

# EVOLUCIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO. EL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL Y EL PAPEL DE LA SUPREMA CORTE COMO LEGISLADOR POSITIVO

Sergio R. Márquez Rábago \*

## CLASIFICACIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL POR PARTE DE LA CONSTITUCIÓN QUE TUTELA

A igual que la Carta Magna se divide en dos partes substanciales, una dogmática, la que se integra con las libertades de los gobernados, y otra orgánica, la que atiende lo relativo al ingreso, ejercicio responsabilidades y salida del poder público, el control constitucional se separa, en materia de control constitucional, igualmente en estos dos grupos: control constitucional orgánico, con el juicio de controversia constitucional, como su medio más relevante, y control constitucional dogmático, que tiene en el juicio de amparo, su más perfecta expresión; ambos juicios forman parte del Derecho Procesal Constitu-

\* Catedrático universitario en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

cional, en virtud de que éstos medios son procesos judiciales, juicios en los que se cumple de manera adecuada, las formalidades esenciales del procedimiento.

En el mundo se siguen dos sistemas básicamente para lograr el control constitucional, se plantea la duda de constitucionalidad, a un Consejo Constitucional, órgano *a doc*, creado para tal propósito y por su particularidades se integra con miembros de la clase política, sin requerir que el proceso de decisión sea un verdadero juicio y queda en la clase política decidir si una ley es o no contraria a la Constitución; un ejemplo de este sería el Consejo Constitucional en Francia, integrado por la clase política, sin jueces de carrera, en el que incluso como miembros honorarios participan los ex-presidentes de la República.

El diverso sistema sería acudir a un Tribunal Constitucional, ubicado o no dentro de la estructura del Poder Judicial, pero un verdadero órgano jurisdiccional, integrado por jueces, del más alto rango.

Louis Favoreu señala respecto de los tribunales constitucionales en Europa:

se trata de un órgano especializado con alta jerarquía cuya finalidad es controlar los actos de todos los poderes públicos; es un tribunal supremo y se sitúa por encima del conjunto de las restantes jurisdicciones, imponiendo a todos su autoridad. Se trata de un control concentrado, es decir, confiado de manera exclusiva, a diferencia del control difuso del sistema americano, que resulta asegurado por el conjunto de los tribunales ordinarios. En Alemania, Austria y España el tribunal Constitucional puede conocer igualmente sobre la constitucionalidad de los actos administrativos, actos jurisdiccionales e incluso a actos de particulares. El contexto institucional y político de cada país es de gran importancia para apreciar los diversos sistemas.<sup>2</sup>

Dentro de las tareas más relevantes del Tribunal Constitucional es fungir como el último intérprete de la Constitución; aunque la designación de sus integrantes, no necesariamente recae en jueces de carrera, sino que frecuentemente en México, son designados políticos en el encargo, conjuntamente con jueces de carrera.

<sup>2</sup> Louis Favoreu, *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 41.

La principal función del Tribunal Constitucional es la de fungir como defensor de la Constitución y por ello, su principal garantía. *Defensor y garantía de la Constitución* significan según Hans Kelsen:

Defensor de la Constitución significa, en el sentido originario del término, un órgano cuya función es defender la Constitución contra las violaciones. De ahí que se hable también y por regla general de una garantía de la Constitución. Dado que ésta es un ordenamiento y como tal en cuanto a su contenido, un conjunto de normas determinadas, la violación de la Constitución se verifica de un hecho que contradice a la Constitución, sea por acción, sea por omisión; este último se da sólo cuando se trata del incumplimiento de una obligación y no de una falta de reconocimiento de un derecho concedido por un órgano de la Constitución. Como toda norma, también la Constitución puede ser violada solo por aquellos que deben cumplirla. Esto puede tener lugar de una manera inmediata o mediata. La violación de una ley promulgada sobre la base de la Constitución, por ejemplo, es una violación constitucional mediata, aun cuando el carácter legal del cumplimiento de la ley sea exigido por la Constitución. Si se trata de instituciones para la defensa de la Constitución, naturalmente solo se tiene en consideración de defensa contra las violaciones inmediatas. Los órganos de los que tales violaciones pueden provenir son órganos constitucionales directos y están bajo el control de la Constitución.

La exigencia en términos de política jurídica de introducir garantías de la Constitución, es decir, de instituciones por medio de las cuales se controla la constitucionalidad del comportamiento de ciertos órganos del Estado inmediatamente subordinados a ella, el Parlamento o el gobierno, responde al Principio Específico de la Máxima Juricidad de la Función Estatal, propia del Estado de Derecho. Sobre la oportunidad de tal exigencia caben muy diversas opiniones, según diferentes puntos de vista políticos y frente con distintas Constituciones. En especial, es posible imaginar una serie de situaciones en las que la Constitución pueda o no pueda aplicarse en puntos esenciales, por lo que las garantías constitucionales pierden todo sentido, pues se convierten necesariamente en inoperantes. También la pregunta técnico-jurídica acerca de la mejor organización de esta garantía constitucional puede ser respondida de diversas maneras, según el carácter peculiar de la Constitución y la distribución de poder político que ésta determina; en especial, si se da prioridad a garantías preventivas o represivas, o si se debe dar mayor importancia a la anulación del acto anticonstitucional o a la responsabilidad

personal del órgano actuante, etc. Sobre todos estos temas es posible discutir seriamente".<sup>3</sup>

