Suprema Corte el tribunal encargado de la resolución de las acciones de inconstitucionalidad, así como el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación, sus determinaciones no pueden ser revisadas por una instancia superior.

---

<sup>190</sup> Tesis P./J. 23/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, abril de 1999, p. 256.

<sup>191</sup> Tesis P./J. 3/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, febrero de 1999, p. 289.

<sup>192</sup> Cfr. BALTAZAR ROBLES, Germán E., *op. cit.*, pp. 334-346.

- **Contra leyes o tratados internacionales que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolverse, siempre que exista identidad de partes, normas generales y conceptos de invalidez.** La improcedencia obedece a que se presenta un caso de litispendencia, ya que se encuentra en trámite otra acción de inconstitucionalidad en la que intervienen los mismos sujetos procesales, la materia es igual y las causas de inconstitucionalidad alegadas también son las mismas.
- **Contra leyes o tratados internacionales que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez.** La improcedencia en este caso deriva del principio de cosa juzgada, pues existe una sentencia ejecutoria que resolvió una acción idéntica a la que se promueve, es decir, una acción en la que intervinieron las mismas partes y se analizó la inconstitucionalidad de las mismas normas con base en iguales conceptos de invalidez.
- **Cuando hayan cesado los efectos de la ley o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad.** Este supuesto se presenta cuando simplemente dejan de producirse los efectos de la norma general, en tanto ésta constituye el único objeto de análisis de la acción, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal.<sup>193</sup>  
Así, por ejemplo, esta causa se actualiza cuando la norma, en virtud de un nuevo acto legislativo es reformada,<sup>194</sup> sus-

---

<sup>193</sup> Tesis P./J. 8/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, marzo de 2004, p. 958.

<sup>194</sup> La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que para estimar que se actualiza la improcedencia de la acción por cesación de efectos de las normas generales impugnadas cuando éstas hayan sido sustituidas o reformadas por otras, es necesario analizar el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitablemente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva. Tesis 1a. XLVIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, marzo de 2006, p. 1412.

tituida por otra,<sup>195</sup> abrogada,<sup>196</sup> o bien, cuando durante su tramitación se resuelve, en distinta acción de inconstitucionalidad<sup>197</sup> o en una controversia constitucional,<sup>198</sup> su invalidez con efectos absolutos.

- **Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.** En este caso, puede señalarse que la improcedencia tendría como causa la falta de definitividad; sin embargo, es muy difícil que se actualice esta hipótesis, puesto que para ello sería necesario que existiera un medio ordinario de defensa al que los mismos sujetos legitimados pudieran acudir para solicitar la invalidez de la ley o tratado.

Respecto de esta causal, cabe señalar que el Alto Tribunal ha determinado que no se actualiza cuando antes de acudirse a la acción de inconstitucionalidad no se promueve controversia constitucional contra la norma general que se estima inconstitucional, puesto que no puede considerarse a la controversia constitucional "como la vía legal apta para solucionar problemas relacionados con la infracción del principio de supremacía constitucional, pues se trata de medios de control constitucional diversos y autónomos que no pueden tener, uno respecto del otro, el carácter de medio de defensa que debiera agotarse previamente y que de no hacerlo diera lugar a la improcedencia del restante".<sup>199</sup>

---

<sup>195</sup> Se ha señalado que si una norma pierde su vigencia en virtud de un nuevo acto legislativo se actualiza esta causa de improcedencia respecto de la parte de la norma que fue motivo de aquél, pues la parte que haya permanecido intocada subsiste formal y materialmente y, por ende, en tratándose de ésta no se actualiza la improcedencia. Tesis P./J. 41/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 674; y, tesis P./J. 24/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 782.

<sup>196</sup> Tesis P./J. 47/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, junio de 1999, p. 657.

<sup>197</sup> Tesis P./J. 93/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, julio de 2001, p. 692.

<sup>198</sup> Tesis P./J. 114/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, noviembre de 2004, p. 588.

<sup>199</sup> Tesis P./J. 99/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 824.

- **Cuando la demanda se presente fuera del plazo previsto para ello.** Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la ley reglamentaria establecen expresamente el plazo dentro del cual debe hacerse valer la acción de inconstitucionalidad, razón por la cual si ésta se ejercita extemporáneamente la acción resulta improcedente.
- **En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.** Para que se actualice esta causal es necesario que el motivo de improcedencia se derive de alguna disposición de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, de la Ley Fundamental.<sup>200</sup>

Así, por ejemplo, en esta hipótesis puede incluirse la falta de legitimación del promovente, pues ésta genera que, al no haberse ejercido la acción por un sujeto constitucional y legalmente facultado para ello ésta sea improcedente.<sup>201</sup>

Finalmente, cabe hacer referencia a que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido también algunas causales más de improcedencia en relación con la acción de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, se tiene que:

- **La acción no procede respecto de omisiones legislativas.**<sup>202</sup> El medio de control constitucional de mérito únicamente procede contra leyes y tratados internacionales que hayan sido publicados en el diario o periódico oficial correspondiente, por lo que se ha sostenido que:

---

<sup>200</sup> Cfr. Tesis P./J. 32/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 955.

<sup>201</sup> Tesis P./J. 91/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIV, julio de 2001, p. 677.

<sup>202</sup> Tesis P./J. 23/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 781; y, tesis P./J. 16/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, marzo de 2002, p. 995.

Del análisis de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se advierte que la acción de inconstitucionalidad proceda contra la omisión legislativa de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de dicha Constitución, sino que tal medio de control sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, ya que a través de este mecanismo constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, con el único objeto de expulsarla del orden jurídico nacional siempre que la resolución relativa que proponga declarar la invalidez alcance una mayoría de cuando menos ocho votos, esto es, se trata de una acción de nulidad y no de condena a los cuerpos legislativos del Estado Mexicano para producir leyes.<sup>203</sup>

Sin embargo, respecto de esta causa de improcedencia debe señalarse que el Tribunal en Pleno ha sostenido que no aplica cuando se trate de una omisión parcial, resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.<sup>204</sup>

- **El cambio de la identificación numérica de una norma general no puede ser impugnado vía acción de inconstitucionalidad.** En este caso, el Pleno del Alto Tribunal ha determinado que dicho cambio no puede considerarse como un nuevo acto legislativo y que, por ende, si bien es cierto que se ha sostenido que la reforma o adición a una norma general autoriza su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, toda vez que el nuevo texto de la norma general, constituye un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente "también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la

---

<sup>203</sup> Tesis P. XXXI/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1079.

