

Primera edición: diciembre de 2005
D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Av. José María Pino Suárez Núm. 2
C.P. 06065, México, D.F.

ISBN-970-712-538-1

Impreso en México
Printed in Mexico

La edición de esta obra estuvo al cuidado de la
Dirección General de la Coordinación de Compilación
y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de
Justicia de la Nación.

Se agradece la colaboración del Lic. Sergio Rodríguez.

**LAS PRUEBAS EN LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
Y EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

Colección
Figuras procesales constitucionales

3

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Biblioteca
REVOLUCION

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Presidente

Primera Sala

Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo
Ministro Juan N. Silva Meza
Ministro Sergio A. Valls Hernández

Segunda Sala

Ministro Juan Díaz Romero
Presidente

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas

Comité Editorial

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo

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

Lic. Laura Verónica Camacho Squivias
Directora General de Difusión

Mtro. 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

Presentación	11
I. La teoría general del proceso	13
A. Conceptos <i>fundamentales</i>	13
1. Acción	13
2. Jurisdicción	15
3. Proceso	16
B. Diferencia entre proceso, juicio, litigio y procedimiento	18
C. Principios generales del derecho procesal	20
1. Principio dispositivo	21
2. Principio de economía procesal	21

3. Principio de congruencia de las sentencias	22
4. Principio de concentración	22
5. Principio de igualdad de las partes	22
6. Principio de legalidad	23
7. Principio de probidad	23
8. Principio de publicidad	23
9. Principio de impulsión procesal	23
10. Principio de contradicción de la prueba	24
11. Principio de eventualidad	24
12. Principio de preclusión	24
II. La defensa de la Constitución y el derecho procesal constitucional	25
III. Los sistemas de control constitucional	31
A. Americano o difuso	31

B. Austriaco, concentrado o europeo-kelseniano	32
C. Mixto	33
IV. Los tipos de control de la constitucionalidad	35
A. Abstracto	35
B. Concreto	36
V. Los medios de control constitucional en México	37
VI. Estudio conjunto de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad	39
A. Antecedentes históricos	39
1. Controversia constitucional	39
2. Acción de inconstitucionalidad	44
B. Concepto	46
1. Controversia constitucional	46
2. Acción de inconstitucionalidad	48

C. Regulación constitucional y legal	49
1. Controversia constitucional	49
2. Acción de inconstitucionalidad	51
D. Sujetos legitimados para promover	52
1. Controversia constitucional	52
2. Acción de inconstitucionalidad	55
E. Supuestos de procedencia e improcedencia	59
1. Controversia constitucional	59
2. Acción de inconstitucionalidad	64
VII. Las fases procesales y las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad	69
A. Etapas del proceso	69
1. Fase postulatoria	72
2. Fase probatoria	84

a) Objeto de la prueba	85
b) Carga de la prueba	85
c) Medios de prueba	87
d) Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad	89
i) La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos	89
ii) Las pruebas testimonial y pericial	91
iii) La prueba de inspección ocular	94
iv) La prueba documental	94
v) La prueba presuncional	96
vi) Los conceptos de invalidez en la acción de inconstitucionalidad	97
3. Fase preconclusiva o de alegatos	99
4. Fase de juicio (valoración de pruebas y pronunciamiento de sentencia)	101

VIII. Diferencias y semejanzas entre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad	115
A. Diferencias	116
1. Perspectiva jurisprudencial	116
2. Otras diferencias	118
a) En materia de promoción	118
b) En materia de suspensión de la norma o el acto impugnados	118
c) En materia probatoria	122
B. Semejanzas	122
1. Alcance protector	122
2. Competencia para resolver	123
3. Suplencia de la queja	123
4. Recursos	125
Bibliografía	133
Normativa	139
Acuerdos	141

Presentación

Las importantes reformas constitucionales de 1994, modificaron la integración y la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Destaca la incorporación de la acción de inconstitucionalidad y la ampliación de la controversia constitucional en cuanto a sus supuestos de procedencia. Aun cuando ambos medios de control guarden entre sí notables diferencias, también se asemejan en varios aspectos y tienden a la protección íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el fin de comprender el alcance y funcionamiento de estas instituciones procesales, es preciso abordar una serie de consideraciones propias de la teoría general del proceso. La controversia constitucional se configura como un juicio, en tanto

que la acción de inconstitucionalidad se estima un procedimiento, siendo primordialmente tal distinción, lo que explica una sustanciación diferente para cada institución.

Este texto, número 3 de la Colección *Figuras procesales constitucionales*, nos muestra las diferencias entre el juicio de controversia constitucional y el procedimiento de acción de inconstitucionalidad. En este sentido, la etapa procesal probatoria, existente en la controversia constitucional y prácticamente idéntica a la de la audiencia constitucional en el amparo, asoma en la acción de inconstitucionalidad, pero no de un modo tan técnico como en el de cualquier proceso, pues sólo se traduce en la exposición de razonamientos jurídicos para demostrar que una ley es inconstitucional o no. Por otra parte, la instrucción de la acción de inconstitucionalidad se distingue por la falta de interacción entre las partes y el juzgador, pues se promueve sin que exista parte agraviada.

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

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas

I

La teoría general del proceso

A. *Conceptos fundamentales*

1. Acción

La palabra “acción” deriva del latín *actio*, *-onis*, que, en una primera acepción, quiere decir “posibilidad o facultad de hacer alguna cosa”.¹ En materia procesal puede decirse que la acción es el derecho subjetivo que se concede a las personas físicas y morales para que puedan provocar que un órgano jurisdiccional conozca de un conflicto de intereses determinado y lo resuelva mediante una sentencia.

Este concepto amerita la explicación de sus elementos componentes:

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, t. I, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001, p. 20.

- a) *Derecho subjetivo*: la acción es un derecho, es decir, una facultad que la ley reconoce a las personas para que puedan promover la actuación de un órgano jurisdiccional del Estado.
- b) *Que un órgano jurisdiccional conozca de un conflicto de intereses*: el fin de la acción consiste en que un órgano jurisdiccional del Estado, debidamente competente, se aboque al conocimiento y la resolución de un litigio tratado a lo largo de un proceso. Ello implica que el derecho de acción sólo puede ejercerse ante órganos jurisdiccionales.

La acción busca provocar la intervención de un órgano jurisdiccional para que se aboque al conocimiento de una contienda jurídica; pero, para que se ejerza ese derecho de acción, previamente debió existir un interés que una parte decidió alcanzar; en una palabra, antes de la acción debe haber una pretensión. Ésta suele preceder a aquélla. Si una parte no tiene nada que reclamar de otra, sería absurdo que atrajera la atención de un órgano jurisdiccional para conocer de un proceso que carece de objeto, es decir, de pretensión.

En esa virtud, la acción y la pretensión son entidades jurídicas diferentes, pues mientras en la acción se ejerce el derecho de poner en funcionamiento al órgano jurisdiccional, en la pretensión se delimita o determina qué es lo que solicita o exige quien ejerció la acción; además, la pretensión puede hacerse valer extrajudicialmente, sin ejercer la acción, pero para que ésta se ejerza debe señalarse la pretensión.

2. Jurisdicción

Etimológicamente, la palabra “jurisdicción”² deriva de dos raíces latinas: *iurisdictio*, *-onis*, que significa “poder o autoridad que tiene alguien para

² ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría general del proceso*, 11a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 340; COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, Depalma, 1993, p. 40; FALCÓN, Enrique M., *Derecho procesal civil, comercial y laboral*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1978, p. 22; GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8a. ed., México, Harla, 1990, p. 122; “Jurisdicción”, en PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, 26a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 510; TORRES DÍAZ, Luis Guillermo, *Teoría general del proceso*, México, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1994, pp. 55 y 57; VIZCARRA DÁVALOS, José, *Teoría general del proceso*, México, Porrúa, 1997, p. 59.

gobernar y poner en ejecución las leyes o para aplicarlas en juicio", y *jus*, "derecho", y *dicere*, "proclamar", "declarar", "decir". De acuerdo con esto último, jurisdicción significa "decir el derecho".³ En materia procesal, jurisdicción es la facultad que tiene el Estado para dirimir litigios de trascendencia jurídica, a través de alguno de sus órganos o por medio de árbitros, aplicando normas jurídicas e individualizadas.

3. Proceso

Desde el punto de vista gramatical,⁴ la palabra "proceso", derivada del latín *processus*, significa "acción de ir hacia adelante", pero por ella también se entiende "transcurso del tiempo" e incluso "procedimiento".⁵ De conformidad con lo anterior, puede definirse el proceso como el conjunto de actos regulados por la norma que, a través de diversas fases y dentro de un lapso específico, llevan

³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *op. cit.*, t. II, p. 1215, y FLORES GARCÍA, Fernando, "Jurisdicción", en VV.AA., *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, t. III, México, Porrúa/UNAM, 2001, p. 2226.

⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *op. cit.*, t. II, p. 1671.

⁵ No obstante, un proceso no es lo mismo que un procedimiento, por razones que se verán en el apartado siguiente.

a cabo dos o más sujetos entre los que ha surgido una controversia, a fin de que un órgano del Estado con facultades jurisdiccionales aplique las normas jurídicas necesarias para resolver dicha controversia, mediante una decisión revestida de fuerza y permanencia, normalmente denominada sentencia.

En relación con el concepto apuntado, es conveniente aclarar sus diversos elementos: el proceso jurisdiccional entraña la práctica de un conjunto de actos porque la resolución de la controversia no puede depender de una sola acción, sino de una serie de actos y hechos que han de desplegar los sujetos que actúan en el proceso, dado que las leyes procesales prevén diversos aspectos a cumplir antes de que el proceso se dé por terminado.

Por otra parte, la necesidad de que sea un órgano del Estado quien resuelva es la característica que justifica que al proceso se le denomine *jurisdiccional*, toda vez que son ciertos órganos a los que el Estado les ha reconocido la facultad para resolver los conflictos que los particulares sometan a su consideración. Cuando el titular —o los

titulares, en los órganos colegiados— de un órgano jurisdiccional, a quien se le conoce como juzgador, juez, Magistrado, etcétera, pondera el caso sometido a su consideración y lo resuelve mediante una sentencia, se comprende que *ha dicho el derecho*, es decir, ha desempeñado una labor jurisdiccional para cuyo ejercicio lo habilitó el Estado.

B. Diferencia entre proceso, procedimiento, juicio y litigio

Los términos “proceso”, “juicio”, “litigio” y “procedimiento” suelen utilizarse indistintamente, pero todos ellos guardan diferencias entre sí⁶ que es necesario indicar, para comprender la particular sustanciación tanto del juicio de controversia constitucional como del procedimiento de acción de inconstitucionalidad.

Como ya se dijo, el proceso es un conjunto de actos regulados por la norma que, a través de diversas fases y dentro de un lapso específico,

⁶ *Elementos de teoría general del proceso*, Colección *Manual del justiciable*, No. 1, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pp. 12-14.

llevan a cabo dos o más sujetos entre los que ha surgido una controversia, a fin de que un órgano del Estado con facultades jurisdiccionales aplique las normas jurídicas necesarias para resolver dicha controversia, mediante una decisión revestida de fuerza y permanencia, normalmente denominada sentencia. Por su parte, la palabra juicio se relaciona con la idea de un funcionario judicial denominado Juez; ahora bien, si por juicio se entiende, entre otras acepciones, la operación mental realizada para dilucidar la solución de un problema dado, y si se acepta que la resolución de un proceso depende de una sentencia dictada por un juzgador, se concluye que ha de hablarse de juicio cuando se haga referencia expresa a la actuación que tiene un Juez para dirimir una controversia llevada ante él.

En cuanto al litigio, proviene del latín *litigium* y significa *pleito* o *disputa*;⁷ de ahí que baste la inconformidad entre las voluntades de dos personas distintas para que surja un litigio. Sin embargo, desde la óptica procesal el litigio reviste particular importancia, dado que sin él no puede haber

⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *op. cit.*, t. II, p. 1388.

proceso. No habrá proceso sin que el litigio se exteriorice, es decir, sin que las partes entre las que aquél ha surgido lo hagan del conocimiento de un órgano jurisdiccional para que se resuelva mediante un proceso,

Con todo, el proceso no es precisamente lo que se agota para resolver el litigio. El proceso es un concepto abstracto, por lo que no tiene lugar en el tiempo ni en el espacio. Puede compararse la opinión de que el proceso es un género, del que el *procedimiento* es una especie.⁸ El procedimiento actualiza al proceso y deriva de él, pues no puede existir un procedimiento sin un proceso, así como éste debe provenir de la existencia de un litigio. En resumen, el procedimiento es el conjunto de actos verificados dentro de un proceso, que se habrá instaurado a causa de un litigio.

C. Principios generales del derecho procesal

Una de las acepciones de la palabra principio es "base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurriendo en cualquier materia".⁹

⁸ VIZCARRA DÁVALOS, José, *op. cit.*, p. 151.

⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *op. cit.*, t. II, p. 1667.

En derecho procesal, los principios procesales pueden definirse como las bases necesarias que deben fundamentar el desarrollo lógico y justo de un proceso, con el mero fin de que éste sea considerado como tal.

Los principios procesales fundamentales son los siguientes:¹⁰

- 1) **Principio dispositivo:** este principio se refiere a que dependen de las partes tanto el inicio como la continuidad del proceso hasta su final. El Juez no debe mover a las partes a que ejecuten los actos necesarios para el desenvolvimiento de las etapas del proceso. Este principio tiene diversas excepciones; por ejemplo, las diligencias para mejor proveer que puede decretar el juzgador.
- 2) **Principio de economía procesal:** este principio alude tanto al ahorro en costos como de tiempo y energía

¹⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *op. cit.*, pp. 31-39; DORANTES TAMAYO, Luis, *op. cit.*, pp. 277-284; GÓMEZ LARA, Cipriano, *op. cit.*, pp. 340-343; PALLARES, Eduardo, *op. cit.*, pp. 627-637.