Para Mauro Capelletti la norma constitucional, aun siendo norma positiva, lleva a un reacercamiento del derecho a la justicia, a través de la efectividad de garantías constitucionales; la Constitución señala:

en cuanto norma naturalmente más genérica, vaga, elástica, ella encierra aquellos conceptos de valor que postula una actuación creativa, más bien acentuadamente creativa, y, en cuanto tal, susceptible de adecuarse a los cambios inevitables del "valor" mismo. En verdad, en la concepción moderna la norma constitucional no es otra cosa que la tentativa —quizás imposible, quizás "faustiana", pero profundamente humana— de trasformar en derecho escrito los supremos valores, la tentativa de detener de "definir" en suma, en una norma positiva, lo que por su naturaleza es incontenible, indefinible, —Absoluto. La justicia constitucional es la garantía de aquella "definición", pero es también, al mismo tiempo, el instrumento para hacerla aceptable, adaptándola a las exigencias concretas de un destino de perenne mutabilidad.<sup>4</sup>

Para Héctor Fix Zamudio, referente del control constitucional en México, la *Defensa Constitucional* se integra por todos aquellos instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y lograr el desarrollo y la evolución de las disposiciones constitucionales. ¿Qué es un Tribunal Constitucional? *Es un órgano especializado en la resolución de conflictos generados por la aplicación de las normas constitucionales.*<sup>5</sup>

Por su parte, Jorge Carpizo señala que sin importar la denominación que reciba:

<sup>3</sup> Carl Schmitt y Kelsen, Hans, *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El Defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 2009, pp. 291-292.

<sup>4</sup> Mauro Capelletti, *La Justicia Constitucional (Estudios de Derecho Comparado)*, Facultad de Derecho-UNAM, 1987, p. 111.

<sup>5</sup> En palabras de Fix-Zamudio es una institución que se ha desarrollado a tal grado que hoy se considera un presupuesto básico en la legitimación de los régímenes democráticos.

es el instrumento de la jurisdicción creado para conocer y decidir en última instancia sobre los conflictos de interpretación de la Ley Fundamental a través de las garantías constitucional-procesales. El Tribunal goza de jerarquía superior respecto a los órganos constituidos secundarios y debe tener asegurada su independencia para que realmente defienda la Constitución.<sup>6</sup>

## ANTECEDENTES DE APARICIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL

Nuestro país desde el primer cuarto del siglo XIX cuando nace la república, en la primera Constitución Federal de 1824, se vio inmersa en el sistema de control constitucional aunque no de manera pragmática sino preventiva. Una vez que los grupos de poder se reunían para definir en una Constitución las reglas de vida de la Nación que surgiría después de un Plan, de una revolución triunfante, se requería de definiciones, así en esta primera Ley Suprema, aunque de manera implícita, se establece un procedimiento de control constitucional parecido a la controversia constitucional, reglamentando posibles conflictos de invasión de competencias constitucionales entre titulares del poder público, y lo hizo de la siguiente manera:

### a) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824.

Art. 137. Las atribuciones de la son las siguientes:

1<sup>a</sup>. 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...

5<sup>a</sup>. Conocer....

6<sup>o</sup>. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la Nación

<sup>6</sup> Carpizo, Jorge, *El Tribunal Constitucional y el Control de la Reforma Constitucional*, en Astudillo, Cesar y Córdova Vianello, Lorenzo, *Reforma y Control de la Constitución. Implicaciones y Límites*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p. 68.

de los Estados-unidos mexicanos, de los empleados de hacienda y justicia de la federación y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley.

El Control Constitucional orgánico nace previamente al dogmático, que no surgiría sino hasta 1847 a través del juicio de Amparo, en el Acta de Reformas a la Constitución de 1824 que se reimplanta en su vigencia, obra del gran jurista jalisciense Mariano Otero, quién desarrolló y federalizó la idea de Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, creando dicho juicio de constitucionalidad en la Constitución secesionista de la República de Yucatán en 1840.

#### b) Las Siete Leyes Constitucionales (1835-1836)

Las discrepancias y el recelo entre los padres de la patria se recrudece, y en un país como el nuestro en el que es normal, la división de opiniones políticas, llevó a intentar un cambio en la forma de Estado y para 1835-1836, se varía esta de Estado federal, aparece por un corto periodo el centralismo, la República Unitaria: se refuerza la idea del control constitucional orgánico, muy relevante, en virtud de que los grupos de poder eran más de uno, la concreción, con la creación de un Supremo Poder Conservador<sup>7</sup>, entidad con gran poder para incluso, para declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobreviniera.

El control constitucional orgánico se aprecia en el artículo 12 de su Segunda Ley, con las atribuciones del Supremo Poder Conservador:

Art. 12.- Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.