<sup>204</sup> Tesis P./J. 5/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1336.

reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto", de modo que "al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo".<sup>205</sup>

### *b. Motivos de sobreseimiento*

En cuanto al sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad, entendido aquél como la resolución que ordena dar por terminada la acción sin que se resuelva sobre la validez o invalidez de la ley o tratado tildado de inconstitucional, puede señalarse que las causas que le dan origen se derivan del artículo 65, en relación con el 20 de la ley reglamentaria, a saber:

- **Que durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna causa de improcedencia.** Si alguna de las causas de improcedencia a que se ha hecho referencia se tiene por acreditada o se produce una vez que el procedimiento ha dado inicio debe decretarse el sobreseimiento.
- **Que de las constancias de autos aparezca claramente demostrado que no existe la norma general materia de la acción.** Conforme a esta hipótesis el sobreseimiento debe decretarse en atención a que no existe ley o tratado cuya constitucionalidad deba revisarse, de modo que la acción no tiene materia.

---

<sup>205</sup> Tesis P./J. 96/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 742.



## 10. Promoción

### a. Plazo para promoverla

El artículo 60 de la ley que reglamenta a las fracciones I y II del artículo 105 constitucional establece que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del siguiente al en que la ley o tratado impugnado hubiese sido publicado en el correspondiente medio oficial, pues es a partir de ese momento cuando los actos adquieren definitividad.<sup>206</sup>

Luego, se tiene que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad para el cómputo del plazo se toman en cuenta tanto los días hábiles como los inhábiles, y sólo en el caso de que el último día sea inhábil la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente,<sup>207</sup> siempre que la ley impugnada no sea de materia electoral, pues en tratándose de ésta todos los días son hábiles.<sup>208</sup>

Asimismo, en todos los casos el plazo ha de comenzar a contarse a partir de la publicación de la ley o tratado de que se trate ya que, conforme a la jurisprudencia del Máximo Tribunal:

Los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma; por otra parte, de conformidad con los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

---

<sup>206</sup> Tesis P./J. 35/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, junio de 2004, p. 864.

<sup>207</sup> Tesis 2a. LXXX/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, junio de 1999, p. 658.

<sup>208</sup> Tesis P./J. 81/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, junio de 2001, p. 353.

y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Constitución Federal, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional combatidos sean publicados en el medio oficial correspondiente, de lo cual se concluye que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general, porque es en ese momento cuando los actos adquieren definitividad.<sup>209</sup>

### *b. Requisitos de la demanda*

El artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente señala cuál tiene que ser el contenido de la demanda por la que se ejercite la acción de inconstitucionalidad, a saber: <sup>210</sup>

- **Los nombres y las firmas de los promoventes.** En el supuesto de que la demanda sea interpuesta por una minoría parlamentaria es necesario que esté firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. En este caso, además, la parte demandante debe designar como representantes comunes a cuando menos dos de sus integrantes, y si no lo hace el Presidente de la Corte lo hará de oficio.
- **La denominación de los órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.** Dado que en la acción de inconstitucionalidad es parte demandada tanto el órgano legislativo que expidió

---

<sup>209</sup> Tesis P./J. 35/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, junio de 2004, p. 864; cfr. Tesis 2a. LXXIX/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, junio de 1999, p. 657; y, tesis P./J. 2/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, febrero de 1999, p. 287.

<sup>210</sup> Cfr. OROZCO GÓMEZ, Miguel, *op. cit.*, p. 30; BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *op. cit.*, pp. 203-209; y, FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, p. 90.

la norma como el Poder Ejecutivo que la promulgó es necesario especificar la denominación de ambos.

- **La norma general —ley o tratado internacional— cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que fue publicada.** Toda vez que es indispensable que la norma general cuya invalidez se demanda haya sido previamente publicada en un medio oficial es necesario precisar éste.
- **Los preceptos constitucionales que se estiman violados.** Se tiene que precisar cuáles son los artículos de la Norma Suprema que la ley o tratado internacional impugnado contraviene.
- **Los conceptos de invalidez.** Deben establecerse los motivos por los que se considera que la norma impugnada es inválida, es decir, los razonamientos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad material o formal de la ley o tratado.<sup>211</sup>

## 11. Sustanciación

El procedimiento de la acción de inconstitucionalidad se prevé en el capítulo segundo del título tercero de la ley que reglamenta las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, conforme al cual, en términos generales, aquél se desarrolla de la siguiente manera:<sup>212</sup>

Recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe designar, según el turno que corresponda, al Ministro que estará a cargo de la instrucción, quien debe poner el proceso en estado de resolución.<sup>213</sup>

<sup>211</sup> Cfr. Tesis P./J. 30/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 783.

<sup>212</sup> Cfr. FIX-FIERRO, Héctor, *op. cit.*, p. 56; OROZCO GÓMEZ, Miguel, *op. cit.*, pp. 29-30; y, FIX-ZAMUDIO, Héctor, *op. cit.*, pp. 90-91.

<sup>213</sup> El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el Ministro instructor debe ser quien provea sobre la admisión o desechamiento de la acción de inconstitucionalidad, así como que será él quien "requerirá a las autoridades para que rindan sus informes, proveerá sobre el cierre de instrucción y elaborará el proyecto de resolución". Tesis P./J. 33/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1019.