(recursos humanos), es decir, consiste en el establecimiento de las reglas necesarias que permitan que la decisión que resuelva el conflicto de intereses planteado se dicte con el menor gasto y empleo de recursos humanos, y en el menor tiempo posible.

- 3) **Principio de congruencia de las sentencias:** algo que es congruente debe entrañar una "relación lógica".¹¹ En el terreno procesal, hay congruencia en las sentencias cuando lo establecido en ellas encuentra correspondencia con cada uno de los puntos cuestionados en el litigio sometido al conocimiento del Juez.
- 4) **Principio de concentración:** implica que, en su totalidad, las cuestiones incidentales que surjan dentro del proceso se resuelvan en la sentencia definitiva.
- 5) **Principio de igualdad de las partes:** quiere decir que las partes deben recibir exactamente el mismo trato por parte del Juez al momento de hacer valer sus derechos y ejercer sus defensas.

¹¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *op. cit.*, t. I, p. 541.

- 6) **Principio de legalidad:** este principio, muy estudiado tanto en el terreno procesal como en el de la ciencia política, significa que la autoridad —el Juez, en este caso— no puede actuar sin desapego a aquello para lo que lo facultan determinadas normas jurídicas. Es decir, una autoridad, sea o no jurisdiccional, no debe excederse en cuanto a las atribuciones que las leyes le han conferido.
- 7) **Principio de probidad:** supone que las partes deben actuar en el proceso de buena fe, sin incurrir en actos de tipo fraudulento.
- 8) **Principio de publicidad:** como su nombre lo indica, este principio hace referencia al público; las leyes han determinado que la presencia del público en los procesos incide en la imparcialidad y la equidad con que debe conducirse el Juez.
- 9) **Principio de impulsión procesal:** de capital importancia, este principio implica una actitud perennemente iniciativa por parte tanto del actor como del demandado. En efecto, corre de cuenta de ellos que las diversas etapas que componen el proceso se sucedan con la

regularidad necesaria. Si las partes no se preocupan por sostener la buena marcha del juicio, éste corre el riesgo de paralizarse y, en su caso, de extinguirse.

- 10) **Principio de contradicción de la prueba:** conforme a este principio se permite a la parte contraria del oferente enterarse del contenido de la prueba, refutarla o ampliarla en cuanto a los hechos objeto del dictamen y designar un perito propio.¹²
- 11) **Principio de eventualidad:** impone a las partes la carga de realizar, en la fase procesal oportuna, los actos procesales correspondientes, so pena de que precluya su facultad para hacerlos valer.¹³
- 12) **Principio de preclusión:** a medida que se desarrollan las fases procesales, se van clausurando, de ahí que no pueda volverse a estados procesales ya consumados, pues, fenecida la oportunidad para efectuar una actuación, ésta ya no podrá realizarse en otro momento.¹⁴

¹² Tesis 1a./J. 13/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, abril de 2005, p. 597.

¹³ Tesis 1.9o.A.89 A, *ib.*, mayo de 2005, p. 1515.

¹⁴ Tesis P. XI/2005, *ib.*, abril de 2005, p. 5.

II

La defensa de la Constitución y el derecho procesal constitucional

Existe un conjunto de instrumentos procesales y procedimentales destinados a salvaguardar el contenido y los alcances de la Constitución.¹⁵ El análisis sistemático de estos instrumentos empezó en la primera mitad del siglo XX, configurándose así, gracias a Hans Kelsen, el derecho procesal constitucional. En *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)* (1928),¹⁶ Kelsen apuntó que dicha garantía “es un elemento del sistema de los medios técnicos que

¹⁵ Cfr. *La defensa de la Constitución*, Serie Grandes temas del constitucionalismo mexicano, No. 5, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

¹⁶ KELSEN, Hans, “La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)”, en *Anuario jurídico*, vol. I, trad. Rolando Tamayo y Salmerón, México, UNAM, 1974.

tienen por objeto asegurar el ejercicio regular de las funciones estatales”.¹⁷ Fundó la necesidad de ese aseguramiento en consideraciones tales como el dogma de la supremacía constitucional,¹⁸ traducido en que la Ley Fundamental es “un principio supremo que determina por entero el orden estatal y la esencia de la comunidad constituida por ese orden”.¹⁹ Kelsen creía que esa circunstancia obligaba a contar con medios que permitieran asegurar la vigencia y la estabilidad de la Constitución.

Kelsen ponderó la conveniencia de que el control constitucional correspondiera a un tribunal independiente de los poderes públicos, en cuyo quehacer se actualizaran los elementos técnicos necesarios para garantizar la regularidad de los actos estatales; esas garantías podían ser preventivas o represivas, o bien, personales u objetivas. Las preventivas propenden a prevenir la realización de actos irregulares, mientras que las represivas se

¹⁷ *Ib.*, p. 472.

¹⁸ Cfr. *La supremacía constitucional*, Serie Grandes temas del constitucionalismo mexicano, No. 1, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

¹⁹ KELSEN, Hans, *op. cit.*, p. 476.

ejecutan una vez consumado el acto irregular y tienden a reparar el daño producido. En cuanto a las garantías personales u objetivas, se inclinan a la nulidad o anulabilidad de un acto irregular.²⁰ Kelsen delineó también las generalidades del objeto de control —leyes, reglamentos, tratados internacionales, etcétera— del Tribunal Constitucional, así como los efectos generales y *pro futuro* de sus sentencias, con tal de evitar la inseguridad jurídica, aunque reconoció que, en ciertos casos, podía proceder la anulación con efectos retroactivos.²¹ En cuanto a cómo accionar ante el tribunal para que resolviera asuntos de constitucionalidad, adujo que tal facultad debía corresponder a órganos políticos, pues si se establecía una “acción popular” se correría el riesgo de que el Tribunal Constitucional no lograra resolver las innumerables demandas que recibiría.²²

El derecho procesal constitucional debe estudiarse desde la perspectiva de la teoría general

²⁰ *Ib.*, pp. 483-484.

²¹ *Ib.*, p. 504.

²² *Ib.*, pp. 506-507.

del proceso. En este sentido, se ha indicado²³ que el contenido del derecho procesal constitucional involucra a la acción, normalmente abstracta; la jurisdicción, conferida a determinados órganos jurisdiccionales y el proceso, caracterizado según cada legislación, puesto que no en todos los países existen los mismos medios de control constitucional. El derecho procesal constitucional comprende la *jurisdicción constitucional de la libertad*, la *jurisdicción constitucional orgánica* y la *jurisdicción constitucional transnacional*.²⁴ La jurisdicción constitucional de la libertad se refiere a los instrumentos procesales destinados a proteger los derechos fundamentales establecidos en las Constituciones y los tratados internacionales; un ejemplo de estos instrumentos es el juicio de amparo. Por lo que hace a la jurisdicción constitucional orgánica, protege las atribuciones que los ordenamientos

²³ GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *Derecho procesal constitucional*, Bogotá, Editorial Temis, 2001, pp. 3, 5-6, 8-12, 14 y 15.

²⁴ Cfr. CAPPELLETTI, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, trad. Héctor Fix-Zamudio, prólogo de Mariano Azuela Rivera, México, Imprenta Universitaria, 1961; FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002, pp. 52-53.

constitucionales confieren a los órganos depositarios del poder público, a fin de evitar problemas surgidos de invasiones competenciales; en México estos conflictos se dirimen por medio de la controversia constitucional. Finalmente, la jurisdicción constitucional trasnacional se observa en la labor de los tribunales internacionales, consistente en asegurar la conformidad de las Constituciones internas con el contenido de tratados o convenios internacionales, referidos, sobre todo, a la protección de los derechos humanos. En suma, el derecho procesal constitucional es una disciplina flexible, basada fundamentalmente en la interpretación constitucional, lo que permite apreciar y, en su caso, corregir el sentido y el alcance de numerosas disposiciones legislativas, así como descartar o modificar principios procedimentales, con excepción de los que tengan valor constitucional.²⁵

Por otro lado, el derecho procesal constitucional no debe confundirse con la jurisdicción

²⁵ FAVOREU, Louis, "Informe general introductorio", en FAVOREU, Louis et al., *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 30.

Biblioteca
R E V O L U C I O N

constitucional. Esta última alude a los órganos especializados en conocer, en única instancia, de contenciosos constitucionales, mientras que el derecho procesal constitucional es una disciplina jurídico-procesal²⁶ de tipo público, instrumental e imperativo. Es pública porque los procesos constitucionales buscan un fin de interés general; su carácter instrumental, por otro lado, radica en que las normas reguladoras de estos procesos se fundan en el derecho constitucional y se califican de instrumentales. Finalmente, es imperativa porque las normas procesales constitucionales son públicas, de ahí que permitan al Estado intervenir en relaciones jurídicas privadas para determinar la obligatoriedad de ciertas normas jurídicas.

²⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Editorial Civitas, 1980, pp. 49, 53-54, 57 y 63.

III

Los sistemas de control constitucional

Tradicionalmente se ha aceptado la existencia de tres sistemas de control constitucional: americano o difuso, europeo o concentrado y mixto. Para efectos de este trabajo se tratarán a grandes rasgos, pero conviene señalar que la doctrina contemporánea pone en duda la continuidad de la tajante división entre los sistemas señalados.²⁷

A. Americano o difuso

El nombre de este sistema deriva de que fue establecido a partir de la Constitución de los Estados

²⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, México, UNAM, 2004, pp. 7-9.

Unidos de América, y sirvió de modelo a la mayoría de los sistemas de control de los países americanos. Se caracteriza por la facultad atribuida a todos los Jueces para declarar, en un caso concreto, la inaplicabilidad de las disposiciones legales secundarias que contravengan la Constitución. La cuestión respectiva es planteada por las partes, o también por vía de excepción, de oficio por el Juez respectivo con motivo de una controversia concreta. Los efectos de la sentencia se limitan al caso concreto porque el fallo afecta únicamente a las partes.

B. Austriaco, concentrado o europeo-kelseniano

En este sistema se atribuyen a un órgano específico, llamado Corte o Tribunal Constitucional, facultades para revisar todas las cuestiones relativas a la constitucionalidad de las leyes, que de manera excluyente no pueden considerarse por los Jueces ordinarios, de ahí que deban plantearse en la vía principal o en la de acción por los órganos del Estado afectados por las normas inconstitucionales. Este tribunal especializado podrá declarar la inconstitucionalidad con efectos generales, lo

que se traducirá en la eliminación de la ley respectiva desde el momento en que se publique la sentencia de inconstitucionalidad. *Esto responde a* que el fundamento de este modelo yace en la teoría de las nulidades de Hans Kelsen. Por tanto, puede hablarse de un control concentrado de la constitucionalidad, dado que dicho control es realizado por un órgano jurisdiccional independiente, perteneciente o no al Poder Judicial y colocado por encima de los órganos del Estado.²⁸

C. Mixto

Este control mixto entraña la combinación de los sistemas difuso y concentrado, pues al tiempo que existe un órgano que desarrolla funciones de control abstracto y concentrado, el resto de los tribunales puede realizar un examen incidental y difuso, por el que pueden inaplicar una ley inconstitucional.

²⁸ Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, p. 42.

IV

Los tipos de control de la constitucionalidad

A. *Abstracto*

Según la Real Academia Española, la palabra *abstracto*, *a*, del latín *abstractus*, tiene, entre otras acepciones, la de “alguna cualidad con exclusión del sujeto”.²⁹ Se trata de un control sin vinculación a la aplicación de la norma, donde la legitimación generalmente es objetiva. La impugnación directa no requiere relación subjetiva alguna entre los legitimados y la norma, pues se atacan vicios formales. El objeto de este control es la ley.³⁰

²⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *op. cit.*, t. I, p. 15.

³⁰ *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 11.

B. Concreto

Este tipo de control se traduce en la facultad de los Jueces de decidir, con efectos *inter partes*, sobre la constitucionalidad de la ley en los casos concretos de que conocen, lo que presupone una controversia de intereses entre dos partes. No es necesario que la parte agraviada se inconforme, sino que basta con que la autoridad que debe aplicar la norma se percate de la inconstitucionalidad de aquélla para que inicie el procedimiento de declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad. Así, este control se relaciona con el aspecto material de la ley.³¹

³¹ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "La jurisdicción constitucional en América Latina. Evolución y problemática desde la Independencia hasta 1979", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. I, 4a. ed., México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, p. 151.

V

Los medios de control constitucional en México

A partir de las reformas constitucionales de 1994, se ha incrementado el número de instrumentos de control constitucional en México. Al juicio de amparo, el juicio político, la facultad de investigación de la Corte e incluso la controversia constitucional, se han agregado la acción de inconstitucionalidad, los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, así como el procedimiento ante los organismos protectores de los derechos humanos.

De estas figuras, son jurisdiccionales: el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio de revi-

sión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; mientras que la facultad de investigación de la Corte, el juicio político y el procedimiento ante el Ombudsman son no jurisdiccionales.³²

³² *La defensa de la Constitución*, op. cit.

VI

Estudio conjunto de la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad

A. Antecedentes históricos

1. Controversia constitucional

En el siglo XVIII existió en Inglaterra un Comité del Consejo Privado del Rey, llamado *Lord Commissioners of Trade and Plantation*, que entre otros asuntos dirimía disputas surgidas entre partes "con motivo de linderos, jurisdicción o cualquier otra causa".³³ Esa facultad influyó en el artículo III, sección segunda, de la Constitución de los Estados Unidos de América (1787),³⁴ y halló eco

³³ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Artículo 105", en VV.AA., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, t. IV, 17a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003, p. 122.