<sup>7</sup> El Supremo Poder Conservador que se depositaba en cinco individuos, y se renovaba uno cada dos años, eran designados por las Juntas Departamentales.

Declarar, excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución, o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades.

Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

Declarar, por excitación del congreso general, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.

Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trasformar el orden público.

Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder Ejecutivo.

Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

Declarar, excitado por el poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.

Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

Calificar las elecciones de los senadores.

Nombrar, el día 1º de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.

Lo anterior implicaba un antecedente directo de nuestro actual Juicio de Controversia Constitucional, sobre un control constitucional dogmático, que protegiera al gobernado por afectación a su esfera constitucional de derechos, la Constitución era omisa.

En esta Carta Magna se aprecia básicamente un control constitucional orgánico, pues disponían en un árbitro la resolución de conflictos por invasión de competencias constitucionales, aunque se reitera al atacar leyes, estas pueden tener como fin el regular actos y situaciones jurídicas de particulares o de autoridades, pero, el legitimado no era el pueblo, no el ciudadano, era sólo actores políticos.

Al tratar de encontrar la razón de existencia de este Supremo Poder Conservador, en la república centralista, la única respuesta que encontramos, y que sería suficiente para justificar su existencia, es que el grupo en el poder que formaba en Pacto Social, la Constitución, no era uno sólo se encontraba dividido, por una parte, necesariamente Antonio López de Santa Anna y por el otro los federalistas, que iniciaban una peligrosa lucha por la libertad religiosa. La insatisfacción se expresó en una sublevación militar que dieron pauta a las *Bases de Tacubaya* y se convocó un nuevo Congreso Constituyente que elaboró tres proyectos de Constitución tratando de lograr acuerdos entre los diputados; Santa Anna apoyado por Nicolás Bravo en Huejotzingo desconoce al Congreso y forma una *Junta Nacional Legislativa*, nombrada por el Presidente en turno, esta vez Nicolás Bravo, que dicta una nueva Constitución central.

### c) Bases Orgánicas de la República Mexicana

Las Siete Leyes, resultaron un tanto incómodas a los grupos centralistas que tenían el poder, el Supremo Poder resultó demasiado poderoso y conflictuado en su actuar, así que se dieron a la tarea de darse una nueva Constitución, esta vez la denominaron Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), y en relación al control constitucional dispuso:

Art. 66. Son facultades del Congreso:...

XVII.- Reprobar los decretos dados por las Asambleas departamentales cuando sean contrarios á la Constitución ó á las leyes, y en los casos prevenidos en estas bases.

Título VI- Del Poder Judicial- Atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

Art. 118. Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:...

V.- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan á u juicio verdaderamente contencioso.

d) Aparición del control constitucional dogmático. El Acta de Reformas (1847)

El año de 1847 fue el que trajo al gobernado el inicio de lo que con los años se convertiría el primer gran logro de implementar el *Control Constitucional Dogmático* y el nacimiento en México del Derecho Procesal Constitucional.

Mariano Otero tuvo un papel relevante en la formación del Acta de Reformas a la Constitución del año 1847, por la difícil situación que vivía el país por la invasión norteamericana y en su famoso Voto Particular, propone un juicio para reivindicar los derechos de los gobernados; el documento refleja la necesidad de manera impecable:

En las más de las Constituciones conocidas, no solo se fijan los principios relativos á la organización de los poderes públicos, sino que se establecen las bases de las garantías individuales, probablemente porque la condición social de los asociados es el objeto primordial de las instituciones, y uno de los caracteres más señalados de la verdadera naturaleza de los gobiernos: y sin embargo de que estas garantías, en la realidad de las cosas, dependen de las disposiciones particulares de los Estados, nuestra Constitución federal declaró que la Nación estaba obligada á proteger por leyes sabias y justas los derechos del ciudadano; y á imitación del Código de los Estados Unidos, en varios de sus artículos se encuentran disposiciones verdaderamente filosóficas dirigidas al mismo fin. Yo no he hallado todavía una razón sólida contra este medio de poner las garantías del hombre bajo la egida del poder general, y no son pocas las que han debido decidirme a su favor. En este punto la generalidad de las declaraciones constitucionales no presenta ningún inconveniente, porque los principios dictados por la razón son los mismos en todos los países y bajo todos los climas. Pero sin ellas, ¿cómo podría el gobierno general proteger esos derechos, ni afianzar en los Estados todos la realidad de las instituciones democráticas? ¿Cómo hacer efectivos los principios de libertad? Es, por otra parte, incontestable que en el estado actual de nuestra civilización no se podría dejar tan interesante arreglo á la absoluta discreción de los Estados. Por consiguiente entiendo que la Constitución actual debe establecer

las garantías individuales, y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habiten en cualquiera parte del territorio de la República, sin distinción de nacionales y extranjeros, tengan que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra.

Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando á una ley posterior, pero general y de un carácter muy elevado, el detallarlos... Una ley más extensa, que fije exactamente los principios, que reconozca las excepciones, y sobre todo, que establezca los medios de hacerlas efectivas, es el único medio que podrá llenar necesidad tan importante. En la Constitución solo propongo que se enuncie el principio general, que se declare su inviolabilidad y se fije el único caso en que puedan suspenderse las garantías, no todas, sino solo las respectivas a la detención de los acusados y al cateo de las habitaciones. Si viniendo tiempos más tranquilos el Congreso pudiese ocuparse en la formación de esa ley, semejante trabajo, por sí solo, elevaría á su memoria un monumento de muy grato recuerdo.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847 implementó, lo que hasta hoy día tenemos como el defensor de los derechos de los gobernados, el juicio de amparo; además reguló una nueva versión de un antecedente del juicio de acción de inconstitucionalidad de leyes, el primero en su artículo 25, el segundo, en los artículos del 22 al 24.

e) El control constitucional en la Constitución Política de la República Mexicana (5 de febrero de 1857)

Por lo que toca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, recogió la regulación de controversias constitucionales implícitas entre estados de la Federación, en las que eventualmente se podría reclamar violaciones constitucionales, y el juicio de amparo, en sus artículos 97, 101 y 102.

f) El control constitucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nueva centenaria Constitución de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contuvo, solamente tres medios de control constitucional dos dogmáticos, el juicio de amparo —único medio procesal constitucional— y la facultad de investigación por graves violaciones a los derechos humanos, otro orgánico el juicio de controversia constitucional, además de los interorgánicos que contempla la Constitución —como el informe anual del Presidente al Congreso—.

#### Aplicación efectiva del Control Constitucional Orgánico

El Sistema político mexicano derivó básicamente en los siglos XIX y XX entre caudillismo, dictaduras personales y de partido. Una primera etapa de nuestra historia patria que nos encontró por demás desunidos, desarticulados y conflictivos. En la era de los caudillos, baste señalar que en nuestros primeros 12 años de vida como Nación (1824-1836), el titular del Ejecutivo por disposición constitucional duraba 4 años, por lo que debimos, haber tenido 3 presidentes: ¡tuvimos 15! El primer presidente Guadalupe Victoria dura su periodo completo —y es el único en este lapso—, su sucesor, Vicente Guerrero, es acusado de fraude electoral, usurpación de funciones, el conflicto se agranda, huye y es fusilado, seguirían 13 presidentes más hasta 1836 año en que se abroga la Constitución Federal de 1824.

El juicio de amparo, estaba consolidado, el control constitucional dogmático regía la vida de los mexicanos; pero no así el control constitucional orgánico, las controversias entre personas públicas, entre políticos, tenían un árbitro totalmente reconocido y aceptado: el Presidente de la República, en ejercicio de facultades metaconstitucionales, como nos refiere Jorge Carpizo.<sup>8</sup>

En la última década del siglo XX y a partir del principio de éste siglo, el Presidente perdió prácticamente gran parte de sus poderes meta constitucionales, dejó de ser omnipresente y la cúspide del poder político: el anterior partido dominante, pierde el control de los sindicatos, la gran mayoría de los gobernadores, una parte sustancial del Congreso y los medios masivos de comunicación, los cuales se desligaron de él. Dentro de estos poderes metaconstitucionales se encontraba la capacidad

<sup>8</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 19<sup>a</sup>. ed., México, Siglo XXI, 2006.

de ser árbitro de contiendas políticas, todos los políticos dependían de él y aceptaban sus resoluciones, así, lo que sucedió con el triunfo de Acción Nacional en Baja California con Ernesto Ruffo, después Jalisco, Guanajuato, Chihuahua, etc., los actores ya no siempre aceptarían a un priísta como su árbitro en contiendas por atribuciones constitucionales y derecho a recursos económicos de sus entidades. La solución: transferir la facultad metaconstitucional del Presidente para resolver controversias políticas, a una atribución constitucional de la Suprema Corte de Justicia para hacerlo con un esquema jurisdiccional, en juicio.

En la exposición de motivos que presentó el Presidente Ernesto Zedillo para obtener la inclusión del nuevo paradigma de control constitucional destacó los siguientes puntos, como su objetivo con la reforma:

Consolidar a la Suprema Corte como tribunal de constitucionalidad exige otorgar mayor fuerza a sus decisiones, exige ampliar su competencia para emitir declaraciones sobre la constitucionalidad de leyes que produzcan efectos generales, para dirimir controversias entre los tres niveles de gobierno y para fungir como garante del federalismo...

La iniciativa plantea la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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.

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

...la iniciativa propone llevar a cabo una profunda modificación al sistema de competencias de la Suprema Corte de Justicia para otorgarle de manera amplia y definitiva, el carácter de tribunal constitucional...

La posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de normas con efectos generales será una de las tareas más importantes innovaciones que nuestro

orden jurídico haya tenido a lo largo de su historia. En adelante, el solo hecho de que una norma de carácter general sea contraria a la Constitución puede conllevar su anulación, prevaleciendo la Constitución sobre la totalidad de los actos del Poder Público. La supremacía constitucional es una garantía de todo Estado democrático, puesto que al prevalecer las normas constitucionales sobre las establecidas por los órganos legislativos o ejecutivos, federal o locales, se nutrirá una auténtica cultura constitucional que permite la vida nacional.