El Ministro instructor debe, entonces, analizar el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, es decir, si advierte que la improcedencia es patente, clara y evidente, debe desecharlo de plano.<sup>214</sup>

Por otro lado, si no aprecia alguna causa de improcedencia pero encuentra que el escrito es oscuro o irregular debe prevenir al demandante —o a sus representantes comunes— para que hagan las correspondientes aclaraciones dentro del plazo de cinco días.<sup>215</sup>

Transcurrido dicho plazo, el Ministro ha de dar vista a los órganos legislativos y al Poder Ejecutivo que hubiesen sido señalados, respectivamente, como responsables de la emisión y publicación de la norma general impugnada, para que dentro del plazo de quince días<sup>216</sup> rindan un informe que contenga las razones y fundamentos encaminados a sostener la validez de ésta o, en su caso, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad.<sup>217</sup>

Al analizar la demanda y, en su caso, el informe de las autoridades señaladas como responsables de la emisión y promulgación de la norma impugnada, el Ministro instructor tiene que verificar que no se surta alguna causa que obligue a decretar el sobreseimiento.

De no surtirse causal alguna, siempre que el promovente de la acción no sea el procurador general de la República, el Ministro instructor tiene que darle vista a éste, con el escrito de demanda y los informes rendidos, a efecto de que, antes de la citación para sentencia, formule su pedimento.

---

<sup>214</sup> Vía jurisprudencia se ha señalado que por "manifiesto" se entiende lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, mientras que lo "indudable" implica que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto. Tesis P./J. 128/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, octubre de 2001, p. 803.

<sup>215</sup> Si la norma impugnada es de carácter electoral este plazo se reduce a tres días.

<sup>216</sup> Si la acción se ejercita en contra de leyes electorales el plazo con que cuentan las autoridades demandadas para rendir su informe es de seis días.

<sup>217</sup> Cuando el órgano legislativo responsable de la emisión de la norma impugnada es el Congreso de la Unión cada una de las Cámaras —la de Diputados y la de Senadores— deben rendir, por separado, su informe.

Una vez presentados los informes de las autoridades legislativas y ejecutivas correspondientes, o bien, transcurrido el plazo con el que contaban para ello, el Ministro instructor tiene que poner los autos a la vista de las partes, a fin de que éstas, dentro del plazo de cinco días —o de dos, si la norma impugnada es de materia electoral— formulen sus alegatos.

En todo momento, antes del dictado de la sentencia, el Ministro encargado de la instrucción puede solicitar a las partes o a quien juzgue conveniente todos los elementos que, a su juicio, resulten necesarios para la mejor solución del asunto. Así, por ejemplo, en el caso de leyes electorales el Ministro instructor puede solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>218</sup>

Una vez agotado el procedimiento, el Ministro instructor elaborará su correspondiente proyecto de sentencia, el cual ha de ser propuesto ante el Pleno de la Suprema Corte<sup>219</sup> para la resolución definitiva del asunto, proyecto que, en el caso de leyes electorales, debe ser sometido al Tribunal en Pleno dentro de los cinco días siguientes al en que se agotó el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno, en este mismo supuesto, a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que hubiese recibido el proyecto.

## 12. Sentencias

En torno a la sentencia, es decir, al acto jurídico a través del cual el Alto Tribunal en Pleno o, en su caso, alguna de sus Salas, resuelve la acción de inconstitucionalidad sometida a su conocimiento, conviene hacer referencia a aspectos tales como: las reglas que rigen su dictado, su contenido, sentidos y la forma en que deben publicitarse.

---

<sup>218</sup> Tesis P./J. 3/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2002, p. 555.

<sup>219</sup> Como ha quedado señalado, por regla general corresponde al Alto Tribunal en Pleno la resolución de las acciones de inconstitucionalidad, y únicamente compete a las Salas conocer de aquéllas en que deba sobreseerse.

### *a. Reglas que rigen su dictado*

En cuanto a las reglas a las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe atender al dictar la sentencia que resuelva la acción de inconstitucionalidad sometida a su conocimiento, puede hacerse referencia a las siguientes:

- Debe corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda,<sup>220</sup> pues el Alto Tribunal ha determinado que:

El hecho de que en una demanda de acción de inconstitucionalidad se expresen deficientemente los conceptos de invalidez, no trae como consecuencia que ésta sea improcedente, sino la obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de suplir esa deficiencia, de conformidad con el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que independientemente de que los conceptos de invalidez sean o no razonamientos cabales tendientes a demostrar la inconstitucionalidad material o formal de una ley, basta el simple planteamiento de inconstitucionalidad, aunque sea deficiente, para que este Alto Tribunal proceda a su análisis.<sup>221</sup>

- Salvo en la materia electoral, en la cual las sentencias dictadas por el Alto Tribunal sólo pueden referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial, en los demás casos la Suprema Corte está facultada para fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional vigente al mo-

---

<sup>220</sup> Tesis P./J. 57/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 437.

<sup>221</sup> Tesis P./J. 30/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 783.

mento de resolver,<sup>222</sup> haya o no sido invocado en la demanda,<sup>223</sup> cuestión que se corrobora en el siguiente criterio:

Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar —por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias— y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno

---

<sup>222</sup> Se ha establecido vía jurisprudencia que "al ser la acción de inconstitucionalidad un medio de control de la constitucionalidad de normas generales, emitidas por alguno de los órganos que enuncia el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estudio de los conceptos de invalidez que se hagan valer debe efectuarse a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de resolver, aun cuando la presentación de la demanda sea anterior a la publicación de reformas o modificaciones a la Norma Fundamental, ya que a nada práctico conduciría examinar la constitucionalidad de la ley impugnada frente a disposiciones que ya dejaron de tener vigencia". Tesis P./J. 12/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2002, p. 418.