³⁴ "Apéndice V", en HAMILTON, Alexander *et al.*, *El federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, México, FCE, 2000, p. 393.

en diversas Constituciones mexicanas.³⁵ El artículo 137, fracción I, de la Constitución Federal de 1824 facultaba a la Corte Suprema de Justicia para “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”.³⁶

El artículo 73, fracción IV, primer párrafo, del Voto Particular de la Minoría de la Comisión de Constitución (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

³⁵ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *op. cit.*, pp. 123-128; FIX-ZAMUDIO, Héctor y Héctor Fix-Fierro, “Controversias constitucionales”, en VV.AA., *Nuevo diccionario...*, t. I, *op. cit.*, pp. 884-886.

³⁶ *La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, p. 50.

la reduzcan á un punto contencioso, en el que deba recaer formal sentencia".³⁷

Hubo otros antecedentes en los artículos 22, 23 y 24 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847,³⁸ pero la facultad expresa de la Corte para conocer de conflictos interestatales se reguló nuevamente en el artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (1856).³⁹ Más tarde, el artículo 98 de la Constitución de 1857 otorgó 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". Desde el 5 de mayo de 1917 hasta el 31 de diciembre de 1994, el artículo 105 constitucional dispuso:

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

³⁷ *Ib.*, p. 110.

³⁸ *Ib.*, p. 143.

³⁹ *Ib.*, p. 161.

la Federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la Federación fuese parte.⁴⁰

Esta disposición apenas tuvo importancia práctica: no había una ley que la reglamentara y los conflictos a que aludía eran resueltos por el Senado en uso de las facultades exclusivas que le otorgan las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional. La falta de reglamentación motivó que el Máximo Tribunal aplicara el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC), la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y la Ley de Planeación de 1983, que la facultaban para conocer de los conflictos suscitados por la aplicación de dichas leyes.

El 5 de diciembre de 1994, el Ejecutivo Federal envió al Congreso una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución, a fin de modernizar al Poder Judicial de la Federación y convertir a la Suprema Corte de Justicia en un

⁴⁰ *Ib.*, p. 169.

Tribunal Constitucional. La iniciativa propugnaba llevar el principio de la supremacía constitucional “a sus últimas consecuencias”, para lo cual era necesario incrementar y, en su caso, mejorar el régimen competencial de la Corte, sobre todo “para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los Estados y los Municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales; se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales”.⁴¹

Las reformas modificaron trascendentalmente la estructura y el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, particularmente de la Suprema Corte de Justicia, a la que se atribuyó competencia para conocer, en única instancia, de controversias constitucionales y acciones de

⁴¹ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de diciembre de 1994.

inconstitucionalidad, previstas en el artículo 105, fracciones I y II —respectivamente— de la Constitución Federal.

2. Acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad se instauró por las aludidas reformas de 1994, aunque se han identificado antecedentes que se remontan al Acta de Reformas de 1847.⁴² Tiene su origen en el modelo europeo-kelseniano de control constitucional,⁴³ donde se contemplan procedimientos especiales para “declarar la inconstitucionalidad de nuevas leyes”,⁴⁴ de ahí que las acciones abstractas de inconstitucionalidad se desvinculen de

⁴² HAMDÁN AMAD, Fauzi, “La acción de inconstitucionalidad”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), t. I, *op. cit.*, pp. 367-368.

⁴³ CHONG CUY, Ma. Amparo y Juan José Olvera López, “El artículo 105 constitucional y la redefinición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como estabilizadora del poder público”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *op. cit.*, t. II, p. 1020.

⁴⁴ Tienen que ser nuevas leyes porque la acción de inconstitucionalidad se tiene que promover dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la norma general en el *Diario Oficial de la Federación*.

controversias concretas.⁴⁵ En varios países europeos, su instauración obedeció a la necesidad de que las minorías parlamentarias pudieran impugnar las disposiciones aprobadas por la mayoría.⁴⁶

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 1994 se propuso abrir la posibilidad de que un porcentaje de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, las Legislaturas locales, la Asamblea Legislativa o, en su caso, el Procurador General de la República, plantearan ante la Suprema Corte de Justicia, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes, previéndose que las resoluciones anularan, con efectos generales, la norma declarada inconstitucional.⁴⁷

En 1996 se agregó un párrafo a la fracción II del artículo 105 constitucional, para determinar

⁴⁵ FIX-FIERRO, Héctor, "Acciones de inconstitucionalidad", en VV.AA., *Nuevo diccionario...*, t. I., op. cit., p. 55.

⁴⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2001, p. 858.

⁴⁷ Exposición de motivos de la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 5 de diciembre de 1994.

que la acción de inconstitucionalidad es la única vía para plantear la contradicción entre una norma general en materia electoral⁴⁸ y la Constitución. Dado que las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad pueden producir efectos generales, era necesario que fueran ellas las que se interpusieran para impugnar las normas en cuestión. También debe recordarse que la acción de inconstitucionalidad no puede ser promovida por particulares, pues lo contrario implicaría generar exenciones o prerrogativas sólo para algunos, mientras que el resto de la población continuaría sometida a la letra de la ley.

B. Concepto

1. Controversia constitucional

La controversia constitucional es el juicio de única instancia que la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio plantean ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para demandar

⁴⁸ Tesis P. XVI/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, t. XXI, mayo de 2005, p. 905. Tesis P./J. 6/2003, *ib.*, t. XVII, marzo de 2003, p. 915. Tesis P./J. 58/2001, *ib.*, p. 745. Tesis P./J. 3/2002, *ib.*, t. XV, febrero de 2002, p. 555.

la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, la división de Poderes y la soberanía popular.⁴⁹

Aun cuando de esta definición parezca desprenderse que el ámbito de protección de la controversia constitucional se extiende a la parte orgánica de la Constitución Federal, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha estimado que con este proceso debe salvaguardarse toda la Ley Fundamental, lo que obliga a no hacer abstracción de conceptos de invalidez que aparentemente no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la propia Constitución.⁵⁰

⁴⁹ *¿Qué son las controversias constitucionales?*, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004, p. 24; HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo, *La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional*, México, Universidad Panamericana (sede Guadalajara), 1998, p. 56. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 708.

⁵⁰ Tesis P./J. 98/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 703.

2. Acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad es el procedimiento abstracto de control que el 33% de los integrantes de las Cámaras Legislativas federales y locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los partidos políticos y el Procurador General de la República, demandan ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se resuelva sobre la posible contradicción de una norma general —con el carácter de ley— o un tratado internacional y la Constitución Federal en su integridad y, en su caso, se declare la invalidez total o parcial de aquéllos, a fin de garantizar la regularidad constitucional y la certeza del orden jurídico nacional.⁵¹

La acción de inconstitucionalidad busca reforzar el respeto que el legislador debe rendir a la Constitución. Una de sus principales características es que no se sujeta al principio de definitividad, característico del amparo.⁵²

⁵¹ *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?*, op. cit., p. 22.

⁵² Tesis P./J. 99/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, septiembre de 2001, p. 824.

En general, estas acciones pueden promoverse *a priori*, es decir, durante el procedimiento de discusión y aprobación de la norma impugnada, o *a posteriori*, esto es, cuando aquella se haya publicado. En México se promueven *a posteriori*, dado que la norma tiene que haber sido promulgada y publicada antes de que se cuestione su constitucionalidad.⁵³ Por otra parte, la acción de inconstitucionalidad sí procede durante la *vacatio legis*, pues el plazo para ejercer la acción comienza a correr a partir de la publicación de la ley, no de su entrada en vigor.

C. Regulación constitucional y legal

1. Controversia constitucional

La fracción IV del artículo 104 constitucional dispone que a la Suprema Corte de Justicia corresponde conocer en exclusiva "de las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105".⁵⁴

⁵³ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *op. cit.*, pp. 858-860.

⁵⁴ Véanse también los artículos 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 29 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

A su vez, la fracción I de este último precepto establece que la Corte conocerá de las controversias constitucionales que, salvo las que se refieran a la materia electoral, 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.

La sustanciación de la controversia se apoya en el Título II —artículos 10 a 58— de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LR105), cuyo artículo 1o. determina que el CFPC se aplique supletoriamente.

2. Acción de inconstitucionalidad

La fracción II del artículo 105 constitucional contempla que, en los términos de la LR105, el Máximo Tribunal conocerá “de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”. La sustanciación de estas acciones se rige por el Título III artículos 59 a 73 de la LR105 y, en lo no previsto en él, por las diversas del Título II de la misma ley.⁵⁵ Supletoriamente se aplica el CFPC.

⁵⁵ Tesis P./J. 3/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. IX, febrero de 1999, p. 289.

D. Sujetos legitimados para promover**1. Controversia constitucional**

El artículo 10 de la LR105 indica que tienen legitimación para promover una controversia constitucional los siguientes sujetos:⁵⁶

- a) Actor o demandante: la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia;
- b) Demandado o demandados: las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general, o bien, pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia;
- c) Tercero o terceros interesados: las entidades, poderes u órganos de que habla la fracción I del artículo 105 constitucional que, sin tener el carácter de actores o demandados,

⁵⁶ ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo, "La justicia constitucional en México" (Ponencia presentada en la III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, Portugal y España, realizada en Guatemala del 22 al 26 de noviembre de 1999), México, 1999, pp. 56-57.

- podrían resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse; y
- d) El Procurador General de la República.⁵⁷

A propósito del Procurador General de la República, es parte autónoma en la controversia constitucional, de ahí que no pueda tener el carácter de representante del Ejecutivo Federal. Aun cuando los artículos 102 de la Constitución Federal y 6o., fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR), prevean que el Procurador intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional, y que el propósito de que se le reconozca como parte autónoma en tales medios de control radica en que coadyuve en el respeto de la supremacía constitucional, también lo es que dichos preceptos no contemplan la facultad del Procurador para representar al titular del Ejecutivo, máxime que el artículo 11, tercer párrafo de la LR105 establece que dicha

⁵⁷ Artículos 4o., Apartado B, fracción II, inciso b), y 11, fracción II, inciso h), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

representación corresponde al Secretario de Estado, al Jefe de Departamento Administrativo o al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, conforme lo determine el propio presidente.⁵⁸

El artículo 11 de la LR105 establece que el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios facultados para tal efecto, y que en todo caso la Corte podrá presumir que quien comparece goza de representación legal y tiene capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Sin embargo, no sólo a través de una prueba podrá descubrirse que el compareciente carece de legitimidad, sino también cuando así lo indique una disposición de la Constitución Federal.⁵⁹ Asimismo, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que tal presunción no tiene efecto cuando de la propia demanda deriva que quienes pretenden actuar en representación del actor no tienen, en realidad, legitimación para promover la controversia.⁶⁰

⁵⁸ Tesis P./J. 77/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 917.

⁵⁹ Tesis 2a. XLVI/2003, *ib.*, t. XVII, abril de 2003, p. 862.

⁶⁰ Tesis P. X/96, *ib.*, t. III, febrero de 1996, p. 166.

Ahora bien, la Corte ha determinado que el artículo 11 de la LR105 admite interpretación flexible, para impedir que las normas legales obstaculicen el acceso a la justicia, si se advierte que se presenta una hipótesis no prevista específicamente en la ley local y, sobre todo, si en autos existen elementos de los que se infiere que quien promueve no actúa en interés propio, sino en el del órgano en nombre de quien lo hace.⁶¹

2. Acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por:

1. El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por aquél;
2. El equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la

⁶¹ Tesis P./J. 52/2003, *ib.*, t. XVIII, septiembre de 2003, p. 1057.

- Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;
3. 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;
 4. El equivalente al 33% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
 5. El equivalente al 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; y
 6. 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, pero sólo contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo de la entidad federativa que les otorgó el registro.

En el caso de las Legislaturas locales, los diputados que integren una nueva pueden promover la acción de inconstitucionalidad independientemente de que la Legislatura que aprobó la norma impugnada haya concluido sus funciones.⁶² Asimismo, aunque los diputados de una Legislatura no hubieran votado en contra de la norma general impugnada, están legitimados para promover la acción.⁶³

En las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra leyes electorales, tienen el carácter de parte demandante los partidos políticos con registro nacional o estatal. La parte demandada será el órgano legislativo que hubiera emitido la norma general impugnada y el ejecutivo que la hubiera hecho pública.⁶⁴ Los partidos políticos señalados perderán la legitimación para promover si la autoridad electoral les niega el registro condicionado que solicitaron.⁶⁵

⁶² Tesis P./J. 19/2001, *ib.*, t. XIII, marzo de 2001, p. 470.

⁶³ Tesis P./J. 20/2001, *ib.*, p. 448.

⁶⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 484.

⁶⁵ Tesis P./J. 16/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, febrero de 1997, p. 357.

Las agrupaciones políticas nacionales carecen de legitimación para promoverla, pues, aunque el artículo 33 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) las contemple como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y la cultura política, así como a la creación de una opinión pública informada, el artículo 22 del propio Código dispone que no son partidos políticos, calidad a la que acceden cuando demuestran que se les otorgó el registro correspondiente.⁶⁶

A diferencia de lo que ocurre con los partidos políticos, el Procurador General de la República puede promover una acción de inconstitucionalidad para impugnar leyes federales, locales o del Distrito Federal, y tratados internacionales, pues su carácter de procurador nacional lo faculta para defender la supremacía constitucional en todos los ámbitos.⁶⁷

⁶⁶ Tesis P./J. 38/2004, *ib.*, t. XIX, junio de 2004, p. 863.

⁶⁷ Tesis P./J. 98/2001, *ib.*, t. XIV, septiembre de 2001, p. 823. Para conocer opiniones doctrinarias sobre el papel del Procurador en esta materia, véanse BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 16a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 888, y HAMDÁN AMAD, Fauzi, *op. cit.*, p. 370.