Por razones de seguridad jurídica y estabilidad social, aun cuando las declaraciones de inconstitucionalidad produzcan efectos, éstos habrán de limitarse en el tiempo a fin de impedir que las resoluciones tengan efectos retroactivos, con excepción de la materia penal.

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

#### Las controversias constitucionales.

El artículo 105 del texto original de la Constitución le otorga competencia exclusiva a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados, entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos. Los mencionados supuestos del artículo 105 no prevén muchos de los conflictos entre los órganos federales, estatales y municipales que la realidad cotidiana está planteando.

Una de las demandas de nuestros días es la de arribar a un renovado federalismo. Ello hace indispensable encontrar las vías adecuadas para solucionar las controversias que en su pleno ejercicio pueda suscitar. Por este motivo, se propone la modificación del artículo 105 a fin de prever en su fracción primera las bases generales de un nuevo modelo para la solución de las controversias sobre la constitucionalidad de actos que surjan entre la Federación y un estado o el Distrito Federal, la federación y un municipio, el Poder

Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso la Comisión Permanente, sea como órganos federales o del Distrito Federal, dos estados, un estado y el Distrito Federal, el Distrito Federal y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios, y dos órganos del Distrito Federal o dos municipios de un mismo estado.

Con la modificación propuesta, cuando alguno de los órganos mencionados en el párrafo anterior estime vulnerada su competencia por actos concretos de autoridad o por disposiciones generales provenientes de otro de esos órganos podrá ejercitar las acciones necesarias para plantear a la Suprema Corte la anulación del acto o disposición general.

El gran número de Órganos legitimados por la reforma para plantear las controversias constitucionales es un reconocimiento a la complejidad y pluralidad de nuestro sistema federal. Todos los niveles de gobierno serán beneficiados con estas reformas.

El otorgamiento de estas nuevas atribuciones reconoce el verdadero carácter que la Suprema Corte de Justicia tiene en nuestro orden jurídico el de ser un órgano de carácter constitucional. Es decir, un órgano que vigila que la Federación, los estados y los municipios actúen de conformidad con lo previsto por nuestra Constitución.

### Las acciones de inconstitucionalidad

El segundo proceso que se propone recoger en el artículo 105 constitucional es el de las denominadas acciones de inconstitucionalidad. En este caso, se trata de que con el voto de un porcentaje de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores de las legislaturas locales o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se puedan impugnar aquellas leyes que se estimen como contrarias a la Constitución. El Procurador General de la República podrá también impugnar leyes que estime contrarias a la Constitución.

Lo que acontece en el juicio de amparo y en las controversias en las acciones de inconstitucionalidad no es necesario que exista agravio para que sean iniciadas. Mientras que en el amparo se requiere de una afectación de las garantías individuales y en las controversias constitucionales de una invasión de esferas las acciones de inconstitucionalidad se promueven con el puro interés genérico de preservar la supremacía constitucional. Se trata, entonces, de reconocer en nuestra Carta Magna una vía para que una representación

parlamentaria calificada, o el Procurador General de la República, puedan plantearle a la Suprema Corte de Justicia si las normas aprobadas por la mayoría de un órgano legislativo son, o no, acordes con la Constitución.

Siendo indudable que México avanza hacia una pluralidad creciente, otorgar a la representación política la posibilidad de recurrir a la Suprema Corte de Justicia para que determine la constitucionalidad de una norma aprobada por las mayorías de los congresos, significa, en esencia, hacer de la Constitución el único punto de referencia para la convivencia de todos los grupos o actores políticos. Por ello, y no siendo posible confundir a la representación mayoritaria con la constitucionalidad, las fuerzas minoritarias contarán con una vía para lograr que las normas establecidas por las mayorías se contrasten con la Constitución a fin de ser consideradas válidas.

Con esta nueva situación se refleja la teleología de la reforma, dar un espacio de solución jurisdiccional de controversias constitucionales, que estaban inusitadas desde 1917 prácticamente y permitiría la convivencia política de más de un partido en el poder, lo cual ha hecho con eficacia por 22 años.

A las nuevas atribuciones de la Suprema Corte, las define Ignacio Burgoa como sigue: “las acciones de inconstitucionalidad, tienen por objeto plantear la contradicción entre las normas constitucionales y las de la legislación ordinaria federal o local; en cuanto a las controversias constitucionales las define como competencia de la Suprema Corte para conocer de los conflictos de carácter constitucional que se susciten entre las diversas entidades públicas y órganos de gobierno”.<sup>9</sup>

El ministro José Ramón Cossío, establece que la función de las controversias constitucionales no es solo cuidar el sistema federal y la distribución constitucional de competencias, sino además el bienestar del ser humano:

Con motivo de la resolución dictada en la controversia constitucional 31/97, resuelta el 9 de agosto de 1999, por mayoría de 8 votos el Pleno de la Suprema Corte sostuvo un criterio que, a primera vista, parece desconocer la solución que acabamos de apuntar, en tanto pudiera llegarse a entender que las controversias no sólo tienen como finalidad la salvaguarda del sistema federal y de la

<sup>9</sup> Ignacio Burgoa O., *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1999, p. 888.

división de poderes sino, adicionalmente, del “bienestar de la persona humana”. Para comprender el alcance de este criterio, requerimos transcribir la tesis:

El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitriedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano”<sup>10</sup>.