<sup>223</sup> Tesis P. XI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 673.

encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad.<sup>224</sup>

- El estudio de los conceptos de invalidez debe efectuarse a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes al momento en que resuelva la acción, pues como lo ha señalado el Alto Tribunal:

Al ser la acción de inconstitucionalidad un medio de control de la constitucionalidad de normas generales, emitidas por alguno de los órganos que enuncia el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estudio de los conceptos de invalidez que se hagan valer debe efectuarse a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de resolver, aun cuando la presentación de la demanda sea anterior a la publicación de reformas o modificaciones a la Norma Fundamental, ya que a nada práctico conduciría examinar la constitucionalidad de la ley impugnada frente a disposiciones que ya dejaron de tener vigencia.<sup>225</sup>

- Conforme al artículo 72 de la ley reglamentaria, las resoluciones de la Suprema Corte sólo pueden declarar la invalidez de las normas impugnadas si son aprobadas por cuando menos ocho votos, ya que de lo contrario, esto es, si no se

---

<sup>224</sup> Tesis P./J. 96/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, agosto de 2006, p. 1157.

<sup>225</sup> Tesis P./J. 12/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, febrero de 2002, p. 418.



obtiene dicha votación la acción debe desestimarse, como se establece en la siguiente tesis de jurisprudencia:

Del análisis sistemático de los artículos 59 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 41, 43, 44, 45 y 72 de la propia ley, se desprende que al presentarse en una acción de inconstitucionalidad la hipótesis de una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada y que no haya sido aprobada por cuando menos ocho votos de los Ministros (mayoría exigida para invalidar la norma), debe hacerse la declaración plenaria de la desestimación de la acción y ordenar el archivo del asunto, en un punto resolutivo de la sentencia, y además en este supuesto, de acuerdo al sistema judicial, si bien no existirá pronunciamiento sobre el tema de inconstitucionalidad, sí podrán redactarse votos por los Ministros de la mayoría no calificada y por los de la minoría, en los que den los argumentos que respaldaron su opinión.<sup>226</sup>

- Las sentencias pueden ser aclaradas, al ser la aclaración<sup>227</sup> una institución procesal a través de la cual el órgano de control constitucional puede cerciorarse de que la sentencia como documento resulte congruente y refleje fielmente el acto jurídico decisorio.<sup>228</sup> Así, por ejemplo, se ha dicho que procede la aclaración:

Quando se advierta que en una sentencia se transcribieron diversas normas jurídicas para sustentar sus razonamien-

---

<sup>226</sup> Tesis P./J. 15/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2002, p. 419.

<sup>227</sup> "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la aclaración de sentencias es una institución procesal que, sin reunir las características de un recurso, tiene por objeto hacer comprensibles los conceptos ambiguos, rectificar los contradictorios y explicar los oscuros, así como subsanar omisiones y, en general, corregir errores o defectos cometidos al dictar un fallo". Tesis P. VI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1336.

<sup>228</sup> Tesis P. VI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 1336.

tos o algunos otros elementos con ese propósito, pero con errores en la reproducción, atendiendo a la publicación oficial que se hizo de dichas normas o de esos elementos, debe aclararse oficiosamente la resolución, a efecto de salvaguardar la garantía de seguridad jurídica de las partes mediante la cita correcta de los preceptos o elementos invocados en el fallo, sin que lo anterior proceda cuando las erratas en que se incurra, tanto por su cantidad como por su calidad, resulten irrelevantes, como pudieran ser los errores ortográficos o mecanográficos y la omisión o la transposición de letras o palabras, siempre y cuando no conviertan en confuso o ambiguo el texto, evitándose en esta forma caer en rigorismos excesivos que se apartan del objetivo de la institución de que se trata.<sup>229</sup>

### *b. Contenido*

De conformidad con el artículo 73, en relación con el 41, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deben contener, como mínimo, los siguientes elementos:

- La fijación breve y precisa de las leyes o tratados internacionales objeto de la acción.
- Los preceptos que la fundamenten.
- Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que, en su caso, se estimen violados.
- Los alcances y efectos de la sentencia.
- Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento o declaren la validez o invalidez de las leyes o tratados internacionales.

### *c. Sentido*

En cuanto a su sentido, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad pueden ser de tres tipos:

---

<sup>229</sup> Tesis P./J. 11/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1132.

- **Estimatorias.** Son aquellas a través de las cuales se declara la invalidez de las normas impugnadas, por considerarse que sí contravienen a la Norma Suprema y ser aprobadas por una mayoría calificada de, cuando menos, ocho votos.
- **Desestimatorias.** Éstas, al no haberse obtenido la votación mínima requerida para hacer una declaratoria de invalidez, constituyen declaraciones a través de las cuales la acción se desestima, ordenándose el archivo del asunto.
- **De sobreseimiento.** Son resoluciones que dan por concluido el procedimiento, sin que hagan pronunciamiento alguno sobre la validez o invalidez de la norma impugnada, al haberse actualizado durante el desarrollo del procedimiento alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento.

#### *d. Efectos*

En cuanto a los efectos que producen las sentencias que resuelven las acciones de inconstitucionalidad debe hacerse referencia, en particular, a las sentencias estimatorias, al ser éstas las únicas que tienen consecuencias prácticas, ya que tanto las desestimatorias como las de sobreseimiento no contienen pronunciamiento sobre el tema de constitucionalidad.

Las sentencias estimatorias, como ha quedado señalado, surten efectos generales cuando, por lo menos, ocho Ministros han votado en el sentido de declarar la invalidez de la ley o del tratado impugnado.<sup>230</sup>

La declaración de invalidez de la norma puede impactar a la totalidad de ésta, o bien, sólo a una parte de ella, así como extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

En todo caso, los efectos que tendrá la sentencia que declara inconstitucional la norma impugnada, así como la fecha

---

<sup>230</sup> BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *op. cit.*, pp. 217.

a partir de la cual éstos se surtirán, tienen que ser precisados por el Alto Tribunal en la propia sentencia, pues, en términos de la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria, la sentencia debe contener sus alcances y efectos "fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda",<sup>231</sup> disposición ésta que se ve fortalecida por el criterio jurisprudencial que se transcribe a continuación:

De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda"; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que 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>232</sup>

En este tenor, el Alto Tribunal tiene amplias facultades para determinar los efectos de sus sentencias. Así, por ejemplo, se ha dicho que puede:

---

<sup>231</sup> Cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Artículo 105 constitucional", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (Coord.), *op. cit.*, p. 997.