En todo caso, las partes legitimadas para promoverla pueden plantear la contradicción de las normas generales frente a la Constitución Federal, ya sea en relación con su parte dogmática u orgánica, pues la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales que sean contrarias a la Carta Federal, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga. Además, no existe disposición alguna que establezca limitaciones a este respecto, ni tampoco se desprende de los antecedentes legislativos de las reformas constitucionales de 1995 y 1996.⁶⁸

E. Supuestos de procedencia e improcedencia

1. Controversia constitucional

La controversia constitucional procede si la esfera competencial del promovente es afectada por un acto concreto o una disposición de carácter general, cuya aplicación contravenga a la Constitución

⁶⁸ Tesis P./J. 73/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 484.

Federal. Aunque esto derive de la propia Constitución y la LR105, la necesidad de que los agravios incidan en la esfera jurídica del promovente ha sido fijada por la jurisprudencia de la Corte, pues no se encuentra contenida explícitamente en los ordenamientos citados.

En cuanto a la improcedencia, el artículo 19 de la LR105 enumera varios supuestos:

1. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
2. Contra normas generales o actos concretos en materia electoral;
3. 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;
4. Contra normas generales o actos concretos que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, si hay identidad de partes, normas generales o actos y

- conceptos de invalidez y la resolución haya tenido efectos únicamente *inter partes*;
5. Cuando ha cesado los efectos de la norma general o acto concreto materia de la controversia;
 6. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;
 7. Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el artículo 21 de la LR105; y
 8. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha ley.

En cuanto a la causal señalada en sexto lugar, debe aclararse que, aun cuando el artículo 65 de la LR105, relativo a la acción de inconstitucionalidad, haga una remisión a las causales de improcedencia previstas para la controversia constitucional por el artículo 19 de la propia ley, ello no debe interpretarse en el sentido de que tales causales deban aplicarse textualmente a la acción de inconstitucionalidad. En consecuencia, de la causal relativa a la necesidad de agotar la vía legalmente prevista antes de acudir a la controversia constitucional, no deriva que cuando proceda este medio de

control tenga que agotarse previamente a la acción de inconstitucionalidad, ni que pueda considerarse a dicho medio como la vía idónea para solucionar problemas relacionados con la infracción del principio de supremacía constitucional, pues se trata de instrumentos distintos 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.⁶⁹

En cuanto a la causal marcada con el número 8, debe señalarse que el Tribunal en Pleno ha determinado que para que se actualice no es indispensable que aquélla exista y se vincule con una disposición expresa y específica, como se desprende del artículo 19, fracción VIII, de la LR105; en efecto, la causa de improcedencia puede surtirse válidamente cuando del conjunto de disposiciones que integran a la citada ley reglamentaria y de su interpretación, en lo que se refiere a la controversia constitucional, en tanto delinean el objeto y fines de la propia figura procesal constitucional,

⁶⁹ Tesis P./J. 99/2001, *ib.*, t. XIV, septiembre de 2001, p. 824.

se revelen casos en que su procedencia sería contraria al sistema de control constitucional del que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo.⁷⁰

A las ocho causales indicadas, la jurisprudencia ha agregado las siguientes:

1. Contra el procedimiento de reformas a la Constitución.⁷¹
2. Contra la solicitud de declaración de procedencia (desafuero) que se presente en términos del artículo 111 de la Constitución Federal.⁷²
3. Contra actos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizados dentro del procedimiento de declaración de procedencia (desafuero).⁷³
4. Cuando se promueve en contra de los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación.⁷⁴

⁷⁰ Tesis P. LXIX/2004, *ib.*, t. XX, diciembre de 2004, p. 1121.

⁷¹ Tesis P./J. 40/2002, *ib.*, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997.

⁷² Tesis P. LXV/2004, *ib.*, t. XX, diciembre de 2004, p. 1119.

⁷³ Tesis P. LXVII/2004, *ib.*, p. 1118.

⁷⁴ Tesis P./J. 119/2004, *ib.*, p. 1117.

5. Cuando se promueve por un Municipio en contra de otro de la misma entidad federativa.⁷⁵

El Pleno debe estudiar las causales de improcedencia citadas, aunque las partes no las hagan valer. Por otro lado, si se hace valer una causal de improcedencia que implique el estudio de fondo del asunto, deberá desestimarse, dado que todas las causales de este tipo deben ser claras e inobjectables; en tal supuesto, la controversia procederá y se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales, siempre que no se surta otro motivo de improcedencia.⁷⁶

2. Acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales que tengan el carácter de leyes, así como tratados internacionales, y que sean contrarios a la Constitución Federal.⁷⁷ El carácter general de una norma depende no sólo de su designación, sino de su contenido material; es decir, la

⁷⁵ Tesis 1a. CXII/2004, *ib.*, t. XX, diciembre de 2004, p. 1147.

⁷⁶ Tesis P./J. 92/99, *ib.*, t. X, septiembre de 1999, p. 710.

⁷⁷ Tesis P./J. 22/99, *ib.*, t. IX, abril de 1999, p. 257.

de que cubra ciertos requisitos que la definan como tal.⁷⁸ Así, por ejemplo, las Constituciones locales son normas de carácter general no sólo por sus características, sino porque si no lo fueran escaparían del control abstracto que ejerce la Corte y, por tanto, dejarían de estar subordinadas a la Constitución Federal.⁷⁹

La acción de inconstitucionalidad es improcedente en los siguientes casos:

1. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
2. Contra leyes o tratados internacionales que sean materia de una acción de inconstitucionalidad pendiente de resolver, siempre y cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez;
3. Contra leyes o tratados internacionales que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra acción de inconstitucionalidad, siempre y

⁷⁸ Tesis P./J. 23/99, *ib.*, p. 256.

⁷⁹ Tesis P./J. 16/2001, *ib.*, t. XIII, marzo de 2001, p. 447.

- cuando se trate de las mismas partes, normas generales y conceptos de invalidez;
4. Cuando hayan cesado los efectos de la ley o tratado internacional materia de la acción de inconstitucionalidad;
 5. Contra un precepto transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió;⁸⁰
 6. Cuando la demanda se presente fuera del plazo de 30 días.

Como se trata de una acción para impugnar normas de carácter general, es improcedente cuando pretendan controvertirse actos como los que ejercen las autoridades electorales con base en una ley determinada.⁸¹ La jurisprudencia ha encontrado las siguientes causales de improcedencia:

1. Contra actos de carácter negativo de los Congresos de los Estados, como lo es la omisión de aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Local, por no constituir una norma general que por lo mismo no

⁸⁰ Tesis 1a. LIX/2005, *ib.*, t. XXII, julio de 2005, p. 797.

⁸¹ Tesis P./J. 65/2000, *ib.*, t. XI, junio de 2000, p. 339.

se ha promulgado ni publicado, los cuales son presupuestos indispensables de la acción.⁸²

2. Cuando se interpone contra un precepto transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, debe sobreseerse en ella al surtirse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción v, de la LR105.⁸³
3. Cuando es promovida por un partido político contra una norma que determina que un concejo municipal ejerza el gobierno del ayuntamiento por un lapso determinado, en tanto toman posesión los munícipes electos en los comicios, porque dicha acción no tiene naturaleza electoral.⁸⁴
4. Cuando es promovida por la representación parlamentaria minoritaria de una Legislatura local en contra de reformas o adiciones a la Constitución Federal.⁸⁵

⁸² Tesis P./J. 16/2002, *ib.*, t. XV, marzo de 2002, p. 995.

⁸³ Tesis 1a. LIX/2005, *ib.*, t. XXII, julio de 2005, p. 797.

⁸⁴ Tesis P./J. 68/2005, *ib.*, p. 778.

⁸⁵ Tesis P./J. 66/2005, *ib.*, p. 777.

Si se hace valer una causal de improcedencia que involucre el estudio de fondo, la acción de inconstitucionalidad se desestimará y, de no operar otro motivo de improcedencia, se estudiarán los conceptos de invalidez.⁸⁶

La improcedencia de una acción de inconstitucionalidad debe ser manifiesta e indudable. El artículo 25 de la LR105 indica que sólo así podrá desecharse la demanda presentada. Lo manifiesto e indudable depende de que el juzgador, al leer el escrito inicial y sus anexos, considere perfectamente probada la causal de improcedencia que corresponda. Los hechos que la funden deben hallarse claramente manifestados por el demandante o probados con indudables elementos de juicio, de modo que los actos posteriores del procedimiento no se necesiten para configurarla ni para desvirtuar su contenido.⁸⁷

⁸⁶ Tesis P./j. 36/2004, *ib.*, t. XIX, junio de 2004, p. 865.

⁸⁷ Tesis P. LXXII/95, *ib.*, t. II, octubre de 1995, p. 72.

VII

Las fases procesales y las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad

A. *Etapas del proceso*

En todo proceso cabe distinguir dos grandes etapas: la instrucción y el juicio.⁸⁸ La primera comprende todos los actos procesales, tanto del tribunal como de las partes, tendientes a precisar el contenido litigioso, y por los cuales también se desarrolla la actividad probatoria y se formulan los alegatos. Se pretende instruir —de ahí el nombre— al juzgador sobre lo que habrá de pronunciarse en la segunda etapa del proceso, es decir, la sentencia que resolverá el conflicto de intereses. La instrucción se divide en tres fases: postulatoria, probatoria y preconclusiva; a su

⁸⁸ *Elementos de teoría general del proceso*, op. cit., pp. 31-34.

vez, la postulatoria se subdivide en cuatro momentos: ofrecimiento, admisión, preparación y desahogo de pruebas. El momento de ofrecimiento de la prueba implica, como su nombre lo indica, que las partes ofrezcan al tribunal los diversos medios de prueba con los que pretenden confirmar lo que han planteado en la fase postulatoria. Los medios de prueba que pueden ofrecer las partes son, entre otros, la confesional, la testimonial, la documental, la pericial y la inspección judicial.⁸⁹ Las partes deben relacionar los medios de prueba que ofrecen con los hechos invocados en la fase postulatoria. En la admisión de la prueba, el juzgador califica la procedencia de los medios de prueba que han ofrecido las partes, advirtiéndole su pertinencia y utilidad y la oportunidad del ofrecimiento. Por otra parte, en los actos de preparación de la prueba participan tanto el órgano jurisdiccional como las partes y aun algunos terceros. Son típicos de este momento procesal la cita de testigos y peritos, la formulación de interrogatorios o pliegos de posiciones, y la fijación de fechas para celebrar la

⁸⁹ Cfr. *La audiencia constitucional en el amparo*, Colección *Figuras procesales constitucionales*, No. 2, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

audiencia. En el momento de desahogo de la prueba, el tribunal la asume y la adquiere. Según el medio probatorio de que se trate, así es el trámite y la naturaleza de los actos: las preguntas a las partes y los testigos; los cuestionarios a los peritos y su consiguiente respuesta, así como la visita que el juez haga a los locales o sitios para ver por sí mismo las cosas: se levanta un acta de los diversos actos de desahogo de pruebas para dejar constancia de ellos.

Por su parte, en el juicio, segunda etapa del proceso, se desenvuelve una sola actividad por parte del órgano jurisdiccional, donde el juzgador o los juzgadores —si se trata de un órgano colegiado— dictan la sentencia definitiva, que termina el proceso y resuelve la contienda. En este sentido, tanto la controversia constitucional como la acción de inconstitucionalidad admiten las etapas clásicas del proceso; pero sólo en la primera se desenvuelven completamente las fases de la instrucción, pues se trata de un auténtico proceso donde dos partes pugnan a favor de un interés concreto; en cambio, la acción de inconstitucionalidad entraña una discrepancia entre normas abstractas, de las que no se esperaría la conducción típica de los momentos que incluye la

instrucción. En ella hay espacio para presentar pruebas y alegatos, pero la fase postulatoria se limita a la demostración, mediante argumentos jurídicos —conceptos de invalidez del demandante o informes del demandado—, de la contradicción entre la norma de carácter general o el tratado internacional y la Constitución.

1. Fase postulatoria

La primera fase de instrucción es la postulatoria, donde las partes exponen sus pretensiones y afirmaciones sobre los hechos e invocan las normas jurídicas aplicables al caso. Así se determina el contenido del proceso, es decir, aquello que será objeto de la actividad probatoria y de alegatos y, por último, de una resolución jurisdiccional definitiva. En la fase postulatoria se fija la *litis* mediante la presentación de la demanda y su correspondiente contestación.

El proceso de controversia constitucional⁹⁰ está regulado por los artículos 24 a 38 de la LR105

⁹⁰ COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Artículo 105 constitucional", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. II, 4a. ed., México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, p. 986.

y supletoriamente por el CFPC. El artículo 21 de la LR105 establece diversos supuestos sobre el plazo para interponer la demanda de controversia constitucional. Tratándose de actos concretos, se tienen treinta días contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación del acto impugnado; en que el promovente haya tenido conocimiento de él o de su ejecución; o en que el actor se ostente sabedor de él. En caso de normas generales, el cómputo será de treinta días contados a partir del siguiente al de la fecha de su publicación, o del siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma. Finalmente, tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Los órganos legitimados para promover controversias constitucionales tienen una doble oportunidad para impugnar la constitucionalidad de normas generales: tanto con motivo de su publicación como de la primera vez que se hayan aplicado en perjuicio del demandante.⁹¹

⁹¹ Tesis P./J. 29/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. V, mayo de 1997, p. 474.