### *La Suprema Corte como “legislador positivo”*

Una de las características de un Tribunal Constitucional es la de operar como un “legislador negativo”, esto implica que una norma jurídica,

<sup>10</sup> Cossío Díaz José Ramón, *La Controversia Constitucional*, México, Porrúa, 2008, p. 123.

creada legítimamente, que forma parte del derecho positivo nacional, que es derecho vigente, puede ser eliminada de la vida jurídica al ser llevada al campo de la invalidez, es decir que sin ser abrogada o derogada por procedimiento legislativo, se le lleva al campo de la inaplicación, pues su utilización implicaría una responsabilidad constitucional y legal que conlleva a la separación en el encargo del servidor público, y su consignación a juez federal por responsabilidad penal en términos de los artículos 47 de la Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105, de la CPEUM, y 105, último párrafo en relación con el 107 fracción XVI, en sus dos primeros párrafos.

Ese carácter de “legislador negativo”, lo tiene atribuido la SCJN, en el artículo 42, primer párrafo de la Ley reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105, de la CPEUM:

*ART. 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c, h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos...*

Similar prerrogativa se le concede al Máximo Tribunal, en el artículo 107 de la CPEUM, en materia de Declaratoria General de Inconstitucionalidad, en el alcance de las sentencias de amparo:

Art. 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:...

II.- ...

Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la

autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.

Ahora bien, opera también nuestro Tribunal Constitucional, cuando, desatendiendo lo que la Constitución y las leyes señalan, le da un alcance diverso a la norma jurídica, que nulifica el trabajo del Constituyente Permanente o el legislador ordinario.

Como ejemplos de lo anterior se cita los siguientes casos, los cuales resultan una clara interferencia en el trabajo parlamentario y que han surgido a través de la implementación de los medios de control constitucional y el Derecho Procesal Constitucional:

- a) Resolución de juicios de controversia constitucional en Sala de la SCJN y no en Pleno.
  - b) Otorgamiento de suspensión en materia de controversia constitucional, siendo una norma jurídica el acto reclamado.
  - c) Término para la interposición de la demanda de controversia constitucional por hecho superveniente.
  - d) Recursos procedentes en el juicio de acción de inconstitucionalidad.
  - e) Otorgamiento al Poder Judicial de la Federación de legitimación para accionar medios de control constitucional.
- 
- a) Resolución de juicios de controversia constitucional en Sala de la SCJN y no en Pleno

La CPEUM en el encabezado de su artículo 105 y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 36, dispone que el ministro instructor someta a la consideración del Tribunal Pleno, es decir se regula que conocerá del proyecto el Pleno de la SCJN, no una

sala, pero la normatividad interna de la Suprema Corte emitida a través de Acuerdos Generales faculta a las Salas para resolver en el fondo la Controversia Constitucional, con los siguientes requisitos:

- 1º. Que el acto reclamado no sea una norma general, ya que la declaración de invalidez relativa requiere de un quórum calificado de cuando menos 8 votos, y,
- 2º. Que se trate de alguna de las controversias constitucionales previstas en las que intervenga un Municipio.<sup>11</sup>

Lo anterior violenta el principio de Reserva de Ley, ya que la norma constitucional ordena que el proyecto de resolución ponga a consideración del Tribunal pleno, y por tratarse de la violación a una disposición contenida en la Ley Suprema debe ser considerada una violación al principio de Reserva Constitucional, ello en virtud de que:

- 1º. CPEUM Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:...
- 2º. LOA105 Art. 36.- Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La vulneración constitucional de la SCJN, se consolida en la siguiente jurisprudencia Jurisprudencia de la 2<sup>a</sup>. Sala; Tesis: 2a./J. 151/2007 y número de registro 171,815.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENEN COMPETENCIA PARA RESOLVERLAS AUN RESPECTO DEL FONDO,

<sup>11</sup> No. registro: 171,815; Jurisprudencia de la 2<sup>a</sup>. sala; tesis: 2a./j. 151/2007. Controversias constitucionales. Las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen competencia para resolverlas aun respecto del fondo, cuando en ellas intervenga un municipio y no subsista problema de constitucionalidad de una norma general (interpretación del acuerdo general plenario 5/2001).

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

b) Otorgamiento de suspensión en materia de controversia constitucional, siendo una norma jurídica el acto reclamado contrario a la ley adjetiva

Si bien es cierto que la Ley es clara al señalar que la suspensión no opera tratándose de normas generales, y además hemos agregado que la Suprema Corte ha hecho extensiva esa restricción para el caso de reglamentos y acuerdos con efectos generales, por reunir características semejantes a una ley, también lo es que la en estos procesos constitucionales, ha determinado que en todo caso lo que si procede es decretar la inaplicación temporal de la norma, existe por tanto una diferencia entre una suspensión de normas generales, prohibida por la ley y su inaplicabilidad temporal permitido por la SCJN. Se argumenta que si el Máximo Tribunal puede dejar sin validez la norma de manera definitiva, como consecuencia de la sentencia, por mayoría de razón, puede retirar su validez de manera temporal, porque al poder lo más puede lo menos.