<sup>232</sup> Tesis P./J. 84/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 777.

- Dar efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en relación con normas legales de carácter penal, efectos que tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar —y nunca a perjudicar— a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.<sup>233</sup>
- Establecer la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las declaradas inválidas, si declara la inconstitucionalidad de una determinada reforma en materia electoral y, como consecuencia de los efectos generales de la sentencia, se produce un vacío normativo que impida el inicio o la cabal continuación de las etapas que componen el proceso electoral respectivo.<sup>234</sup>
- Extender los efectos de la declaración de invalidez a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada —sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida—, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer.<sup>235</sup>
- Declarar de invalidez y consecuente expulsión de todo el sistema normativo impugnado, y no sólo de las porciones normativas directamente afectadas de inconstitucionalidad, lo cual puede hacer, por ejemplo, "en el supuesto de que las normas impugnadas conformen un sistema normativo integral, en el que cada parte encuentra una

---

<sup>233</sup> Tesis P./J. 104/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 587.

<sup>234</sup> Tesis P./J. 86/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 778.

<sup>235</sup> Tesis P./J. 32/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1169.

unión lógica indisoluble con el conjunto, puesto que, en tal caso, es posible que la expulsión de una sola de las porciones relevantes del sistema termine por desconfigurarlo de manera terminante o de rediseñarlo, creándose uno nuevo por propia autoridad jurisdiccional".<sup>236</sup>

### e. *Publicidad*

El artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra, establece:

ARTÍCULO 44. Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen. Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

Del numeral transcrito se advierte que las sentencias del Alto Tribunal por las que resuelva una acción de inconstitucional deben ser publicadas, de manera íntegra,<sup>237</sup> en el medio oficial de

---

<sup>236</sup> Tesis P./J. 85/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 849.

<sup>237</sup> Respecto a la publicación de las sentencias en el *Semanario Judicial de la Federación* en el se ha establecido que: "Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva dos o más controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad referidas al mismo tema o disposición legal, su presidente podrá, en términos de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la pertinencia razonable, ordenar la publicación íntegra en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de la sentencia recaída en una de dichas controversias o acciones, así como de los puntos resolutive, con las anotaciones conducentes y los respectivos datos de identificación, de las sentencias dictadas en las demás". Acuerdo Número 6/2005 de siete de febrero de dos mil cinco, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la publicación de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 1955.

difusión de la jurisprudencia —salvo cuando en aquéllas se determine el sobreseimiento por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que en ese supuesto no hay pronunciamiento sobre la validez de los actos controvertidos—,<sup>238</sup> cuestión que se justifica plenamente por el hecho de que, en términos del artículo 43 de la ley reglamentaria, las razones contenidas en los considerandos que fundan los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos tiene el carácter de jurisprudencia,<sup>239</sup> pues son obligatorias para las Salas, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y los administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

Además, en caso de que en las sentencias se declare la invalidez de una norma general debe dárseles la misma publicidad que, en su momento, se le dio a la propia norma declarada inconstitucional, motivo por el cual los referidos fallos deben también difundirse en el órgano oficial en que aquéllas se publicaron.

### 13. Recursos

En las acciones de inconstitucionalidad, al igual que en las controversias constitucionales, únicamente proceden dos tipos de recursos: el de queja y el de reclamación.<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> Tesis 2a./J. 69/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, abril de 2008, p. 1561.

<sup>239</sup> Se ha señalado que "la circunstancia de que no se haya publicado tesis de jurisprudencia relativa a una acción de inconstitucionalidad en cuya resolución se declaró la invalidez de alguna norma general" no es óbice para que ésta no obligue a los Tribunales de la Federación. Tesis 2a./J. 116/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIV, septiembre de 2006, p. 213; y, *cfr.* Tesis 1a./J. 2/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, marzo de 2004, p. 130.

<sup>240</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, pp. 851-866; y, CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, pp. 221-227.

### *a. Reclamación*

Este recurso, según se establece en el artículo 70, en relación con el 51, ambos de la ley que reglamenta a las acciones de inconstitucionalidad, procede únicamente en contra de los autos del Ministro instructor que decretan la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.

Para su interposición se cuenta con un plazo de cinco días—salvo en materia electoral que se reduce a tres—y en el escrito a través del cual se promueve deben expresarse agravios y acompañarse pruebas.

En cuanto a su sustanciación, el artículo 53 de la ley referida establece que debe promoverse ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien debe correr traslado a las demás partes para que dentro del plazo de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga.

Transcurrido este plazo, el presidente de la Corte debe turnar los autos a un Ministro distinto del instructor a fin de que elabore el proyecto de resolución que será sometido al Pleno del Alto Tribunal, el cual, si la acción versa sobre una ley en materia electoral debe resolver, de plano, dentro de los tres días siguientes al en que el recurso fue interpuesto.

Finalmente, en torno a este recurso, cabe señalar que, en caso de que durante su tramitación el auto impugnado sea revocado por uno diverso, el recurso queda sin materia.<sup>241</sup>

### *b. Queja*

Al igual que el recurso de reclamación, el de queja procede en un único supuesto: "contra la parte condenada, por exceso o

---

<sup>241</sup> Tesis 2a. CXIV/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 631.



defecto en la ejecución de una sentencia".<sup>242</sup> Respecto al porque de la procedencia de este recurso en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado:

De lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tienen ejecución y que ante su incumplimiento la propia Ley Fundamental regula procedimientos para imponer el respeto a la sentencia invalidante; por tanto, todas las disposiciones relativas al cumplimiento de las sentencias que prevé la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son aplicables a dichas acciones, tanto por aplicación directa del citado precepto constitucional como por interpretación del artículo 59 de la indicada ley reglamentaria, que prevé la aplicabilidad de las disposiciones del título II cuando sea conducente. En consecuencia, procede el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia, consignado en el artículo 55, fracción II, de la mencionada ley, ya que es un punto estructural para el cumplimiento efectivo de la resolución invalidante con efectos generales dictada en tales acciones y para conseguir el respeto pleno a la Constitución Federal.<sup>243</sup>

La queja debe interponerse ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del año siguiente al de la notificación a la parte interesada de los actos por los que se haya dado cumplimiento a la sentencia, o al en que la entidad

---

<sup>242</sup> Se ha dicho que el recurso de queja no debe declararse improcedente por el hecho de que exista acuerdo en el que se tenga por cumplida la sentencia, porque la materia del recurso no consiste en determinar si se cumplió o no con la sentencia, sino si se incurrió o no en exceso o defecto al cumplimentarla. Tesis P./J. 16/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, marzo de 2004, p. 913.