La aparición de un hecho superveniente puede implicar que el actor amplíe su demanda. Sin embargo, como la LR105 no señala un plazo específico para la ampliación, a través de la jurisprudencia se ha resuelto que aquélla debe efectuarse dentro de los plazos que rigen la presentación de la demanda inicial, pues sostener lo contrario generaría una incongruencia procesal, toda vez que si para la promoción de la controversia el actor debe hacerlo dentro de los plazos que señala el citado numeral 21, para la ampliación de la misma demanda el plazo sería indeterminado, cuando no existe razón jurídica para tal diferencia si se parte del momento en que el actor tenga conocimiento del hecho superveniente.⁹² Asimismo, de conformidad con el artículo 27 de la LR105, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal que puede utilizar la parte actora cuando se actualice cualquiera de las siguientes hipótesis: a) dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y b) hasta antes de la fecha

⁹² Tesis P./J. 55/2002, *ib.*, t. XVII, enero de 2003, p. 1381.

del cierre de la instrucción, si apareciere un hecho *superveniente*. Para determinar la *oportunidad* en que debe hacerse valer la *ampliación*, debe considerarse la distinción entre el hecho nuevo y el *superveniente*, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia en virtud de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho *superveniente* es aquel que se genera o acontece después de la presentación de la demanda, pero antes del cierre de instrucción.⁹³

Del artículo 20, fracción I, de la LR105, se advierte que para decretar el sobreseimiento por desistimiento de la demanda de controversia constitucional, éste debe ser expreso y no tratarse de normas generales. Como el citado proceso se sigue a instancia de parte, es obvio que para que se decrete el sobreseimiento por desistimiento de la demanda, éste puede manifestarse en cualquiera de las etapas procesales, siempre que cumpla con las condiciones indicadas.⁹⁴

⁹³ Tesis P./J. 139/2000, *ib.*, t. XII, diciembre de 2000, p. 994.

⁹⁴ Tesis P./J. 54/2005, *ib.*, t. XXII, julio de 2005, p. 917.

El artículo 22 de la LR105 señala que la demanda de controversia constitucional debe contener los siguientes requisitos:

1. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo represente;
2. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;
3. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiera, y su domicilio;
4. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado;
5. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;
6. 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; y
7. Los conceptos de invalidez.

Del artículo 22, fracción VII, de la LR105, no se advierte como requisito esencial que los conceptos de invalidez en contra del acto o norma

general impugnados se formulen como un verdadero silogismo, porque, conforme al citado precepto, para que se proceda a su estudio es suficiente con que en el escrito de demanda relativo se exprese claramente la contravención del acto o norma combatidos con respecto a cualquier precepto de la Constitución Federal.⁹⁵

Recibida la demanda, el Ministro Presidente de la Suprema Corte la turna a uno de los Ministros, quien a partir de entonces se llamará “Ministro instructor”. En este punto debe señalarse que, en la tramitación y resolución tanto de controversias constitucionales como de acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte actúa como tribunal de instrucción, pues una vez presentada la demanda relativa, el Ministro Presidente del Alto Tribunal, en términos de los artículos 14, fracción II de la LOPJF y 24 de la LR105, la turna a uno de los Ministros para que funja como instructor, quien proveerá sobre su admisión o desechamiento y, tratándose de controversias constitucionales, ordenará el emplazamiento y la vista a las partes para

⁹⁵ Tesis P./J. 7/2005, *ib.*, t. XXI, febrero de 2005, p. 1390.

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; por otra parte, cuando se trate de acciones de inconstitucionalidad requerirá a las autoridades para que rindan sus informes, proveerá sobre el cierre de instrucción y elaborará el proyecto de resolución. En tal virtud, la ausencia temporal del Ministro Presidente o del Ministro instructor no debe paralizar su sustanciación; toda vez que el artículo 13 de la LOPJF, así como el Acuerdo 3/2000, emitido por el Tribunal Pleno el 17 de febrero de 2000⁹⁶ y sustentado en el párrafo séptimo del artículo 94 constitucional, establecen un sistema de suplencia cuando alguno de los Ministros se ausente temporalmente, y que tiende a no interrumpir el trámite. Por tanto, cuando el Ministro Presidente se ausente sin necesidad de licencia, será suplido por los Ministros en el orden de su designación y, en el caso de ausencia temporal del Ministro instructor, el Ministro Presidente podrá acordar que se turne el asunto a otro Ministro para que continúe con la instrucción; pero, si la ausencia

⁹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, febrero de 2000, p. 1153.

ocurriera durante los periodos de receso de sesiones de la Corte, la sustitución se hará por cualquiera de los Ministros integrantes de la Comisión de Receso.⁹⁷

El Ministro instructor analiza la demanda de controversia constitucional y la desecha si encuentra algún motivo manifiesto e indudable de improcedencia.⁹⁸ Cuando no sean manifiestas e indudables las causas de improcedencia, pero el Ministro instructor sospeche que sí lo son las invocadas por los demandados, el Pleno analizará las causales al pronunciar la sentencia definitiva.⁹⁹ No se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia para desechar la demanda cuando, para ello, el Ministro instructor debe hacer una interpretación directa de la Constitución Federal, lo que implica que no se encuentra ante un motivo de esa especie.¹⁰⁰ Según el artículo 28 de la LR105, si los escritos de demanda, contestación, reconvencción o ampliación fueren obscu-

⁹⁷ Tesis P./J. 33/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, mayo de 2005, p. 1019.

⁹⁸ Tesis P./J. 128/2001, *ib.*, t. XIV, octubre de 2001, p. 803.

⁹⁹ Tesis P./J. 32/96, *ib.*, t. III, junio de 1996, p. 386.

¹⁰⁰ Tesis P./J. 140/2001, *ib.*, t. XV, enero de 2002, p. 1034.

ros o irregulares, el Ministro instructor prevendrá a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro del plazo de cinco días. Si las irregularidades requeridas no son subsanadas, y si a juicio del Ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, correrá traslado al Procurador General de la República por cinco días y, con vista en su pedimento —si lo hiciere—, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.

En el acuerdo que desecha la demanda no puede determinarse ninguna cuestión que implique el estudio del fondo del asunto, pues dicho acuerdo es de trámite y su fin consiste en dictar las medidas necesarias para que el expediente se integre debidamente.¹⁰¹ Si la demanda es admitida, el Ministro instructor emplaza a la parte demandada para que la conteste en un plazo no mayor de treinta días; y da vista a las otras partes involucradas para que en el mismo plazo manifiesten lo que a su derecho convenga. Si la parte demandada no contesta dentro del plazo indicado, los hechos

¹⁰¹ Tesis P./J. 42/2003, *ib.*, t. XVIII, agosto de 2003, p. 1372.

relatados en la demanda se presumen ciertos, a menos que se pruebe lo contrario.

En el caso de la acción de inconstitucionalidad, la demanda debe presentarse dentro de los treinta días naturales posteriores a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el medio oficial correspondiente. En cuanto al cómputo del plazo para la presentación, la Segunda Sala del Máximo Tribunal ha concluido que, de conformidad con el artículo 60 de la LR105, el plazo para ejercitar la acción es de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial; por tanto, es a partir del día siguiente de la publicación oficial cuando debe realizarse el cómputo respectivo, con independencia de que, con anterioridad a esta fecha, la parte que ejerce la acción haya tenido conocimiento o se manifieste sabedora de la disposición impugnada.¹⁰² Si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.¹⁰³

¹⁰² Tesis 2a. LXXIX/99, ib., t. IX, junio de 1999, p. 657.

¹⁰³ Tesis 2a. LXXX/99, ib., p. 658.

Cuando la acción se intente contra una norma electoral, el cómputo del plazo para ejercerla se realiza a partir del día siguiente al de la publicación oficial de la norma impugnada, no con motivo de su aplicación ni de otras situaciones,¹⁰⁴ y debe tenerse en cuenta que en estos casos todos los días son hábiles.¹⁰⁵ Ahora bien, los actos que integran el procedimiento legislativo sólo pueden impugnarse a partir de que es publicada la norma general, porque en ese momento adquieren definitividad.¹⁰⁶

El artículo 61 de la LR105 establece que la demanda de acción de inconstitucionalidad debe satisfacer los siguientes requisitos:

1. Los nombres y firmas de los promovedores;
2. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada;
3. La norma general —ley o tratado internacional— cuya invalidez se

¹⁰⁴ Tesis P./J. 66/2000, *ib.*, t. XII, agosto de 2000, p. 483.

¹⁰⁵ Tesis P./J. 81/2001, *ib.*, t. XIII, junio de 2001, p. 353.

¹⁰⁶ Tesis P./J. 35/2004, *ib.*, t. XIX, junio de 2004, p. 864.

- reclame y el medio oficial en que se hubiere publicado;
4. Los preceptos constitucionales que se estimen violados; y
 5. Los conceptos de invalidez, o sea, los motivos por los que se considere que la norma impugnada es inválida.

En caso de que promueva una minoría parlamentaria, la demanda deberá ir firmada cuando menos por el 33% de los integrantes del correspondiente órgano legislativo, sin perjuicio de que en ella sean designados como representantes comunes dos de sus integrantes. En caso de que dichos representantes no sean designados, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia los designará de oficio.

El procedimiento está regulado por los artículos 64 a 70 de la LR105 y, en lo no previsto por ellos, por el Título Segundo de la misma ley. Supletoriamente se aplica el CFPC. Comienza cuando el Ministro instructor da vista al órgano legislativo emisor de la norma y al órgano ejecutivo que la hubiera promulgado, para que en el plazo de quince días rindan un informe que incluya

las razones y fundamentos tendientes a sostener que la norma general impugnada es válida, o bien, que la acción es improcedente. En el caso del Congreso de la Unión, cada Cámara debe rendir este informe por separado. Cuando la acción se refiera a leyes electorales, el plazo para rendir el informe es de dos días. Acto seguido, el Ministro instructor da vista con el escrito de demanda y los informes presentados al Procurador General de la República, para que éste formule su respectivo pedimento hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva.¹⁰⁷

2. Fase probatoria

La fase probatoria tiene una estructura compleja. Su necesidad radica en el hecho de que el juzgador solamente tiene hasta la fase postulatoria un conocimiento parcial y subjetivo de las posiciones de las partes contrapuestas en el proceso, de ahí que sea indispensable que obtenga un conocimiento objetivo sobre el conflicto de intereses.

¹⁰⁷ Esto no sucede si el propio Procurador es el promovente.

a) Objeto de la prueba

La demanda y su contestación o, en su caso, los informes rendidos por los demandados en la acción de inconstitucionalidad, plantean ante el Ministro instructor una cuestión concreta relacionada con los presupuestos contenidos en el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Federal. Por tanto, el tema de la prueba debe versar sobre los hechos planteados y las normas jurídicas aplicables.

Las partes pueden aducir todos los elementos a su alcance para comprobar sus pretensiones, más allá de que estén o no contemplados en la ley como probatorios. Por tanto, se aceptan pruebas legales, es decir, las expresamente mencionadas —salvo la confesional— por el artículo 93 del CFPC, supletorio de la LR105, y extralegales, constituidas por los elementos de convicción que no estén expresamente previstos en el Código indicado.¹⁰⁸

b) Carga de la prueba

Rige un principio de equidad en la obligación procesal de la carga de la prueba, no sólo el deman-

¹⁰⁸ BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, p. 668.

dante debe probar los conceptos de invalidez, sino que la autoridad demandada también debe justificar la validez de los actos impugnados. En apariencia, la obligación de la demandada parecería contravenir los principios procesales consistentes en que el que niega no está obligado a probar y de que un hecho negativo no es susceptible de probarse directamente;¹⁰⁹ pero cuando una autoridad niega que haya procedido inconstitucionalmente, da a entender que su actuación se ajustó a los imperativos de la Ley Suprema, de ahí que procesalmente está obligada a demostrar la constitucionalidad o legalidad de sus actos.

Por su parte, el demandante debe comprobar su interés jurídico mediante los conceptos de invalidez, y si éstos se basan en hechos, datos, elementos o circunstancias que la autoridad demandada haya encuadrado en los preceptos legales en que funde tales actos, corresponde también al demandante la carga de la prueba para desvirtuar dicha motivación. En suma, la prueba de los hechos es un interés de quien ejerce la acción, y al órgano

¹⁰⁹ *Ib.*, p. 674.

jurisdiccional sólo incumbe esperar el resultado de aquella actividad para resolver lo procedente.¹¹⁰

c) Medios de prueba

Las pruebas se clasifican en directas e indirectas, históricas y críticas. La primera distinción se refiere al objeto de la prueba y se llama directa la que está constituida por lo que debe ser conocido por el juzgador, e indirecta la que versa sobre un objeto distinto. La diferencia entre ambas clases radica en la coincidencia o divergencia entre el hecho que se va a probar (objeto de la prueba) y el percibido por la autoridad jurisdiccional (objeto de la percepción). En la prueba directa, el objeto de la prueba coincide con el de la percepción del juzgador, mientras que en la indirecta, el hecho percibido por éste sólo sirve de medio para conocer el objeto de la prueba. En otras palabras, cuando un modo de ser físico se comprueba por el examen de la misma persona o cosa que ha de ser examinada, se realiza una prueba directa, como, por ejemplo, la inspección ocular; y cuando otras

¹¹⁰ NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de amparo*, t. II, 8a. ed., México, Porrúa, 2004, pp. 737-738.

personas aseguran con su testimonio cuál es el modo de ser de la persona o cosa, nos encontramos frente a una prueba indirecta, como lo ejemplifican las pruebas testimonial y pericial.

La segunda distinción —pruebas históricas y críticas— se refiere también a la función de las probanzas. Las históricas son aquellas aptas para representar el objeto que se quiere conocer; en cambio, las críticas son las que no representan directamente el objeto que se quiere conocer.¹¹² Cuando el hecho se justifica por su simple percepción, la prueba se denomina crítica. Un documento, un testimonio, una fotografía, son pruebas históricas porque por su sola virtud el hecho puede darse por probado. En cambio, aquellos objetos o declaraciones de personas, que sin reflejar el hecho mismo que se va a comprobar, mediante un razonamiento o un juicio lógico, sirven al juzgador para inferir su existencia o inexistencia, constituyen pruebas críticas. Las presunciones son un ejemplo típico de esta clase de pruebas.

¹¹¹ *Elementos de teoría...*, op. cit., p. 87.

¹¹² NORIEGA, Alfonso, loc. cit.