En criterio jurisprudencial de nuestro Máximo Tribunal también se sostiene, por otra parte, que la suspensión en controversia constitucional es factible su otorgamiento contra la promulgación y publicación de una norma electoral, cuando estos actos no se han ejecutado y se alega, por el Poder Ejecutivo, violación al derecho de veto respecto de la ley a promulgar y publicar<sup>12</sup>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL ESTAR FACULTADA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA DECLARAR LA VALIDEZ O INVALIDEZ DE LAS DISPOSICIONES O ACTOS COMBATIDOS, TAMBIÉN PUEDE DECLARAR SU INAPLICABILIDAD TEMPORAL.

No. Registro: 192,096; Jurisprudencia de Pleno; Tesis: P./J. 41/2000.

c) Término para la interposición de la demanda de controversia constitucional por hecho superveniente.

Por un hecho superveniente, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

<sup>12</sup> No. Registro: 190,659; P./J. 160/2000.

Mexicanos, dispone que hasta antes del dictado de la sentencia se podría por el sujeto legitimado, intentar una ampliación, de demanda, pero, el criterio de la Suprema Corte, es que ello podría provocar desigualdades procesales,

La ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualicen las hipótesis señaladas. Para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración 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 con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que sucede o nace, en el hecho superveniente, si es trascendente el momento de su actualización, y es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción; tratándose de hechos nuevos, debe determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes debe definirse cuándo tuvieron lugar<sup>13</sup>.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA CON MOTIVO DE UN HECHO SUPERVENIENTE, DEBE PROMOVERSE DENTRO DE LOS PLAZOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la interpretación sistemática del artículo 21 de la citada ley, que establece los plazos para la presentación de la demanda de controversia constitucional, así como del diverso artículo 27 del propio ordenamiento, que prevé que el actor podrá ampliar su demanda “hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente”, se concluye que aun cuando el último precepto señalado no prevé expresamente el plazo para promover la ampliación cuando se trata de un hecho superveniente, sino que únicamente condiciona la promoción a que no se hubiera cerrado la instrucción, aquélla debe

<sup>13</sup> No. Registro: 190,693; Jurisprudencia de Pleno; Tesis: P./J. 139/2000. Controversia constitucional. Hecho nuevo y hecho superveniente para efectos de la procedencia de la ampliación de la demanda.

efectuarse dentro de los plazos que rigen la presentación de la demanda inicial, ya que sostener lo contrario generaría una incongruencia procesal, toda vez que si para la promoción de la acción de 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. Además, la finalidad de la ampliación de demanda consiste en que, por economía procesal, se tramite y resuelva en un solo juicio lo que está íntimamente vinculado con el primer acto o la norma general impugnada, siempre y cuando no se hubiera cerrado la instrucción, a fin de evitar que se presenten demandas nuevas cuando se trata de actos estrechamente vinculados, por lo que si una demanda nueva debe presentarse dentro de los plazos que prevé la ley citada, iguales plazos deben regir cuando se trata de su ampliación con motivo de un hecho superveniente.

No. de Registro: 185,218; Jurisprudencia de Pleno; Tesis: P./J. 55/2002.

#### d) Recursos procedentes en el juicio de acción de inconstitucionalidad

Por lo que hace al juicio de acción de Inconstitucionalidad la ley dispone que solo existe un recurso, el de reclamación:

*ART. 70.- El recurso de reclamación previsto en el artículo 51 únicamente procederá en contra de los autos del ministro instructor que decretén la improcedencia o el sobreseimiento de la acción.*

En materia de recursos en acciones de inconstitucionalidad la ley dispone que sólo es procedente el recurso de reclamación previsto en el artículo 51, y únicamente procede en contra de los autos del Ministro Instructor que decretén la improcedencia o el sobreseimiento de la acción; el plazo para interponer el recurso de reclamación en contra de un auto que decrete la improcedencia o el sobreseimiento de una acción en materia electoral, es de tres días, y éstos son naturales, iniciando al día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación del auto recurrido, incluyéndose el día del vencimiento.

Ahora bien, en el caso de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegase a desechar de plano una demanda, este recurso por analogía, sería procedente, ya que se trata de un acuerdo

de mero trámite dictado por un miembro aislado del Pleno del Máximo Tribunal, el cual podría revisar, en cuanto a su legalidad el Pleno; esta misma situación acontecía con la facultad de investigación, sin estar autorizado el recurso de reclamación en normativo alguno, pero si en jurisprudencia de la SCJN<sup>14</sup>. En los casos en los que se impugna un auto de desechamiento del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la procedencia del recurso de reclamación interpuesto en contra del auto indicado, lo que se busca es que las determinaciones de mero trámite queden sujetas al control de legalidad.