<sup>243</sup> Tesis P./J. 15/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, marzo de 2004, p. 956.

o poder extraño afectado por al ejecución tenga conocimiento de ella.<sup>244</sup>

La sustanciación de este recurso se rige por el artículo 57 de la ley reglamentaria, numeral conforme al cual admitido el recurso ha de requerirse a la autoridad contra la cual se hubiere interpuesto para que dentro de un plazo de quince días deje sin efectos la norma general que diere lugar al recurso, o para que rinda un informe y ofrezca pruebas.

Transcurrido el plazo señalado, y siempre que subsista la materia del recurso, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnará el expediente a un Ministro instructor para que éste fije fecha para la celebración de una audiencia, dentro de los diez días siguientes a fin de que se desahoguen las pruebas y se formulen por escrito los alegatos.

Celebrada la audiencia, el Ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo, para someterlo al Tribunal en Pleno, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para la ejecución de que se trata, debe determinar que se apliquen, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107, también de la Ley Suprema, a saber, que si la Suprema Corte estima que el incumplimiento de la sentencia es inexcusable separe de inmediato a la autoridad responsable de su cargo y la con-signe ante el Juez de Distrito que corresponda, así como que, cuando la naturaleza del acto lo permita, y una vez que la Corte

---

<sup>244</sup> El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que toda vez que las acciones de inconstitucionalidad son un medio de control constitucional que se promueve con el interés jurídico de preservar la supremacía constitucional y, por tanto, no es necesario que el promovente resienta agravio alguno para que sean iniciadas, "es indudable que cuando se trata de los recursos derivados de tales acciones, persiste el principio señalado, por lo que para la procedencia del recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, previsto en el artículo 55, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es necesario que exista contención entre las partes del juicio, ni que la cuestión recurrida les cause algún agravio". Tesis P./J. 17/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, marzo de 2004, p. 956.

hubiera determinado el incumplimiento, ésta puede disponer de oficio el cumplimiento sustituto de la sentencia.

#### 14. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996 se incluyó en el artículo 105, fracción II, de la Ley Fundamental, la posibilidad de que a través de la acción de inconstitucionalidad se plantee la no conformidad entre una ley electoral y la Constitución.<sup>245</sup>

Por ley electoral, según criterio aislado del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe entenderse aquellas normas generales que "establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal".<sup>246</sup>

Cabe señalar que se ha determinado que toda vez que de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que en ésta se prevén principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo, tanto federales como locales, así como los integrantes de los Ayuntamientos —presidente municipal, regidores y síndicos—, el que a otros niveles

---

<sup>245</sup> La acción de inconstitucionalidad debe promoverse para impugnar las leyes electorales con motivo de su publicación, más no a causa de su aplicación. Tesis P./J. 65/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, junio de 2000, p. 339; y tesis P./J. 66/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 483.

<sup>246</sup> Tesis P. CXXVI/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, diciembre de 1995, p. 237.

puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios no implica que los correspondientes procesos se rijan por dichos principios, razón por la cual si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales previstos por la Constitución Federal.<sup>247</sup>

Luego, en tratándose de las leyes a las que se reconoce el carácter electoral la única vía para hacer valer su no conformidad con el Texto Fundamental es la acción de inconstitucionalidad,<sup>248</sup> tal como se establece en la jurisprudencia que se transcribe a continuación:

En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que la única autoridad competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes,

---

<sup>247</sup> Tesis P. XVI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 905.

<sup>248</sup> La única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, ello sin detrimento de la facultad que, por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 1 de julio de 2008 —en virtud de la cual se adicionó la fracción XVIII del artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación— se otorgó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para "resolver, en la esfera de su competencia, la no aplicación, en casos concretos, de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución".

en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional.<sup>249</sup>

Del criterio transcrito, se advierte que la acción de inconstitucionalidad que se ejercite contra leyes electorales tiene, respecto de las que se ejercitan contra normas generales en otras materias, algunas particularidades, entre las que pueden destacarse:

- **Todos los días son hábiles para el cómputo de los plazos.** En materia electoral priva la regla especial de que todos los días se consideran hábiles, por lo que si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda "se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenecce el referido plazo".<sup>250</sup>
- **Deben tramitarse y resolverse en plazos breves.** En la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone un procedimiento específico para las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, del que destaca el establecimiento de plazos más breves para la sustanciación del procedimiento, para la elaboración del proyecto de sentencia, así como para el dictado del fallo, lo cual tiene como objetivo que quede establecido cuáles serán las normas aplicables en un determinado proceso electoral.<sup>251</sup>
- **Dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral las sentencias por las que se resuelven no puede provocar modificaciones legales sustanciales de las normas electorales.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, de la ley reglamentaria, "las leyes electo-

---

<sup>249</sup> Tesis P./J. 25/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, junio de 2002, p. 81.

<sup>250</sup> Tesis P./J. 81/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, junio de 2001, p. 353.