Ahora bien, conforme al artículo 31 de la LR105, las pruebas admitidas en la controversia constitucional son: testimonial, pericial, de inspección ocular, documental y presuncional, de modo que las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho.

d) Las pruebas en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad

i) La audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos

En la controversia constitucional, transcurrido el plazo para la contestación de la demanda, el Ministro instructor señala día y hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, que tendrá lugar dentro de los treinta días siguientes. El artículo 35 de la LR105 autoriza al Ministro instructor a allegarse de cualquier prueba que estime necesaria y a requerir a las partes los informes o aclaraciones que considere pertinentes para la mejor resolución del asunto. En la audiencia, el Ministro instructor recibe en orden las pruebas y los alegatos por escrito de las partes, y acto continuo elabora un proyecto de

sentencia que somete a la consideración del Pleno para su discusión y resolución. En este momento, si el Pleno considera preciso recabar y desahogar más pruebas, lo puede hacer.¹¹³

El ofrecimiento de pruebas tiene como limitante que guarden relación con la controversia constitucional o que influyan en la sentencia definitiva, pues de lo contrario serán desechadas; sin embargo, no basta con que el medio de convicción ofrecido tenga relación inmediata con los hechos controvertidos, sino que es necesario que sea adecuado para que el juzgador conozca la verdad material de los hechos, que no es otra cosa que el principio de idoneidad de la prueba, contemplado en el artículo 79 del CFPC. En consecuencia, si se ofrece una prueba que no satisfaga ese requisito, resulta contraria a derecho y, por tanto, el Ministro instructor no está obligado a admitirla.¹¹⁴

En términos de los artículos 32 y 33 de la LR105, en materia de ofrecimiento y desahogo de

¹¹³ Tesis P./J. 37/2002, *ib.*, t. XVI, agosto de 2002, p. 906.

¹¹⁴ Tesis 2a. LIV/2005, *ib.*, t. XXI, mayo de 2005, p. 1211.

pruebas en la controversia constitucional, se siguen los lineamientos del juicio de amparo.¹¹⁵ En tal virtud, en la controversia constitucional las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia a que se refiere el artículo 34 de la LR105, con la excepción de que la documental puede presentarse antes, sin perjuicio de que se haga una relación de ella en la propia audiencia, y en esta circunstancia se tenga por recibida en el acto en que se celebre —al relacionarla debidamente— y se le tenga así por aportada precisamente en ese acto. Todo esto, según el artículo 32 de la LR105, aunque no exista gestión expresa del interesado.

ii) Las pruebas testimonial y pericial

En el artículo 32, párrafo segundo de la LR105, se dispone que las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deberán anunciarse diez días antes de la fecha de la audiencia. En el caso de pruebas testimoniales —sin que puedan admitirse más de tres testigos para cada hecho—, deberá exhibirse copia de los interrogatorios para los testigos y, en el de las periciales, el cuestionario para

¹¹⁵ *La audiencia constitucional en el amparo, op. cit.*

los peritos. Estas previsiones se ordenan para que las partes puedan repreguntar en la audiencia. Además, tratándose de la prueba pericial se prevé que el Ministro instructor designe al perito o peritos que estime convenientes para practicar la diligencia, y que el resto de las partes podrán también designar un perito "para que se asocie al nombrado por el Ministro instructor o rinda su dictamen por separado". Los peritos no son recusables, pero, si el nombrado por el Ministro instructor tiene alguno de los impedimentos a que se refiere la LOPJF, deberá excusarse.

Según el artículo 32 de la LR105, la designación del perito de la Suprema Corte de Justicia constituye una facultad potestativa del Ministro instructor, por lo que en el auto relativo no es preciso expresar las consideraciones tomadas en cuenta por aquél para establecer la conveniencia de que la diligencia correspondiente la practique determinado perito, sino que basta con designarlo. En ese sentido, que el Ministro instructor haya otorgado a alguna de las partes la oportunidad de indicar el nombre del perito que a su juicio podría fungir como de este Alto Tribunal,

de acuerdo con la lista de peritos que le fue proporcionada, no implica que aquél deba forzosamente designar a quien proponga la parte oferente de la prueba.¹¹⁶

El artículo 33 de la LR105 trata de resolver las dificultades para aportar pruebas en procesos constitucionales donde se examinan actos y normas de miembros del poder público. A este efecto se dispone que a fin de que las partes puedan rendir pruebas, “todas las autoridades tienen obligación de expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten”; si las autoridades no actúan, se les requiere, si lo pide la parte que pretende obtener la prueba. No obstante, si persiste la negativa de la autoridad omisa, el Ministro instructor “hará uso de los medios de apremio¹¹⁷ y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato”.¹¹⁸ Asimismo, la Corte ha resuelto que no debe interpretarse el artículo 33 de la

¹¹⁶ Tesis 2a. XL/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, abril de 2005, p. 1103.

¹¹⁷ Artículo 59 del CFPC.

¹¹⁸ Si persiste la desobediencia puede aplicarse el artículo 178 del Código Penal Federal.

LR105 en el sentido de que en la controversia constitucional puede exigirse que se acepte que las pruebas ofrecidas por los demandantes —aun bajo la exigencia de que se ratifiquen por el Ministro instructor—, consistentes en notas o documentos en poder de otras autoridades, deben ser obligatoriamente aceptadas como prueba admisible en la controversia constitucional.

iii) La prueba de inspección ocular

La regulación del CFPC respecto de la prueba de inspección ocular —o judicial— es aplicable a la controversia constitucional, según los artículos 161 a 164 del Código respectivo. Además, conforme al artículo 162 del CFPC, las partes, sus representantes o apoderados, podrán concurrir a la inspección y hacer las observaciones que estimen pertinentes.

iv) La prueba documental

El artículo 93, fracciones II y III del CFPC, alude a los documentos públicos y privados como medios probatorios, mientras que los diversos 129 y 133 establecen, respectivamente, cuáles son los públicos y cuáles los privados. En el artículo 129 del

CFPC se establece que: "... son documentos públicos aquellos cuya forma está encomendada por la ley dentro de los límites de su competencia a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en ejercicio de sus funciones". Así, pues, el carácter de público u oficial está determinado por el sujeto, su función y su autoridad. En consecuencia, el artículo 133 del mismo ordenamiento previene: "son documentos privados los que no reúnen las condiciones previstas por el artículo 129". Así, documentos públicos son los escritos que consignan en forma auténtica hechos o actos jurídicos realizados ante autoridades, en ejercicio de sus funciones, y los expedidos por ellos para certificarlos. Por otra parte, documentos privados son los escritos que consignan hechos o actos jurídicos realizados entre particulares. La característica esencial de estos criterios es, precisamente, la ausencia de la intervención de una autoridad en el momento de su otorgamiento.¹¹⁹

El CFPC —artículos 139-142— contiene diversas reglas concernientes al desahogo y validez

¹¹⁹ NORIEGA, Alfonso, *op. cit.*, p. 743.

de la prueba documental. Si bien es cierto que ésta,¹²⁰ por su naturaleza, se desahoga automáticamente sin necesidad de mayores trámites, no lo es menos que el requisito de su “relación y recepción” en la audiencia constituye para las partes un índice objetivo de que efectivamente el juzgador ha considerado, al fallar, dichos elementos de prueba, y de que el sentido de su resolución deberá ser congruente con las circunstancias de hecho jurídicamente demostradas con tales evidencias.

v) La prueba presuncional

La última prueba legal mencionada por el artículo 93 del CFPC es la presuncional. Existen dos grupos de presunciones: legales y humanas. Las primeras son las establecidas por la ley y suelen ser de dos clases: *iuris et de iure* (no admiten prueba en contrario) y *iuris tantum* (admiten prueba en contrario); mientras que las segundas son aquellas que, sin estar implicadas en la ley, el juzgador las hace derivar lógicamente de un hecho notorio o probado.¹²¹

¹²⁰ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, Introducción al estudio del juicio de amparo, 7a. ed., México, Porrúa, 1999, p. 483.

¹²¹ Elementos de teoría general del proceso, op. cit., pp. 90-91.

El ordenamiento que con más exactitud define la connotación de ambos tipos de presunciones es el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (CPCDF), en sus artículos 379 y 380. El CFPC alude también a las presunciones en su artículo 190,¹²² y contiene algunas reglas importantes, como las consistentes en que la parte que alegue una presunción sólo debe probar sus supuestos, sin que incumba la prueba de su contenido (artículo 192), y que la persona que niegue una presunción debe rendir la contraprueba de tales supuestos (artículo 193), siempre que se trate de una presunción *iuris tantum*.

vi) Los conceptos de invalidez en la acción de inconstitucionalidad

Por otra parte, en materia de acciones de inconstitucionalidad, la remisión al Título Segundo de la LR105 como normativa para su sustanciación podría significar que este procedimiento entraña las mismas etapas que la controversia constitucional; sin embargo, como se trata de un medio abstracto de control sería difícil que, en materia

¹²² BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, p. 671.

probatoria, procedieran los mismos medios, pues las partes sólo deben, mediante razonamientos jurídicos, demostrar la contradicción entre la norma general o el tratado impugnado y la Constitución Federal, o bien, la conformidad entre ambos tipos de normas, tarea que corresponde a la autoridad legislativa que rinde un informe. Aun cuando dichos razonamientos no sean del todo claros, la facultad de la Corte de suplir la deficiencia de la queja facilita la prueba de la pretendida inconstitucionalidad. No obstante, es posible que el Ministro instructor solicite “elementos” favorables para la solución del asunto.

Para que los conceptos de invalidez se estudien debe estar claramente expresada la contravención de la norma impugnada con cualquier precepto de la Constitución Federal. El artículo 71 de la LR105 no da a entender que sea forzoso expresar los conceptos de invalidez como un silogismo para demostrar la inconstitucionalidad de la norma general impugnada.¹²³ Por otro lado, el estudio de los conceptos de invalidez debe

¹²³ Tesis P./J. 93/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, septiembre de 2000, p. 399.

hacerse de acuerdo con las disposiciones constitucionales vigentes al momento de resolver, pues sería impráctico examinar la constitucionalidad de una ley impugnada a la luz de disposiciones derogadas.¹²⁴ Asimismo, si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.¹²⁵

3. Fase preconclusiva o de alegatos

La fase preconclusiva está integrada por los actos de las partes que tradicionalmente se denominan alegatos, definibles como las consideraciones, las reflexiones, los razonamientos y las argumentaciones sobre lo realizado en las fases procesales anteriores, que las partes o sus abogados plantean ante el tribunal.

Con tales elementos se pretende dar al juzgador una idea respecto de lo que se ha afirmado

¹²⁴ Tesis P./J. 12/2002, *ib.*, t. XV, febrero de 2002, p. 418.

¹²⁵ Tesis P./J. 37/2004, *ib.*, t. XIX, junio de 2004, p. 863.

o negado, y se trata de hacer ver a la autoridad competente aquellas afirmaciones y negaciones que han sido confirmadas a través de los medios probatorios desahogados. En resumen, el alegato debe ser un examen de la prueba para orientar al Juez, quien personalmente obtendrá de ella las conclusiones que estime pertinentes; en otras palabras, mediante los alegatos, las partes ofrecerán al juzgador una vía para resolver la controversia.

En la controversia constitucional, la demanda y su contestación fijan la *litis*, de ahí que ésta no comprenda los alegatos de las partes; con todo, el Pleno del Máximo Tribunal ha determinado una excepción, consistente en que la demanda se amplíe, supuesto en el que la respuesta respectiva operará en igual sentido, sobre todo cuando no se refieran a la mejor prueba. En decir, en la controversia constitucional no cabe examinar las cuestiones de alegatos ajenas a la mejor prueba, y esto no implica transgredir derecho procesal alguno.¹²⁶

En materia de acciones de inconstitucionalidad, presentados los informes o transcurrido el

¹²⁶ Tesis P./J. 39/96, *ib.*, t. III, junio de 1996, p. 390.

plazo para ello, el expediente se pone a la vista de las partes para que expresen por escrito sus alegatos dentro de los siguientes cinco días, plazo que comprende sólo dos si la acción se refiere a leyes electorales.

4. Fase de juicio (valoración de pruebas y pronunciamiento de sentencia)

La valoración de la prueba no pertenece a la fase de instrucción, sino a la del juicio, puesto que se realiza al sentenciarse; sin embargo, el Juez tiende a valorar anticipadamente el material probatorio bajo los principios de la moralidad, paralelamente al desahogo de aquél.

Este aspecto es el más complejo y sutil de las cuestiones relativas al procedimiento probatorio, y respecto de su carácter general existen dos tendencias definidas: a) la que considera que el organismo jurisdiccional, al ejercitar su actividad sobre las pruebas, debe acomodarse rigurosamente a normas preestablecidas que la condicionen, tendencia denominada *sistema de la prueba legal*, y b) la que pretende que el organismo jurisdiccional,

al formular su juicio lógico-jurídico respecto de las pruebas como resultado del análisis que haga de ellas, debe tener absoluta libertad para apreciarlas; tanto en sí mismas como en su relación recíproca, abstracción hecha del medio empleado para lograrlo. Este sistema se llama *de la prueba libre* o *de la libre apreciación de las pruebas*.¹²⁷

El valor de las pruebas en procesos como la controversia constitucional, se refiere a la fuerza o eficacia de comprobación de cada uno de los medios probatorios. El juzgador debe valorar con juicio, discernimiento, cordura, templanza y racionalidad los dictámenes en que se haga consistir la prueba pericial, para determinar su valor de acuerdo con la validez artística, técnica o científica de las razones o argumentos que en el estudio científico, tecnológico o artístico respectivo se expongan, para que, una vez ponderada, se norme la convicción acerca de la certeza o la idoneidad de las conclusiones a que lleguen los peritos. Estimar o apreciar prudentemente una prueba pericial consiste en atender a los argumentos y razones

¹²⁷ NORIEGA, Alfonso, *op. cit.*, t. I, p. 731.

expresados en los dictámenes respectivos para apoyar las conclusiones o proposiciones a que llegue el perito.