El artículo 70 en comento solo regula el recurso de reclamación en materia de acciones de inconstitucionalidad, no obstante, la tesis No. Registro: 182052; Jurisprudencia de Pleno; Tesis: P./J. 16/2004 de jurisprudencia del Pleno de nuestro Máximo Tribunal establece la posibilidad de interponer el recurso de queja contra el exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia de Acción de Inconstitucionalidad, con el rubro EL ACUERDO QUE LA TIENE POR CUMPLIDA ES INSUFICIENTE PARA DECLARAR IMPROCEDENTE EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA EN AQUÉLLA; en su texto señala que si existe acuerdo en el que se tiene por cumplida la sentencia, esta situación es insuficiente para declarar improcedente el recurso de queja, porque la materia de éste no consiste en determinar si se cumplió o no con la sentencia, sino si se incurrió o no en exceso o defecto al cumplimentarla.

e) Otorgamiento al Poder Judicial de la Federación de legitimación para accionar el juicio de acción de inconstitucionalidad

Por lo que hace a que el Poder Judicial Federal, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga acceso a los diversos medios procesales de control constitucional de naturaleza jurisdiccional: juicio de amparo,

<sup>14</sup> No. Registro: 173,479; Tesis aislada de Pleno; Tesis: P. LIX/2006. Reclamación. Procede su interposición ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del Auto Desechatorio de la Solicitud para que ejerza la facultad de Investigación prevista en el tercer párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, es de precisar que las leyes no contemplan ninguna vía para estudiar y resolver si un precepto atenta contra la autonomía del Poder Judicial de la Federación; mediante criterio jurisprudencial se estableció que con ello se vulnera el principio de división de poderes, por lo que debe inferirse que, para salvaguardar el orden constitucional, si será posible que el Poder Judicial Federal acuda a contienda constitucional a defender sus competencias constitucionales, pues se encuentran establecidas tácitamente dichas vías.

DIVISIÓN DE PODERES. RESULTA PROCEDENTE LA CONSULTA FORMULADA POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANTE EL PLENO DE LA MISMA, EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, SI EN ELLA SE PLANTEA LA POSIBLE VIOLACIÓN DE ESE PRINCIPIO Y, CON ELLO, LA VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. En los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevén los diversos medios procesales de control constitucional de naturaleza jurisdiccional, a saber, el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, lo que se encuentra regulado específicamente por la Ley de Amparo, reglamentaria del primer dispositivo y por la ley reglamentaria del segundo. En dichas normas no se contempla ninguna vía para estudiar y resolver si un precepto atenta contra la autonomía del Poder Judicial de la Federación y, por tanto, vulnera el principio de división de poderes. De ahí debe inferirse que, si bien no existe consignado un medio procesal de control constitucional específico para salvaguardar el orden constitucional, en ese caso, sí se encuentra establecido tácitamente, pues lo contrario conduciría a que actos y leyes de ese tipo permanecieran fuera del control constitucional, desconociéndose que la evolución de los referidos medios procesales para defender la supremacía constitucional, de manera fundamental a partir de la Constitución de 1917 y de sus diferentes reformas, ha perseguido que todos los actos de autoridad estén sujetos a control. Por consiguiente, si el presidente del Consejo de la Judicatura Federal plantea un problema de esa naturaleza en una consulta ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, conforme al sistema constitucional, es el órgano supremo para decidir en forma terminal todos los asuntos de importancia y trascendencia nacionales que entrañen proble-

mas de constitucionalidad de normas generales y cuestiones de interpretación directa de un precepto constitucional, debe concluirse que dicha instancia resulta procedente. Asimismo si, conforme a la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte tiene dentro de sus atribuciones conocer de las controversias que se susciten dentro del mismo, entre otras hipótesis, con motivo de la interpretación y aplicación de lo dispuesto por los artículos 94, 97 y 100 de la Constitución, relativos a los principios básicos que la misma establece sobre el referido poder, cabe inferir que resulta procedente una consulta formulada por el presidente del Consejo de la Judicatura Federal que se refiera a esas cuestiones y que tienda a prevenir y evitar que surjan esas controversias.

No. Registro: 191,090; Tesis Aislada de Pleno; Tesis: P. CLVII/2000.

## FUENTES CONSULTADAS

### *Bibliográficas*

- BURGOA O., Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 12<sup>a</sup>. ed., 1999.
- CAPPELETTI, Mauro, *La Justicia Constitucional (Estudios de Derecho Comparado)*, México, Facultad de Derecho-UNAM, 1987.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19<sup>a</sup> ed., México, Siglo XXI, 2006.
- \_\_\_\_\_, “El Tribunal Constitucional y el Control de la Reforma Constitucional”, en César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Reforma y Control de la Constitución Implicaciones y Límites*, México, IIJ-UNAM, 2011.
- COSSÍO DÍAZ José Ramón, *La Controversia Constitucional*, México, Porrúa, 2008.
- FAVOREU, Louis, *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- SCHMITT, Carl y Hans Kelsen, *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El Defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 2009.