<sup>251</sup> Tesis P./J. 6/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2002, p. 419; y, tesis P./J. 31/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1248.

rales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales", entendiéndose, por tales, conforme a la jurisprudencia del Máximo Tribunal "aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco aplicable al proceso electoral."<sup>252</sup>

- **Estudio previo de las violaciones procesales a las de fondo.** Se ha determinado que en la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deben analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, su efecto de invalidación es total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que hagan valer los promoventes.<sup>253</sup>
- **La sentencia que dicta el Alto Tribunal sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución sólo puede referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en la demanda.** En esta materia no rige la regla aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, conforme a la cual la Corte puede fundar la invalidez de la normas en cualquier precepto de la Constitución haya o no ha sido invocado en el escrito inicial;<sup>254</sup> sin embargo, el rigor exigido por el principio de congruencia para analizar sólo el problema planteado en función del precepto constitucional que se estime violado no debe llegar al punto de una especificad tal que haga nuga-

---

<sup>252</sup> Tesis P./J. 87/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 563.

<sup>253</sup> Tesis P./J. 32/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 776.

<sup>254</sup> Tesis P./J. 6/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVII, marzo de 2003, p. 915.

torio el sistema de suplencia ante el error<sup>255</sup> o que proscriba la suplencia de la queja deficiente en materia electoral,<sup>256</sup> ni mucho menos a que se estime que el examen de la constitucionalidad de ese tipo de leyes se deba realizar bajo el principio de estricto derecho.<sup>257</sup>

- **En sus sentencias puede declarar la inaplicación temporal de las leyes electorales.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad está facultada para declarar la inaplicabilidad de las disposiciones impugnadas que se consideren contrarias a la Constitución Federal para un determinado proceso electoral.<sup>258</sup>
- **Para la mejor solución del asunto el Ministro instructor está en posibilidades de solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** De conformidad con el segundo párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es facultad potestativa del Ministro instructor solicitar a dicho órgano constitucional especializado en la materia electoral opinión respecto de las acciones de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de leyes de la referida materia, sin que ello implique que en el fallo respectivo, la Suprema Corte de

---

<sup>255</sup> Tesis P. XXXVI/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, abril de 2006, p. 540.

<sup>256</sup> El criterio aislado emitido por el Pleno del Alto Tribunal en el sentido de que procede la suplencia de la queja en materia electoral interrumpe la jurisprudencia P./J. 57/2004, conforme a la cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación no tenía facultades para corregir los errores que advirtiera en la cita de los preceptos invocados ni para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente de la acción. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, septiembre de 2004, p. 437.

<sup>257</sup> Tesis P. XXXIV/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, abril de 2006, p. 539; y, tesis P. XXXV/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, abril de 2006, p. 540.

<sup>258</sup> Tesis P./J. 41/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 546.

Justicia de la Nación esté obligada a pronunciarse sobre la referida opinión.<sup>259</sup>

Luego, éstas son las reglas que rigen al procedimiento de acción de inconstitucionalidad en materia electoral, las cuales han de aplicarse, incluso, cuando se impugne una norma general que conjunte disposiciones en materia electoral con otras que no correspondan a esa especialidad, en atención a, entre otras cosas, el principio de continencia de la causa que consiste en la unidad que debe existir en todo juicio o procedimiento.<sup>260</sup>

---

<sup>259</sup> Tesis P./J. 3/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, febrero de 2002, p. 555.

<sup>260</sup> Tesis P./J. 21/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, marzo de 2001, p. 471.



## Epílogo

Con la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 se resaltó la supremacía y el valor normativo de la Constitución, dando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de conocer de dos medios control encaminados a velar por el respeto a la Norma Suprema: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

La controversia constitucional, si bien existe en el sistema jurídico mexicano desde 1917, pues en el artículo 105 del texto original de la Constitución Federal, publicada el 5 de febrero de dicho año, se estatuyó la facultad de la Suprema Corte para conocer de las controversias que se suscitaran "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", tiene realidad práctica propiamente a partir de la reforma constitucional señalada, pues mediante ella se ampliaron sus supuestos de procedencia y, además, se dio pauta a la expedición de la ley que reglamentó los aspectos procesales de este medio de control constitucional: la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La controversia constitucional constituye hoy en día un importante medio de control constitucional que se tramita en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos surgidos entre distintos órdenes jurídicos, entre órganos de distintos órdenes jurídicos o entre órganos del mismo orden jurídico, con motivo de la constitucionalidad

de normas generales o actos concretos, con el fin de garantizar el principio de división de poderes y el sistema de distribución de competencias que rige en nuestro país.

Por su parte, la acción de inconstitucionalidad es de reciente creación en el constitucionalismo mexicano, pues tuvo su origen en la referida reforma constitucional de diciembre de 1994. Ésta constituye un procedimiento que permite a la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizar el análisis en abstracto de una ley o tratado internacional, para determinar si es o no conforme con lo establecido en la Constitución Federal, de manera que, si por mayoría calificada de ocho votos, determina que la norma general impugnada contraría el Texto Fundamental puede declarar su invalidez con efectos generales, lo que produce que la referida norma sea expulsada del sistema normativo.

En este tenor, tanto la controversia constitucional como la acción de inconstitucionalidad son medios de control constitucional cuyo conocimiento corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en términos generales, velan por el principio de supremacía constitucional; sin embargo, cada uno de ellos tiene características particulares que los diferencian entre sí, como por ejemplo:<sup>261</sup>

- En la controversia constitucional, instaurada para garantizar el principio de división de poderes, se plantea una invasión de las esferas competenciales establecidas en la Constitución, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se alega una contradicción entre la norma general impugnada y la Ley Fundamental.
- La controversia constitucional puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, alguna de sus Cámaras o, en su caso, la Comisión Permanente, los

---

<sup>261</sup> Cfr. Tesis P./J. 71/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 965.

órganos de gobierno del Distrito Federal y los poderes de las entidades federativas. Por su parte, la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por el procurador general de la República, los partidos políticos, el treinta y tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o sus equivalentes en los Estados y en el Distrito Federal.