La valoración prudente de una prueba no queda al arbitrio del juzgador, sino que este debe ponderar, sensatamente, las razones o argumentos aducidos en los dictámenes en que consista dicha prueba, para otorgarles el valor debido. La jurisprudencia de la Corte ha sostenido este criterio al afirmar que la apreciación de ciertas pruebas no se funda en un arbitrio absoluto, "sino restringido por determinadas reglas basadas en los principios de la lógica, de los cuales no debe separarse, pues al hacerlo (el juzgador), su apreciación aunque no infrinja ciertamente la ley, sí viola los principios lógicos en que descansa y dicha violación puede dar materia al examen constitucional".¹²⁸

En cuanto al valor de las pruebas que se aporten en una controversia constitucional, distintas de la pericial, debe fijarse de acuerdo con las pre-

¹²⁸ Tesis 338, Apéndice 2000, t. IV, Civil, Jurisprudencia, Quinta Época, p. 284.

vinciones del CFPC, que adopta un sistema mixto en cuanto a la apreciación de las pruebas, otorgando a unas un valor legal determinado, y dando al juzgador arbitrio para la ponderación de otras.¹²⁹ El artículo 202 del Código establece que los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan. El artículo 203 del propio código dispone, en cuanto a los documentos privados, que prueban los hechos mencionados en ellos cuando sean contrarios a los intereses de su autor y, cuando provengan de un tercero, sólo hacen prueba a favor de la parte que quiere beneficiarse con ellos y contra su colitigante, cuando éste no los objeta.

El artículo 212 del CFPC otorga a la prueba de inspección ocular valor probatorio pleno, siempre que no se requieran para el caso conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

En cuanto al valor probatorio de la prueba testimonial, el CFPC contiene el principio general

¹²⁹ BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 38a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 676-677.

de que su eficacia probatoria queda al arbitrio del juzgador, regulado, por lo demás, por varios elementos o circunstancias, como los que prevé su artículo 215. Como excepción al principio de la apreciación judicial de la prueba testimonial, el artículo 216 del Código establece que "un solo testigo hace prueba plena cuando ambas partes convengan expresamente en pasar por su dicho, siempre que no esté en oposición con otras pruebas que obren en autos"

Por último, el artículo 218 del CFPC consigna el valor respectivo de la prueba presuncional, según se trate de legales o humanas, previniendo que las primeras tienen un valor probatorio pleno, y dejando el establecimiento y estimación de las segundas al arbitrio judicial.

En resumen, en cuanto al valor de las pruebas, el CFPC contiene el criterio puramente legal, o sea, ineludible, y el judicial, esto es, cuando se otorga por la norma jurídica arbitrio al juzgador para fijar el valor de una prueba.

En cuanto a las pruebas "extra-legales", como su valor no está lógica y evidentemente consig-

nado en la ley, es fijado discrecionalmente por el juez en uso de la facultad apreciativa inherente a sus funciones.

Terminada la valoración de las pruebas procede el pronunciamiento de la sentencia. La controversia constitucional puede dar lugar a tres tipos de sentencias.¹³⁰

- a) De sobreseimiento: declaran que, en virtud de una razón fáctica o jurídica, la controversia es improcedente. Esto puede responder tanto a que sea evidente que la norma general o el acto impugnado no existen, como a que surgiera algún supuesto de improcedencia;
- b) Estimatorias: son aquellas en que la Corte estima que la norma general o los actos reclamados en la controversia en efecto atentan contra la competencia del órgano o poder promovente y, por tanto, violan la Constitución Federal; y

¹³⁰ ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo, *op. cit.*, pp. 69-74; CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 116-122; y *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, *op. cit.*, pp. 51-58.

- c) Desestimatorias: éstas, por el contrario, declaran explícitamente la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, por lo menos, no lo declaran inconstitucional por no haberse alcanzado en la votación la mayoría requerida por la ley.

De conformidad con el artículo 41 de la LR105, las sentencias dictadas en controversias constitucionales deben contener los siguientes elementos:

- a) La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia, así como, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- b) Los preceptos que la fundamenten;
- c) Las consideraciones que sustenten su sentido y los preceptos que, en su caso, se estimen violados;
- d) Los alcances y efectos de la sentencia, determinando claramente qué órganos están obligados a cumplirla, cuáles son las normas generales o los actos respecto de los cuales

opere y, por último, los elementos necesarios para su eficacia en el ámbito correspondiente;

- e) 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; y
- f) En todo caso, el término en que la parte condenada deba realizar una actuación.

Según el penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional, en ciertos supuestos y previo cumplimiento de requisitos establecidos en la Constitución y la LR105, es posible que mediante una controversia constitucional se declare inválida una norma general. Para ello es preciso que la controversia se haya interpuesto contra una norma de carácter general y que se trate de uno de los asuntos siguientes:

1. Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente;

2. Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo Estado;
3. Una controversia surgida entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal;
4. Una controversia promovida por la Federación en contra de un Estado o Municipio; o bien,
5. Una controversia promovida por un Estado en contra de uno de sus Municipios.

Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional porque naya sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, no habrá necesidad de analizar los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.¹³¹ Por último, la resolución del Pleno del Máximo Tribunal debe contar con el voto favorable de ocho Ministros, cuando menos.

Sólo en los cinco supuestos señalados con anterioridad, la sentencia tendrá efectos generales.

¹³¹ Tesis P.J. 100/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 705.

En los demás casos producirá efectos únicamente entre las partes.¹³² En este sentido, con apego al artículo 41 de la LR105, en las controversias promovidas contra normas generales donde no se alcance el voto favorable de cuando menos ocho Ministros, la Corte declarará desestimada la acción ejercida, lo que implica que la resolución no formará jurisprudencia.¹³³

El artículo 45 de la LR105 dispone que las sentencias producirán efectos a partir de la fecha determinada por la Suprema Corte de Justicia, en la inteligencia de que la eventual declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, donde regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.¹³⁴

Por otro lado, el artículo 44 de la ley citada previene que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia ordenará la publicación íntegra de las sentencias que recaigan a controversias constitu-

¹³² Tesis P./J. 9/99, *ib.*, t. IX, abril de 1999, p. 281.

¹³³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, *ib.*, p. 284.

¹³⁴ Tesis P./J. 74/97, *ib.*, t. VI, septiembre de 1997, p. 548.

cionales en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, se publicará en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial donde la norma invalidada hubiera aparecido. En este sentido, en el Acuerdo 6/2005, del 7 de febrero de 2005, 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,¹³⁵ se previó que cuando la Corte resuelva dos o más controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad referidas al mismo tema o disposición legal, el Ministro Presidente podrá, en términos del artículo 44 de la LR105 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 resolutivos, con las anotaciones conducentes y los respectivos datos de identificación de las sentencias dictadas en las demás. Asimismo, cuando en dichas sentencias se declare la invalidez

¹³⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 1955.

de normas generales, el Ministro Presidente 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 hubieran publicado.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad, una vez agotado el procedimiento, el Ministro instructor propone al Pleno de la Suprema Corte un proyecto de sentencia que será discutido y votado para resolver definitivamente la cuestión planteada. En materia electoral el proyecto deberá someterse al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, y habrá de resolverse, a más tardar, dentro de los cinco días siguientes a que el Ministro instructor haya presentado su proyecto.

Si encontrándose en trámite una acción de inconstitucionalidad promovida contra una norma de carácter general, el Pleno de la Corte, al resolver una acción diversa, declara la invalidez de aquella con efectos generales, habrá de sobreseerse en el juicio con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción V, 65 y 72, todos de la LR105, al actualizarse

la causa de improcedencia consistente en la cesación de efectos de la norma materia de la controversia, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del artículo 59 de la mencionada LR105.¹³⁶

En caso de que el procedimiento ~~entrase~~ *entrase* el análisis de una norma general ~~que contenga disposiciones tanto electorales como de otra naturaleza~~, el principio de continencia de la causa obliga a resolver de modo especial, en atención a la unidad que debe existir en todo juicio o procedimiento; además, este trámite sumario no afecta a las partes porque respeta las formalidades esenciales del procedimiento.¹³⁷

Las sentencias de la acción de inconstitucionalidad surten efectos generales cuando al menos ocho Ministros hayan votado por declarar la invalidez de la norma general o el tratado que se haya impugnado. En los demás casos, se desestima la acción y se ordena su archivo. Con todo, la declaración de invalidez no es la única que puede derivar

¹³⁶ *Ib.*, t. XIV, julio de 2001, p. 692.

¹³⁷ *Ib.*, t. XIII, marzo de 2001, p. 471.

de una acción de inconstitucionalidad; esto es, el Pleno de la Corte puede resolver, asimismo, que se inaplique temporalmente la disposición impugnada.¹³⁸ Las resoluciones no vulneran la soberanía de los Estados cuando suponen una declaración de invalidez. De no alcanzarse la votación necesaria para aquélla, se desestima la acción y se ordena el archivo del expediente.¹³⁹

¹³⁸ Tesis P./J. 41/2000, *ib.*, t. XI, abril de 2000, p. 546.

¹³⁹ Tesis P./J. 17/2001, *ib.*, t. XIII, marzo de 2001, p. 471, y P./J. 15/2002, *ib.*, t. XV, febrero de 2002, p. 419.

VIII

Diferencias y semejanzas entre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad

Los capítulos anteriores han dado bases suficientes para advertir varias diferencias y semejanzas entre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.¹⁴⁰ Ambos son medios de control constitucional que resuelve concentradamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero su tramitación no es uniforme porque, mientras la controversia constitucional supone un control concreto, la acción de inconstitucionalidad es eminentemente abstracta.

¹⁴⁰ COSSÍO, José Ramón, "Similitudes y diferencias entre las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad", en COSSÍO, José Ramón y Luis M. Pérez de Acha (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997, pp. 65-79.

A. Diferencias

1. Perspectiva jurisprudencial

En la tesis P./J. 71/2000,¹⁴¹ el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó las diferencias entre la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

Controversia constitucional	Acción de inconstitucionalidad
Con ella se plantea una invasión de esferas competenciales establecidas en la Constitución. ¹⁴²	Con ella se alega una contradicción entre la norma impugnada y una de la Ley Fundamental.
Sólo puede ser planteada por la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal.	Puede ser promovida por el Procurador General de la República, los partidos políticos y el treinta y

¹⁴¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, agosto de 2000, p. 965.

¹⁴² Véase la tesis P./J. 81/2003, ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN UNA U OTRA VÍA, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 531, para comprender la flexibilidad de esta cuestión.

	tres por ciento, cuando menos, de los integrantes del órgano legislativo que haya expedido la norma.
El promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio.	Se eleva una solicitud para que la Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.
Es un proceso.	Es un procedimiento.
No procede para impugnar normas en materia electoral.	Procede para combatir cualquier tipo de normas. ¹⁴³
Sirve para impugnar normas generales y actos.	Sólo procede para impugnar normas generales.
En el caso de normas generales, los efectos de la sentencia consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos generales, siempre que se trate de disposiciones de los Estados o de los Municipios	La sentencia tendrá efectos generales siempre que fuere aprobada por ocho Ministros, cuando menos.

¹⁴³ Aun cuando una acción de inconstitucionalidad pueda promoverse contra un tratado internacional, no procede contra una ley mexicana que contravenga lo dispuesto por aquél.

impugnados por la Federación, de los Municipios impugnados por los Estados, o en conflictos de órganos de atribución y siempre que haya sido aprobada por una mayoría de, por lo menos, ocho votos de los Ministros de la Suprema Corte.	
--	--

2. Otras diferencias

a) En materia de promoción

La controversia constitucional puede promoverse *a priori*, esto es, contra leyes que aún no entran en vigor; mientras que la acción de inconstitucionalidad sólo puede promoverse *a posteriori*.

b) En materia de suspensión de la norma o el acto impugnados

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad, el artículo 64 de la LR105 establece que en ella no procede la suspensión. En cambio, en la controversia constitucional la suspensión¹⁴⁴ participa de la

¹⁴⁴ Tesis 1a. L/2005, *ib.*, t. XXI, junio de 2005, p. 649.

naturaleza de las medidas cautelares.¹⁴⁵ En primer lugar, pretende preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente la situación jurídica, el derecho o el interés de que se trate, para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho del actor, pueda ser ejecutada eficaz e íntegramente; en segundo término, tiende a prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes, en tanto se resuelve el juicio principal. En cuanto a sus características especiales, de los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la LR105 se desprenden las siguientes:

- a) Procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
- b) No podrá otorgarse en los casos en que la controversia se hubiera planteado respecto de normas generales;
- c) No podrá concederse cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurí-

¹⁴⁵ La suspensión del acto reclamado en el amparo, Colección Figuras procesales constitucionales, No. 1, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

dico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante;

- d) El auto de suspensión podrá ser modificado o revocado cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y
- e) Para su otorgamiento deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

Por tanto, salvo los casos expresamente prohibidos por el artículo 15 de la LR105 para el otorgamiento de la suspensión en una controversia constitucional, ésta deberá concederse cuando así proceda, pues, de otra forma, dicha medida cautelar se haría nugatoria.

La prohibición del artículo 14 de la LR105, en el sentido de no otorgar la suspensión respecto de normas generales, incluidas las transitorias, busca que no se paralicen sus efectos; así, 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, pero no el contenido de la disposición legal aplicada.¹⁴⁶

Ahora bien, la propia jurisprudencia del Máximo Tribunal ha establecido una excepción respecto de la suspensión en controversias constitucionales relativas a normas electorales, si bien en cuanto al acto relativo a su falta de publicación y promulgación, esto es, sin pretender establecer su posible contradicción con la Constitución, lo que constituye el fin de la acción de inconstitucionalidad.¹⁴⁷

Por último, en materia suspensiva, el CFPC no puede ser supletorio de la LR105, porque en este caso sólo rigen las normas específicas de la LR105.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Tesis 2a. XXXII/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, marzo de 2005, p. 910.