- Tratándose de la controversia constitucional el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio, en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.
- En la controversia constitucional se realiza todo un proceso, que se integra por las etapas de demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia; mientras que en la acción de inconstitucionalidad se ventila un procedimiento, al no existir cuestión litigiosa entre partes contendientes.
- En cuanto a la materia de impugnación, en la controversia constitucional pueden combatirse tanto actos como normas generales, siempre que éstas no versen sobre materia electoral; mientras que en las acciones de inconstitucionalidad únicamente puede plantearse la inconstitucionalidad de leyes, incluso electorales, y tratados internacionales.
- Los efectos de la sentencia dictada en la controversia constitucional, tratándose de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales, siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o bien, de conflictos de órganos de atribución, siempre que haya sido aprobada por una mayoría de, por lo menos, ocho votos; mientras que en la acción de inconstitucionalidad la sentencia tendrá efectos generales siempre que la invalidez de la norma se sostenga por el referido número de votos.

En todo caso, a pesar de las diferencias señaladas, se puede establecer que a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad es posible revisar al apego de actos y normas generales emitidos por los distintos niveles, poderes y órganos de gobierno a la Constitución, por lo que puede válidamente sostenerse que el proceso de transformación que comenzó con la reforma que entrara en vigor el 1 de enero de 1995 no sólo alcanzó al órgano de revisión de la regularidad constitucional, es decir, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino a todos los niveles, poderes u órganos de gobierno, puesto que su actuación se somete de un modo más preciso y puntual al derecho y, en particular, a nuestra Norma Fundamental.

En este tenor, en la actualidad puede afirmarse que en nuestro país existe un sistema completo de defensa de la Constitución, pues sea por la vía de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad o, en su caso, del juicio de amparo, es posible que los órganos del Poder Judicial de la Federación en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, determinen la validez de las actuaciones de todas las autoridades, sean éstas federales, locales o municipales.

## Fuentes consultadas

### Bibliohemerografía

- ARTEAGA NAVA, Elisur, "Los recursos en la controversia y en la acción de inconstitucionalidad", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa/ Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002.
- \_\_\_\_\_, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999.
- BALTAZAR ROBLES, Germán E., *Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Ángel Editor, 2002.
- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, Serie G: *Estudios doctrinales*, núm. 191, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- BURGOA O., Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 16a. ed., México, Porrúa, 1999.
- CARPIZO, Jorge, "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos", en *VV. AA., Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, 1998.
- \_\_\_\_\_, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa/ UNAM, 1999.
- CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000.

- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Artículo 105 constitucional", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002.
- \_\_\_\_\_, "Artículo 105", en CARBONELL, Miguel (Coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 17a. ed., t. IV, artículos 94-122, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Constitución, tribunales y democracia*, Colección *Ensayos jurídicos*, México, Themis, 1998.
- \_\_\_\_\_, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.
- \_\_\_\_\_ y PÉREZ DE ACHA, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, Colección *Doctrina jurídica contemporánea*, México, Fontamara, 1997.
- FIX-FIERRO, Héctor, voz "Acciones de inconstitucionalidad", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, Porrúa/UNAM, México, 2007.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2001.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, núm. 12, México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Constitucionalidad de leyes y actos de autoridad", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXVIII, núm. 84, septiembre-diciembre, año 1995.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.
- HAMDÁN AMAD, Fauzi, "La acción de inconstitucionalidad", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002.

- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, *La defensa jurisdiccional del Municipio y las controversias constitucionales*, México, Universidad Panamericana, 1997.
- \_\_\_\_\_, y Juan José, OLVERA LÓPEZ, "El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizador del Poder Público", en FERRER MACGREGOR, Eduardo (coord), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 2002.
- HUERTA OCHOA, Carla, "El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXI, núm. 93, septiembre-diciembre, año 1998.
- \_\_\_\_\_, "La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre, año 2003.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 17a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- LARA PONTE, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 1997.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2006.
- OROZCO GÓMEZ, Miguel, *Procedimientos constitucionales: Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*, México, Porrúa, 2004.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001.
- SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA, Olga del Carmen, "Comentarios al artículo 105 constitucional", conferencia dictada en el Palacio de Justicia de Puebla, en *Ius, Revista del Centro de Investigación*

y documentación Jurídicas del ICJP (*Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*), año 1, núm. 3, mayo-enero de 1998.

- SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga, "Controversia constitucional y nueva relación entre Poderes", en FERRER MACGREGOR, Eduardo (Coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003.
- *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *El Semanario Judicial de la Federación y sus Épocas: Manual para su consulta*, México, SCJN, 2008.
- \_\_\_\_\_, *Elementos de derecho procesal constitucional*, México, SCJN, 2006.
- \_\_\_\_\_, *La defensa de la Constitución*, Serie Grandes temas del constitucionalismo mexicano, núm. 5, México, SCJN, 2005.
- \_\_\_\_\_, *La división de poderes*, Serie Grandes temas del constitucionalismo mexicano, núm. 2, México, SCJN, 2005.
- \_\_\_\_\_, *La jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho mexicano*, México, SCJN, 2008.
- \_\_\_\_\_, *La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres*, México, SCJN, 1985.
- \_\_\_\_\_, *La supremacía constitucional*, Serie Grandes temas del constitucionalismo mexicano, núm. 1, México, SCJN, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, SCJN, 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1999*, 21a. ed., México, Porrúa, 1999.

## Normativa

- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



## Acuerdos

- 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, julio de 2001, p. 1161.
- Acuerdo Número 6/2005 de siete de febrero de dos mil cinco, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la publicación de las sentencias dictadas en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 1955.
- Acuerdo número 2/2006, de treinta de enero de dos mil seis, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1961.
- Acuerdo General Número 3/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se reforma la fracción I y se adiciona una fracción II al punto tercero del acuerdo general 5/2001 de veintiuno de junio de dos mil uno, 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, marzo de 2008, p. 1895.

## Otras fuentes

- *CD-ROM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, 2008.
- *CD-ROM IUS 2008*, México, SCJN, 2008.



Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en mayo de 2009 en los talleres de Grupo Comercial e Impresos Cóndor, S.A. de C.V., Norte 178 núm. 558, Col. Pensador Mexicano, Delegación Venustiano Carranza, C.P. 15510, México, D.F. Se utilizaron tipos Humnst777 Lt Bt en 7.5, 9, 10, y 16 puntos. La edición consta de 2,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.