¹⁴⁷ Tesis P./J. 160/2000, *ib.*, t. XII, diciembre de 2000, p. 1118.

¹⁴⁸ Tesis P./J. 14/97, *ib.*, t. V, febrero de 1997, p. 579.

c) En materia probatoria

Por lo que hace al sistema probatorio, ya se vio que mientras la controversia constitucional admite la participación de las partes, en el caso de la acción de inconstitucionalidad, donde no hay *litis*, la inconstitucionalidad trata de demostrarse mediante razonamientos jurídicos, sin entrafñar necesariamente los clásicos medios de prueba. En materia de recursos se prevé, para ambos mecanismos de control, la posibilidad de probar, pero no debe olvidarse que el recurso procede una vez dictada la sentencia, es decir, terminado el proceso o el procedimiento correspondiente.

B. Semejanzas

Por otra parte, las semejanzas entre ambos medios de control se advierte en los siguientes rubros: alcance protector, competencia para resolver, suplencia de la queja, suspensión del acto impugnado, pruebas y recursos.

1. Alcance protector

Mediante la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad puede defenderse

la Constitución Federal en su integridad, conclusión a la que se ha llegado jurisprudencialmente.¹⁴⁹

2. Competencia para resolver

En primer término, la Constitución Federal, la LOPJF y la LR105 advierten que la Suprema Corte de Justicia es el único órgano facultado para conocer de controversias constitucionales. Ahora bien, hay casos en que éstas no tienen que ser resueltas por el Tribunal en Pleno; cuando por cualquier causa no proceda el examen de las cuestiones de constitucionalidad propuestas en la demanda, las Salas son competentes para resolver.¹⁵⁰ Asimismo, la acción de inconstitucionalidad es de la competencia exclusiva del Máximo Tribunal.

3. Suplencia de la queja

Si la demanda de controversia constitucional presenta alguna deficiencia la Corte deberá subsanarla, toda vez que este proceso constitucional

¹⁴⁹ Véase nota 50.

¹⁵⁰ Tesis 2a. CXXIII/98, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. VIII, septiembre de 1998, p. 1009.

implica un interés público. De igual forma el Máximo Tribunal puede corregir la contestación a la demanda, los alegatos, los agravios y los errores que encuentre en la cita de preceptos legales, y examinar los razonamientos de las partes. Por ello, la jurisprudencia del Pleno ha concluido que los conceptos de invalidez planteados en la demanda no pueden ser deficientes, pues, sin importar las deficiencias que pudieran tener, es preciso estudiar la constitucionalidad del acto o norma general impugnados, a fin de resolver sobre su constitucionalidad.¹⁵¹

Por otra parte, para la improcedencia de una acción de inconstitucionalidad no basta que se expresen deficientemente los conceptos de invalidez, en tal caso, la Suprema Corte está obligada a suplir esa deficiencia, de conformidad con el artículo 71 de la LR105. 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 inconstitucio-

¹⁵¹ Tesis P./J. 68/96, ib., t. IV, noviembre de 1996, p. 325.

nalidad, aunque sea deficiente, para que el Alto Tribunal lo analice.¹⁵²

En el ejercicio de sus atribuciones, la Suprema Corte de Justicia debe observar imparcialidad. Por tanto, no debe haber suplencia cuando, mediante la acción de inconstitucionalidad, se hayan impugnado leyes electorales. En esta materia, según el artículo 71, segundo párrafo de la LR105, la Corte debe referirse sólo a la violación de los artículos constitucionales expresamente señalados en el escrito inicial.

4. Recursos

La LR105 contempla los recursos de reclamación y de queja en la controversia constitucional y en la acción de inconstitucionalidad.¹⁵³ No podrían promoverse otros porque estos medios de control son de una sola instancia, aparte de que las sentencias que originan no pueden recurrirse.

¹⁵² Tesis P./J. 30/2005, *ib.*, t. XXI, mayo de 2005, p. 783.

¹⁵³ ARTEAGA NAVA, Elisur, "Los recursos en la controversia y en la acción de inconstitucionalidad", en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, t. I, *op. cit.*, pp. 851-866; CASTRO, Juventino V., *op. cit.*, pp. 221-226.

El artículo 51 de la LR105 dispone que, en la controversia constitucional, el recurso de reclamación puede promoverse contra:

1. Actos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus ampliaciones;
2. Autos o resoluciones que pongan fin a la controversia, o que por su naturaleza puedan causar un agravio material —no reparable en la sentencia definitiva— a alguna de las partes;¹⁵⁴
3. Resoluciones dictadas por el Ministro instructor al resolver cualesquiera de los incidentes precisados en el artículo 12 de la LR105, es decir, los de previo y especial pronunciamiento, tales como los de nulidad de notificaciones y falsedad de documentos;
4. Autos del Ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión, con inclu-

¹⁵⁴ Tesis P./J. 139/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1043. Véase también la tesis P./J. 103/99, *ib.*, t. X, noviembre de 1999, p. 874.

sión de las cuestiones suspensio-
nales que son reconsideradas por el
Pleno;

5. Autos o resoluciones del Ministro instructor que admitan o desechen pruebas; y
6. Autos o resoluciones del presidente de la Corte en los que éste tenga por cumplidas las ejecutorias del Pleno; lo que aquí se prevé es que el Pleno examine la determinación del Ministro presidente.

También procede contra acuerdos dictados en la audiencia que admitan o desechen pruebas.¹⁵⁵

Este recurso puede ser interpuesto por el actor, el demandado, los terceros interesados, el Procurador General de la República y el Ejecutivo Federal —este último a través del secretario del ramo, jefe de departamento administrativo que corresponda o el consejero jurídico del gobierno—, siempre por escrito —para permitir el ofrecimiento de pruebas y correr traslado a las partes y al tercero interesado— y ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien instruye su tramitación.

¹⁵⁵ Tesis 2a. XLVII/2005, ib., t. XXI, mayo de 2005, p. 1211.

El plazo para interponer el recurso es de cinco días hábiles; comienza a computarse al día siguiente al en que surta efectos la notificación y no corre en los recesos ni en los días en que no haya labores en el Máximo Tribunal.¹⁵⁶

En cuanto al recurso de queja, está regulado por los artículos 55 a 58 de la LR105. Procede sólo en los casos descritos en las fracciones I y II del artículo 55:

- a) En el caso de la suspensión, puede interponerse contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por la que la suspensión se haya otorgado.
- b) Contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

Lo pueden interponer la parte actora o la que tenga interés legítimo, la parte interesada en el

¹⁵⁶ Tesis P./J. 38/99, *ib.*, t. IX, mayo de 1999, p. 917.

cumplimiento de la sentencia dictada por el Pleno y la entidad o poder afectado por la ejecución.

Si las violaciones se relacionan con la concesión de la suspensión, el recurso se promueve ante el Ministro instructor durante el tiempo que transcurra hasta que se falle la controversia en lo principal. Por otra parte, cuando se enderece para combatir el exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, quien conoce de él es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, dentro del año siguiente al de la notificación.

Admitido el recurso, la autoridad que conoce de él requiere a la autoridad contra la que se interpone, para que, dentro del término de 15 días, deje sin efecto la norma general o el acto que haya dado lugar al recurso. El requerido tendrá que rendir un informe y ofrecer pruebas; si no lo hace, se presumirá que son ciertos los hechos que se le imputan, lo que podría traer aparejada la imposición de una multa.

Puede haber una audiencia de pruebas y alegatos. Luego, el Ministro instructor elabora un

proyecto de resolución, que es estudiado y resuelto por el Pleno.

Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad, el artículo 70 de la LR105 indica que la reclamación procede contra los autos del Ministro instructor que decreten la improcedencia o el sobreseimiento de la acción. Este recurso puede ser interpuesto por el actor, el demandado, los terceros interesados, el Procurador General de la República y el Ejecutivo Federal éste a través del secretario del ramo, jefe de departamento administrativo que corresponda o consejero jurídico del gobierno, siempre por escrito para permitir el ofrecimiento de pruebas y correr traslado a las partes y al tercero interesado y ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien instruye su tramitación.

El plazo para interponerlo es de cinco días hábiles y comienza a computarse al día siguiente al en que surta efectos la notificación, y no corre en los recesos ni en los días en que no haya labores en el Máximo Tribunal. En materia electoral, el plazo para interponerlo es de tres días, y el

Pleno de la Suprema Corte de Justicia debe resolverlo de plano dentro de los tres días siguientes.

En cuanto al recurso de queja, está regulado por los artículos 55 a 58 de la LR105 y, en el caso de la acción de inconstitucionalidad, procede contra la parte demandada por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia. Lo pueden interponer la parte actora o la que tenga interés legítimo, la parte interesada en el cumplimiento de la sentencia dictada por el Pleno y la entidad o poder afectado por la ejecución.

Quien conoce de él es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, dentro del año siguiente al de la notificación. Admitido el recurso, la autoridad que conoce de él requiere a la autoridad contra la que se interpone, para que en los quince días siguientes deje sin efecto la norma general o el acto que haya dado lugar al recurso. El requerido deberá rendir un informe y ofrecer pruebas; de lo contrario, se presumirán ciertos los hechos que se le hayan imputado, lo que podría implicar la imposición de una multa. Puede haber una audiencia de pruebas y alegatos, y luego el Ministro instructor elabora un proyecto de resolución que es estudiado y resuelto por el Pleno.

Bibliografía

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional* (4 vols.), México, Oxford University Press, 1999.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Teoría general del proceso*, 11a. ed., México, Porrúa, 2002.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 1998.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 6a. ed., México, Porrúa, 1999.

———, *El juicio de amparo*, 38a. ed., México, Porrúa, 2003.

GAPPELLETTI, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad*, trad. Héctor Fix-Zamudio, prólogo de Mariano Azuela Rivera, México, Imprenta Universitaria, 1961.

CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000.

———, *Garantías y amparo*, 11a. ed., México, Porrúa, 2000.

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa/UNAM, 1999.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón y Luis M. Pérez de Acha (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.

COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, Desalma, 1993.

Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de diciembre de 1994.

El federalismo, Serie *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, No. 3, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

Elementos de teoría general del proceso, Colección *Manual del justiciable*, No. 1, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.

FALCÓN, Enrique M., *Derecho procesal civil, comercial y laboral*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1978.

FAVOREU, Louis, *Los tribunales constitucionales*, trad. Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994.

_____ *et al.*, *Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *La justicia constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo-kelseniano*, México, UNAM, 2004.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional* (4 tomos), 4a. ed., México, Porrúa/Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003.

_____, *Los Tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, 2002.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona, *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*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 12, 2a. ed., México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *Derecho procesal constitucional*, Bogotá, Editorial Temis, 2001.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8a. ed., México, Harla, 1990.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 7a. ed., México, Porrúa, 1999.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Derecho procesal constitucional*, Madrid, Editorial Civitas, 1980.

GUDEÑO 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*, México, Porrúa, 2000.

HAMILTON, Alexander et al., *El federalista*, trad. Gustavo R. Velasco, México, FCE, 2000.

HERNÁNDEZ GHONG CUY, María Amparo. *La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional*, México, Universidad Panamericana (sede Guadalajara), 1998.

KELSEN, Hans. "La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)", en *Anuario jurídico*, vol. I, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 1974.

La audiencia constitucional en el amparo, Colección *Figuras procesales constitucionales*, No. 2, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

La defensa de la Constitución, Colección *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, No. 5, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

La supremacía constitucional, Serie: *Grandes temas del constitucionalismo mexicano*, No. 11, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

La Suprema Corte de Justicia: Sus leyes y sus hombres, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985.

La suspensión del acto reclamado en el amparo, Colección *Figuras procesales constitucionales*, No. 1, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.

NORIEGA, Alfonso, *Lecciones de amparo* (2 tt.), 8a. ed., México, Porrúa, 2004.

ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo, "La justicia constitucional en México" (Ponencia presentada en la III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, Portugal y España, realizada en Guatemala, los días 22 a 26 de noviembre de 1999), México, 1999.

PALLARES, Eduardo, *Diccionario de derecho procesal civil*, 26a. ed., México, Porrúa, 2001.

¿Qué son las controversias constitucionales?, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.

¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, t. I, 22a. ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001.

Semanario Judicial de la Federación

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América* (2 vols.), trad. Dolores Sánchez de Aleu, Madrid, Alianza Editorial, 1995.

TORRES DÍAZ, Luis Guillermo, *Teoría general del proceso*, México, Cárdenas, Editor y Distribuidor, 1994.

VÁSQUEZ DEL MERCADO, Óscar, *El control de la constitucionalidad de la ley*, México, Porrúa, 1978.

VIZCARRA DÁVALOS, José, *Teoría general del proceso*, México, Porrúa, 1997.

VV.AA., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada* (5 tomos), 17a. ed., México, Porrúa/UNAM, 2003.

———, *Nuevo diccionario jurídico mexicano* (4 tomos), México, Porrúa/UNAM, 2001.

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Amparo

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

Código Federal de Procedimientos Civiles

Código Penal Federal

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Constitución de los Estados Unidos de América

Acuerdos

ACUERDO NÚMERO 3/2000, DEL DIECISIETE DE FEBRERO DE DOS MIL, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO A LA SUPLENCIA EN CASO DE AUSENCIA DE ALGÚN MINISTRO INSTRUCTOR PARA LA SUSTANCIACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

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.

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en diciembre de 2005 en los talleres de Litográfica Delta, S.A. de C.V., Pascual Orózco núm. 47, Col. San Miguel Iztacalco, Delegación Iztacalco, C.P. 08650, México, D.F. Se utilizaron tipos IQE University Script de 29 puntos y Goudy de 14, 11, 10 y 8 puntos. La edición consta de 4,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.